

173514

AB'DE SOSYAL POLİTİKALAR VE İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK
ETKİLERİ (TÜRKİYE İÇİN KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ)

Cem DOĞAN

Doktora Tezi

İktisat Anabilim Dalı

Danışman: Prof.Dr.Kemal YILDIRIM

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Mayıs 2003

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphane

A:
1

DOKTORA TEZ ÖZÜ

AB'DE SOSYAL POLİTİKALAR VE İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK ETKİLERİ (TÜRKİYE İÇİN KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ)

Cem DOĞAN

İktisat Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mayıs, 2003

Danışman: Prof.Dr.Kemal YILDIRIM

Teknolojik gelişimin büyük bir hızla ilerlediği nüfus hareketliliğinin yoğunlaştığı siyasal belirsizliklerin arttığı günümüzde piyasa olarak adlandırılan sistemde yaşanan dengesizlikler de çeşitlenmektedir.

Bu koşullarda dünya ekonomileri açısından resesyon beklentilerinin yoğunlaşması beklenen büyüme değerlerinin küçültülerek revize edilmesi az gelişmiş ülkelerin artan kamu açıkları, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan istikrarsızlıklar ve gelişmiş ülkelerde genel olarak yoğunlaşan işsizlik, sosyal politikalar ve işgücü piyasaları açısından yeni eğilimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu kapsamda tezin birinci bölümünde sosyal politikanın gelişimi ve özellikle küreselleşme olarak adlandırılan yaklaşık 20 yıllık süreçte işgücü piyasalarında ortaya çıkan değişim incelenmiştir.

İkinci bölümde Avrupa Birliği projesinin sosyal politikalar açısından ulaştığı boyut belirlenmeye çalışılmış ve ayrıca AB özelinde işgücü piyasalarının değişen niteliği üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde ise Türkiye ekonomisi açısından sosyal politikaların gelişimi ve işgücü piyasalarının niteliği irdelenmeye çalışılmıştır.

Ayrıca bu bölümde sosyal politika ve işgücü piyasaları açısından AB ile karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Son olarak ampirik bir analiz çerçevesinde Türkiye ekonomisinin başat sorunlarından biri olarak varlığını sürdüren işsizlik sorunu ile bağlantılı olduğu düşünülen değişkenler arasındaki ilişki 1980'den bu yana ortaya çıkan değerler kapsamında analiz edilmeye çalışılmıştır.

ABTRACT

Today, on which the technological development proceeds in a very rapid time the population movement becomes dense and the political uncertainly increases the unbalances lived in this system that is also called "The Marketing" diversify.

In these conditions, the expectations of the recession in terms of the world economy, the revision of the expected growth values by decreasing, the increasing values of the "Public Depth", the instability of the developing countries and the unemployment which is increasing in the developed countries generally cause new tendencies about social policies and labor markets.

With this concept in the first part of the thesis, the development of the social policies and especially in the 20 year old period which is also called "globalization period" the change occurred in the labor markets was searched.

In the second parts the dimension that European Union project reached in terms of the social project was tried to be mentioned and also in particular with the European Union the changing quality of the labor markets was mentioned.

In the third part, in terms of the Turkish economy the development of the social policies and the quality of the labor markets was tried to be studied. A comparative evaluation with European Union was tried to be made in terms of the social policies and labor markets. In conclusion, the connection between the variables that is connected with the unemployment problem which has existed as the main problem of Turkish economy has been tried to be analyzed with the concept of the values since the 1980's.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Cem DOĞAN'ın “AB’de Sosyal Politikalar ve İşgücü Piyasasına Yönelik Etkileri (Türkiye İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz)” başlıklı tezi 13 Haziran 2003 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, İktisat (İktisat Politikası) Anabilim Dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : **Prof.Dr.Kemal YILDIRIM**
Üye : **Prof.Dr.Arzu İmren CİVELEK**
Üye : **Prof.Dr.Necat BERBEROĞLU**
Üye : **Prof.Dr.Davut AYDIN**
Üye : **Doç.Dr.Mustafa ÖZER**

Prof.Dr. Ertan AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü



İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xx
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xxi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ VE İŞGÜCÜ PİYASALARI

1. SOSYAL POLİTİKANIN TANIMI.....	3
1.1. Dar Anlamda Sosyal Politika.....	5
1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika.....	5
2. SOSYAL POLİTİKA VE EKONOMİ.....	6
2.1. Sosyal Politika ve Mikro Ekonomi.....	6
2.2. Sosyal Politika ve Makro Ekonomi.....	6

3.	SOSYAL POLİTİKANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE EVRİMİ	7
3.1.	Sanayi Devrimi	7
3.2.	Sanayi Devrimi Koşulları	8
3.3.	Sanayi Devrimi Koşullarında Sosyal Sorunlar	9
3.4.	Sanayi Devrimi Sürecinde Emek Piyasasında Ortaya Çıkan Sorunlar	10
3.5.	Sosyal Politikanın Gelişimi	11
3.6.	Refah Devleti Koşullarında Sosyal Politika	12
4.	EKONOMİK YAPIDA DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASASI	13
4.1.	Küreselleşme Kavramı ve Süreci	14
4.2.	Küreselleşme Koşullarında Yeni Ekonomik Standartlar	16
4.2.1.	Üretimin Dönüşümü	16
4.2.1.1.	Üretim Organizasyonunun Değişimi	16
4.2.1.2.	Endüstri ve Kamu Etkinliği	17
4.2.1.3.	Uluslararası Entegrasyonlar	17
4.2.2.	Geleceğe Dönük Yeni Koşullar	17
5.	KÜRESELLEŞME KOŞULLARINDA İŞGÜCÜ PİYASASI	18
5.1.	Çalışma Koşullarının Değişimi	18
5.2.	Endüstri İlişkilerinin Dönüşümü	20
5.3.	İşgücü Piyasalarının Küreselleşmesi	20
6.	YENİ EKONOMİ VE İŞGÜCÜ PİYASASI	21
6.1.	Dijitalleşme	22

6.2.	Araştırma Geliştirme Faaliyetleri.....	22
6.3.	İnsan Kaynaklarının Profilinde Yaşanan Radikal Değişim.....	22
6.4.	Yeni Ekonomik Koşullarda Yeni İş Alanları.....	24
7.	YENİ EKONOMİNİN ÜSTÜNLÜK VE AKSAKLIKLARI.....	26
7.1.	Kalifiye Eleman Eksikliği.....	27
7.2.	Otomasyon Sonucu İşsizlik.....	27
7.3.	Dış Ticaret Açığı.....	27
7.4.	Aşırı Borçlanma.....	27
7.5.	Hukuksal Yetersizlik.....	27
7.6.	Çocuk ve Kadın Emeginin İstismarı.....	28
8.	KÜRESELLEŞME KOŞULLARINDA SOSYAL POLİTİKA.....	28
8.1.	Sosyal Politikada Değişim.....	29
8.2.	İşgücü Piyasasına İlişkin Genel Değerlendirme.....	31
9.	İŞGÜCÜ PİYASASININ TEORİK TEMELLERİ.....	35
9.1.	Klasik Ekonomik Yaklaşım ve İş Gücü Piyasası.....	36
9.2.	Keynesyen Ekonomik Yaklaşım ve İşgücü Piyasası.....	41
9.3.	İşçilerin Yanlış Algılama Modeli ve İşgücü Piyasası.....	42
10.	İŞGÜCÜ PİYASALARINA KAMU MÜDAHALESİ.....	45
10.1.	İşgücü İstihdam Eden Bir Kurum Olarak Kamu.....	45
10.2.	Kamusal Harcamaların İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkisi.....	46
10.3.	Kamu Gelirlerinin İşgücü Piyasalarına Yönelik Etkisi.....	47

10.4. Kamunun İşgücü Piyasasına Yasa Ya da Yönetmelikler	
Yoluyla Müdahalesi.....	49
10.4.1. İşgücü Piyasasında Asgari Ücret Uygulaması.....	50
10.4.2 Kamunun Ekonomik Rant Sağlamak Yoluyla	
İşgücü Piyasasına Müdahaleleri.....	51
10.4.3. Sosyal Güvenlik Sistemi Yoluyla İşgücü Piyasalarına	
Müdahale.....	52

İKİNCİ BÖLÜM

AB'DE UYGULANAN SOSYAL POLİTİKALAR VE İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK STRATEJİLER

1. AVRUPA BİRLİĞİ.....	53
1.1. Ekonomik ve Sosyal Bir Birlik Olarak AB.....	53
1.2. AB'nin Gelişimi.....	54
1.3. AB'nin Temel Organları.....	55
1.3.1. Avrupa Parlamentosu.....	56
1.3.2. Avrupa Birliği Konseyi.....	56
1.3.3. Avrupa Komisyonu.....	56
1.3.4. Ekonomik ve Sosyal Komite (ESC).....	57
1.3.5. Avrupa Sosyal Fonu (ESF).....	58
1.4. AB Organlarında Bazı Değişimler.....	58
1.5. Devletler Topluluğu Olarak AB.....	59
2. SOSYAL AVRUPA.....	61
2.1. AB'nin Sosyal Boyutu.....	61

2.2.	AB Sosyal Politika ve İstihdam.....	63
2.3.	İstihdam ve Sosyal Politikaların Temel Nitelikleri.....	64
2.4.	AB Yapılanmasında Sosyal Ortakların Rollerini.....	64
2.5.	AB'de İstihdam Stratejilerinin İşleyiş Biçimi.....	66
2.6.	AB'de İşgücü Arz Edenlerin Yasal Hakları.....	67
2.7.	AB Sosyal Politikalarına İlişkin Kimi Karşılaştırmalar.....	69
3.	AB SOSYAL POLİTİKALARININ DEĞİŞİMİ.....	73
3.1.	AB Sosyal Politikalarının Değişimi ve İşgücü Piyasalarına Etkileri.....	74
3.2.	AB'de İşsizlik Olgusu ve Süreci.....	74
3.2.1.	AB'de Yapısal İşsizliğin Nedenleri.....	78
3.2.1.1.	Emek Piyasasının Esneklikten Yoksun Olması.....	79
3.2.1.2.	Sosyal Maliyetlerin Bölüşümü ve Yaş Açığı.....	79
3.2.2.	İşgücü Maliyeti ve Verimlilik.....	79
3.2.3.	Çalışma Mevzuatının Esnekliği.....	80
3.2.4.	Nitelik Açığı.....	80
3.2.5.	Avrupa'da ve Üye Ülkelerde İleri Derecedeki Bölgesel Dengesizlikler.....	81
4.	AB'DE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ.....	81
4.1.	1980'lerde AB Sosyal Politikası.....	81
4.2.	1990'lı Yıllarda AB Sosyal Politikası.....	82
4.2.1.	Sosyal Eylem Programı.....	82

4.2.2. Amsterdam Anlaşması.....	83
4.2.3. Lüksemburg AB Konseyi Olağanüstü İstihdam Oturumu.....	84
4.2.4. Birinci İstihdam Eylem Kılavuzu.....	84
4.2.5. Cardiff Zirvesi.....	85
4.2.6. İkinci İstihdam Zirve Toplantısı.....	85
4.2.7. Köln Zirvesi.....	86
4.2.8. Helsinki Zirvesi.....	86
4.2.9. Lizbon ve Feira Toplantısı.....	86
4.2.10. AB Sosyal Politika Gündemi.....	87
4.3. Yeni Sosyal Politika Gündemi.....	87
 5. AB'DE SOSYAL POLİTİKALARIN DEĞİŞİMİNİN İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK ETKİLERİ.....	89
5.1. Sendikal Yaşamda Görülen Değişimler.....	89
5.2. İstihdamda Yapısal Değişimler.....	90
5.3. Ayraç: Ekonomik ve Parasal Birliğin (EFB) İşgücü Piyasasına Yönelik Olası Etkileri.....	91
5.4. İşgücü Piyasası Reformu Uygulamaları.....	92
5.5. Çeşitli AB Ülkelerinde Esnek İşgücü Piyasası Uygulamaları.....	94
5.6. AB İşgücü Piyasasına İlişkin Son Veriler.....	107

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASALARI

1.	TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ.....	109
1.1	Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Politika.....	109
1.2.	Cumhuriyet Sonrası Dönem ve Sosyal Politika.....	111
1.2.1.	Liberalleşme Çabaları Döneminde Sosyal Politika.....	111
1.2.2.	1930'lardan 1961, Anayasası'na Kadar Olan Dönem.....	112
1.2.3.	1961 Anayasası Sonrası Sosyal Politika.....	113
2.	PLANLI DÖNEMDE SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASALARI.....	114
2.1.	Planlı Dönemde Sosyal Politikanın Gelişimi.....	114
2.1.1.	Planlı Dönemde Nüfus ve İstihdama İlişkin Sosyal Politikalar.....	114
2.1.1.1.	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).....	114
2.1.1.2.	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).....	116
2.1.1.3.	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-77).....	117
2.1.1.4.	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).....	119

2.1.2. Planlı Dönemde Çalışma Hayatına İlişkin Sosyal

Politikalar..... 120

2.1.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1963-1967)..... 120

2.1.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1968-1972)..... 121

2.1.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1973-1977)..... 123

2.1.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1979-1983)..... 125

2.1.3. Planlı Dönemde Bölgesel Eşitsizlikleri Gidermeye

Yönelik Sosyal Politikalar 127

2.1.3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1963-1967)..... 127

2.1.3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1968-1972)..... 128

2.1.3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1973-1977)..... 129

2.1.3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1979-1983)..... 129

2.1.4. Planlı Dönemde Gelir Bölüşümünün Çözümüne

İlişkin Politikalar 130

2.1.4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1963-1967)..... 130

2.1.4.2.	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).....	130
2.1.4.3.	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).....	130
2.1.4.4.	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).....	131
2.2.	Planlı Dönemin Değerlendirilmesi.....	131
2.2.1.	Büyüme ve Sektörel Kriterler Açısından.....	131
2.2.2.	Nüfus ve İstihdam Açısından.....	132
2.2.3.	Gelirin Fonksiyonel Dağılımı Açısından.....	132
2.2.4.	Sendikalaşma Oranları Açısından.....	133
3.	1980'Lİ YILLARDAN GÜNÜMÜZE SOSYAL POLİTİKALARI VE İŞGÜCÜ PİYASALARINI ETKİLEYEN BAZI GÖSTERGELER.....	134
3.1.	24 Ocak Kararları ile Başlayan Süreç.....	134
3.2.	1980-2000 Dönemi Göstergelerinin Sosyal Politika ve İşgücü Piyasaları Açısından Değerlendirilmesi.....	136
3.2.1.	Kamu Açıkları Açısından.....	136
3.2.2.	Sosyal Ödemeler Açısından.....	137
3.2.3.	Reel Ücretler Açısından.....	139
3.2.4.	İstihdam Açısından.....	139
3.2.5.	Sendikal Örgütlenme Açısından.....	140
3.2.6.	Vergi Yüğü Açısından.....	141

4.	EKONOMİK KRİZ KOŞULLARINDA SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASASI	142
4.1.	2000-2001 Yılları Kasım ve Şubat Krizleri.....	142
4.2.	Kriz Koşullarında Sosyal Politika ve İşgücü Piyasasına Ait Bazı Veriler.....	143
4.2.1.	Kriz Koşullarında İşsizlik.....	143
4.2.2.	Sosyal Güvenlik Sistemi.....	145
4.2.3.	Kriz Koşullarında Reel Ücretlerin Değişimi.....	146
4.3.	2003 Yılı İtibariyle Krizin Son Göstergeleri.....	147
5.	21. YÜZYILIN EŞİĞİNDE SOSYAL POLİTİKALARIN VE İŞGÜCÜ PİYASALARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ	148
5.1.	Bölgesel Dengesizlik.....	148
5.2.	Niteliksel Yetersizlik.....	151
5.3.	Teknolojinin Kullanımı.....	154
5.4.	Kadınların İşgücüne Katılımı.....	157
5.5.	Yoksulluk Sınırı ve Asgari Ücretler.....	158
5.6.	Sosyal Taraflar Arasında Dengesizlik.....	159
5.7.	İşlevsiz Sosyal Güvenlik Kurumları.....	160
5.8.	Çocuk İşçiler.....	160
6.	AB İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE İŞGÜCÜ PİYASALARI VE SOSYAL POLİTİKALARIN KAPSAMI	160
6.1.	AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik.....	161
6.1.1.	İlerleme Raporlarında Sosyal Politika.....	161
6.1.2.	Katılım Ortaklığı Belgesinde Sosyal Güvenlik.....	162

6.1.3.	Ulusal Program Kapsamında Sosyal Güvenlik.....	163
6.1.4.	Sosyal Güvenlik Kapsamında Yeni Düzenlemeler.....	164
6.1.4.1.	İş Güvencesi Yasası ve İşsizlik Sigortası.....	164
6.1.4.2.	Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR).....	170
6.1.4.3.	İşgüvencesi Açısından AB ve Türkiye.....	172
6.2.	Avrupa İstihdam Stratejisine Dahil Olma Süreci.....	175
6.3.	Ayrıca; Türk İşgücünün AB'de Serbest Dolaşımı.....	176
6.4.	İşgücü Piyasaları ve Sosyal Politikalar Açısından AB ile İlgili Karşılaştırmalı Veriler.....	177
6.4.1.	İşgücü Piyasasına İlişkin Genel Karşılaştırmalar.....	177
6.4.2.	Sosyal Sigorta Primleri.....	177
6.4.3.	İşgücünün Satın Alma Gücü.....	178
6.4.4.	İşgücü Verimliliği ve Ücretler.....	178
6.4.5.	Kamu Çalışanlarının Oranı.....	181
6.4.6.	Eğitim.....	182
6.4.7.	Bilgi Teknolojileri.....	183
6.4.8.	Fert Başına Gayri Safi Yurtiçi Hasıla.....	184
6.5.	Dünya Ekonomisi Açısından Sosyo-Ekonomik Kriterler ve Türkiye.....	185
6.5.1.	Kayıt Dışı Ekonomi.....	185
6.5.2.	Ekonomik Büyüme Performansı.....	186
6.5.3.	Çalışma Süreleri.....	188
6.5.4.	İstihdam Oranları ve Kişi Başına Üretim Düzeyleri.....	190
6.5.5.	İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	191
6.5.6.	Çalışan Nüfusun Emekli Nüfusa Oranı.....	191

6.5.7. Nüfusun Çalışma Olanakları.....	192
--	-----

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ AMPİRİK ANALİZİ

1. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA AİT KORELASYON ANALİZİ.....	193
2. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA AİT REGRESYON ANALİZİ.....	194
3. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ AMPİRİK ANALİZİNE ÇEŞİTLİ BAZI ÇIKARIMLAR.....	196
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	198
EKLER.....	203
KAYNAKÇA.....	206

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:	Dünya E-ticaret Hacmi.....	25
Tablo 2:	Hızla Büyüyen ve Gerileyen Meslek Grupları.....	34
Tablo 3:	GSYİH ve İstihdam Artışı.....	70
Tablo 4:	İşgücü Piyasası.....	72
Tablo 5:	İşsizlik Oranları.....	75
Tablo 6:	Ülkeler Bazında İşsizlik Oranı.....	76
Tablo 7:	Ülkeler Bazında Genç İşsizlik Oranı.....	77
Tablo 8:	Kadın İşsizlik Oranı.....	78
Tablo 9:	İstihdamın Sektörel Dağılımı (1997) (%).....	91
Tablo 10:	Aralık 2002 ve Ocak 2003 Karşılaştırmalı İşsizlik Oranları.....	107
Tablo 11:	Planlı Dönemde İşsizliğin Gelişimi.....	130
Tablo 12:	Türkiye'de 1963-1980 Döneminde Fonksiyonel Gelir Dağılımı.....	130
Tablo 13:	Planlı Dönemde İşçi Ücretlerinin Gelişimi (1963-1978).....	131
Tablo 14:	1963-1980 Döneminde Türk Sendikacılığında Meydana Gelen Gelişmeler.....	131
Tablo 15:	Türkiye'de İşgücü Piyasası 1990-1999.....	137
Tablo 16:	Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı Sayılarına Göre Sendikalı İşçi Sayısı ve Sendikalaşma Oranları (1980-1999).....	138
Tablo 17:	Ücretliler Üzerindeki Gelir Vergisi Baskısı (1988-1996).....	139
Tablo 18:	Hazine Yardımı Hariç Bağ-Kur'un Gelir Gider Dengesi.....	144
Tablo 19:	İl Bazında Kişi Başına Düşen Ulusal Gelir (USD).....	147
Tablo 20:	Kentlere Göre Gelir Farkları.....	148
Tablo 21:	Kır-Kent Yerleşim ve Gelir Oranları (1973-1994).....	148
Tablo 22:	GSMH ve Eğitim Harcamaları.....	150
Tablo 23:	GSMH ve Eğitim Harcamalarına İlişkin Oransal Değerler.....	151
Tablo 24:	15 + Yaş Nüfusun Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı.....	151
Tablo 25:	Dünyada Bilim ve Teknoloji Alanında Yapılan Araştırma ve Geliştirme Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (1981-1992).....	153
Tablo 26:	Dünyada Araştırma ve Geliştirme Hizmetlerinde İstihdam Edilen Bilim Adamı ve Mühendis Sayısı (1981-1992).....	154
Tablo 27:	Yoksulluk Sınırı ve Asgari Ücret.....	157
Tablo 28:	Sendika Temsilci Sayısı.....	166
Tablo 29:	Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de Kıdem Tazminatı, İş Güvencesi, İşsizlik Sigortası, İhbar Önelleri ve İşçiye Ödenen Diğer Tazminatlar Karşılaştırması.....	172
Tablo 30:	İş Akdinin Feshinde Geçerli Bir Neden Zorunluluğu, Fesihte Yargı Denetimi ve İşe İade Sistemi Açısından Bazı Karşılaştırmalar.....	173
Tablo 31:	İşgücü ve İstihdama İlişkin Bazı Verilerle AB-Türkiye Karşılaştırması.....	175
Tablo 32:	AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Verimliliği (1994-1998).....	177
Tablo 33:	AB ve Türkiye'de Verimlilik, Ücret, Bölüşüm Karşılaştırması.....	179
Tablo 34:	Kamu Çalışanlarının Toplam İstihdama ve Nüfusa Oranı.....	180

Tablo 35: 2003 İtibariyle GSMH'dan Eğitime Ayrılan Pay.....	180
Tablo 36: Türkiye'nin Fert Başına Gayri Safi Yurt İçi Hasılasının AB'nin Önde Gelen Dört Ekonomisine Oranlanması.....	181
Tablo 37: GSYİH'nin Yüzdesi Olarak Kayıt Dışı Ekonomi (%).....	183
Tablo 38: OECD Ülkelerinin GSMH Büyüklükleri.....	185
Tablo 39: Türkiye ve Yabancı Ülkelerde Fiilen Çalışma Süreleri.....	187
Tablo 40: OECD Ülkelerinde İstihdam Oranları ve Kişi Başına (GSYİH) Üretim Düzeyleri, 1998.....	188
Tablo 41: Bağımlı Değişken Olarak İşsiz Artış Hızının Alındığı Korelasyon Analizi.....	194
Tablo 42: Asgari Ücret, TÜFE, Nüfus ve Büyüme Değişkenlerine Göre İşsizlik Sayısı.....	195

SEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:	.....	37
Şekil 2:	.....	38
Şekil 3:	.....	39
Şekil 4:	.....	40
Şekil 5:	.....	40
Şekil 6:	.....	41
Şekil 7:	.....	43
Şekil 8:	.....	44
Şekil 9:	.....	44
Şekil 10:	.....	46
Şekil 11:	.....	48
Şekil 12:	.....	50
Şekil 13:	.....	51

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Tarım İşçilerinin Payı.....	17
Grafik 2: İstihdam Oranları AB ve ABD.....	71
Grafik 3: İstihdamın Sektörel Yapısı: AB ve ABD	71
Grafik 4: Çalışılan Saat Başına GSYİH (1996), İngiltere=100.....	72
Grafik 5 : Bilgi Teknolojilerinde AB İşgücü Arz ve Talebi.....	80
Grafik 6: Milli Eğitim Bakanlığının Bütçeden Aldığı Pay %.....	136
Grafik 7: YÖK'ün Bütçeden Aldığı Pay %.....	136
Grafik 8: Bütçeden Sağlığa Ayrılan Pay.....	136
Grafik 9: Reel Ücretlerde Hızlı Düşüş.....	137
Grafik 10: 1980-1999 Sendikalaşma Oranları.....	139
Grafik 11: Eksik İstihdam Dikkate Alınmadan Belirlenen Açık İşsizlik Oranı.....	141
Grafik 12: İşsizlik Oranı.....	142
Grafik 13: Eğitimli Gençlerin İşsizlik Oranı.....	142
Grafik 14: Hazine Yardımlarının GSMH'ya Oranı, %.....	143
Grafik 15: SSK ve Bağ Kur'a Hazine Yardımları (Trilyon TL).....	143
Grafik 16: Saat Başına Reel Ücrette Değişim (%).....	144
Grafik 17: 2001-2002 Eylül Ayları İşgücü Piyasası Bilgileri.....	169
Grafik 18: Bilgi Teknolojileri Harcaması/GSYİH (%) (2000).....	182
Grafik 19: Türkiye ve Dünya Ekonomisinde Gelişmeler (2000-2001).....	186
Grafik 20: ABD, AB ve Türkiye'de İstihdamın Sektörel Dağılımı, 1999.....	189

GİRİŞ

Küreselleşme olgusu ve süreci gerek gelişimi açısından gerekse de sonuçları açısından son yıllarda sıkça tartışılan konuların başında gelmektedir.

Üzerinde olumlu ya da olumsuz bir çok yargının ifade edildiği küreselleşme kavramı ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel açıdan birçok değişimi beraberinde getirmiştir.

Özellikle son on yıl içerisinde yaşanan gelişmelerle birlikte neo-liberal eğilimler giderek güç kazanmış ve adeta küreselleşme sözcüğü liberalleşme eğilimlerinin bir başka anlatım biçimine dönüşmüştür.

Söz konusu dönüşüm devletin ekonomik yaşamdaki rolünün daha fazla sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir. Bu koşullarda 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde “refah devleti” anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen kamusal uygulamalar yerini piyasa odaklı bir anlayışa bırakmıştır.

Finansal işlemlerin giderek daha fazla serbestleşmesi, hizmet sektörünün dünya ekonomilerinin başat unsuru haline gelmesi ve bu gelişmelere bağlı olarak işgücü piyasalarında yaşanan niteliksel dönüşüm piyasa odaklı anlayışla bütünleşince kamu tarafından belirlenen uygulamalarında da değişimler gözlenmeye başlamıştır.

Bu koşullar içerisinde AB modelinin bir yandan piyasa odaklı diğer yandan da sosyal nitelikli politikalar açısından bir seçenek oluşturmaya çalıştığı gözlemlenmektedir. “Sosyal Piyasa” olarak adlandırılan bu model birden fazla ülke için koyduğu ilke, kural ve nitelikler açısından diğer ekonomik bütünleşme ve serbest piyasa anlayışları ile karşılaştırıldığında kimi farklılıklar taşımaktadır. Model, sosyal politikalar, iktisat politikaları ve istihdam politikaları aracılığı ile özellikle işgücü piyasalarında etkinlik ve tam istihdamı sağlamaya çalışmaktadır.

Ancak son yıllarda AB ülkelerinde ortaya çıkan işsizlik sorunu söz konusu model de bazı değişimleri de beraberinde getirmiş ve neo-liberal anlayışa uygun bir biçimde işgücü piyasaları esnekleştirmeye çalışılmıştır.

Bu sürecin nasıl sonuçlanacağı belirsizliğini korumaktadır.

Özellikle son yirmi yıllık eğilimleri açısından Türkiye ekonomisinde de küreselleşme anlayışına uygun ekonomik politikalar tercih edilmektedir. Bu tercihlere koşut olarak

sosyal politikalar, sürecinde zorlamasıyla, daha fazla piyasa koşullarına terk edilmekte ve bunun yansımaları işgücü piyasalarında gözlenmektedir. AB ile uyum sağlama isteminin yoğunlaştığı günümüzde işgücü piyasasının yeniden organize edilmesi adına ekonomik ve yasal çeşitli adımlar atılmaktadır. Ancak tıpkı AB ülkelerinde yaşanan süreç gibi Türkiye ekonomisi açısından da işgücü piyasalarının geleceği, belirsizliğini korumaktadır.

Bu çalışma ile öncelikle sosyal politikaların gelişimi ve değişen niteliği üzerinde durulmuştur. Ardından süreç içerisinde sosyal politika ve işgücü piyasaları arasındaki etkileşim ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Daha sonra AB modeli, modelin uygulama sonuçları, sosyal politikalar ve işgücü piyasaları açısından değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Son olarak Türkiye ekonomisi açısından sosyal politika ve işgücü piyasaları irdelenmiş ve özellikle Türkiye ekonomisi açısından bir kırılma noktası olarak kabul edilebilecek 24 Ocak 1980 yılından bu yana sosyal politikalarda yaşanan dönüşüm ve işgücü piyasalarında yaşanan sorunlar üzerinde odaklanmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ VE İŞGÜCÜ PİYASALARI

1. SOSYAL POLİTİKANIN TANIMI

Ortaya çıktığı ilk dönemlerde ekonomi politikasının bir bileşeni gibi değerlendirilen ancak daha sonra bağımsız bir bilim dalı durumuna gelen sosyal politika çeşitli biçimlerde tanımlanabilir. Ancak başlangıç olarak "sosyal" kavramını tanımlamak gerekirse bu kavram 19. yüzyılda, ilk olarak siyasal eşitlikle iktisadi eşitsizlik arasındaki çelişkinin çözüldüğü alanı belirtmek için kullanılmıştır.¹ Ardından "Sosyal" ve "Politika" kelimelerinin sözlüklerdeki başlıkları bir araya getirilecek olursa, "Sosyal Politika" kavramı devletin topluma yönelik, topluma ilişkin olarak aldığı kararlar ve sürdürdüğü uygulamalar doğrultusunda bir anlam kazanır.²

Örneğin Laubier sosyal politikayı belli bir dönemde bir ülkenin ekonomik ve sosyal olanakları dahilinde maddi ve kültürel yaşam koşullarının değişmesi ve düzelmesi amacıyla ulusal düzeyde alınan önlemler bütünü olarak tanımlamıştır.³

"Toplumsal politika amacı toplumsal adalet olan, ekonomi biliminin doğal yasalarını düzeltici ve anamalcı toplum düzeni içinde sınıf savaşmalarının nedenlerini gidermeye dönük önlemler ve piyasalar öngören bir denge ve barış bilimidir."⁴

Sosyal politika refahın kamusal yönetimi ile ilgili bir politika olarak tanımlanır, yani sağlık, eğitim, refah ve sosyal güvenlik hizmetleri gibi yerel yönetimlere ve devlete ait hizmetlerin yönetimi ve geliştirilmesidir.⁵

¹Ahmet INSEL, "Sosyalizm: Bir Son mu Yeniden Doğuş mu?", *Birikim*, (Ocak 2003), s.36.

²Ömer Zühtü ALTAN, *Sosyal Politika*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1995), s.2.

³"Patrick de LAUBIER, *L'age de la Politique Sociale*, (Editions Techniques et Economiques Paris, 1978)", Meryem KORAY-Alper TOPÇUOĞLU, *Sosyal Politika*, (Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995), s.2'deki alıntı.

⁴Cahit TALAS, *Toplumsal Politika*, (1990), s.12.

⁵Peter TOWNSEND, *Sociology and Social Policy*, (Middlesex: Penguin Books Ltd., Harmondsworth, 1975), s.2.

Ya da sosyal politika "bir ülkede toplumsal sorunlara ilişkin olarak uygulanan politika ve önlemler bütünüdür.⁶ Sosyal politika refah veya toplumun ve toplumun bireylerinin iyi olması ile ilgili bir terimdir. Dahası bir çalışma alanı olarak, sosyal politika refah devletinin faaliyetleriyle yakından ilgilidir.⁷

Bu tanımları ortaklaştırarak ifade etmek gerekirse sosyal politika; kapitalist bir toplum düzeninde ortaya çıkması olası sosyal sorunlara yönelik çözümler üreterek piyasa mekanizmasının yol açtığı eşitsizlikleri ve dengesizlikleri gidermeye çalışan bir bilimdir. Bu nitelikleri itibariyle sosyal politika normatif bir yaklaşımı benimsemektedir. Ancak bu biçimiyle sosyal politikanın amacı kapitalist sistemin ortadan kaldırılması değil varlığının devam edebilmesi için sistemde varolan aksaklıkların giderilmeye çalışılmasıdır.

Bir başka deyişle, piyasa mekanizması ve fiyatlar sistemi kaynak kullanımında ve bölüşümünde etkin çözümler getiremediği ve sosyal dengeyi bozarak sosyal barışı ve sosyal düzeni tehlikeye düşürdüğü zaman -düzeltici ve yardımcı bir kurum olarak- sosyal politikaya ihtiyaç duymaktadır.⁸

Bu anlamda sosyal politika, toplumdaki bütün sosyal grupların barış ve çalışma ahengini temin etmek, tam istihdamı sağlayarak işsizliği önlemek, çalışma şartlarını islah ederek insan haysiyetine yaraşır bir çalışma düzeni kurmak ve herkesin yaptığı işe uygun insanca yaşamasını sağlayacak düzeyde ücret almasını temin etmek, sosyal sigortalar ve sosyal yardım müesseseleri vasıtasıyla insanları yarın endişesinden kurtaracak sosyal güvenlik sistemini ve vergi adaletiyle milli gelirin adil dağılımını sağlayıp, sosyal adaleti gerçekleştiren ve refahı yaygınlaştırmak, toprak ve tarım reformu ve geri kalmış yörelere yeni yatırımlar yaparak bölgelerarası dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve toplumun bünyesini korumak için alınan, uygulanan ve alınması, uygulanması düşünülen tedbirler manzumesidir.⁹

Sosyal Politika günümüzdeki biçimine bazı değişimler geçirerek ulaşmıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısında sanayileşmiş Avrupa ülkelerinde ortaya çıktığı dönemden bu yana hem nitelikleri hem de uygulama alanları açısından önemli evrimler geçirmiştir. Söz konusu evrim Sosyal Politikanın dar ve geniş kapsamlı tanımları ile açıklanmaktadır.

⁶ KORAY, TOPÇUOĞLU, a.g.e., s.1.

⁷Cliff ALCOCK, Sarah PAYNE and Michael SULLIVAN, *Introduction Social Policy*, (Pearson Education Ltd., 2000), s.1.

⁸Sami GÜVEN, *Sosyal Politikanın Temelleri*, (Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995), s.9.

⁹Jur Mehmet KOCAOĞLU, *Sosyal Politika ve İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik*, (Ankara: 34 Gaye Matbaacılık Sanayi ve Tic.A.Ş., 1988), s.34.

1.1. Dar Anlamda Sosyal Politika

Sosyal Politika kavramı ilk olarak Avrupa'da Profesör Riehl tarafından kullanılmış bir kavramdır. Kavramın ortaya çıktığı koşullarda burjuva ve işçi sınıfı arasında yoğunlaşan çatışmalardan dolayı sosyal politika daha çok işçi sınıfının içinde bulunduğu koşulların düzeltilmesine yönelik dar anlamli bir kapsama sahip olmuştur. Sosyal Politika yalnız devletin faaliyetlerini kapsıyorsa, burada dar anlamda bir sosyal politika ile karşı karşıyayız. Bu durumda ise bir görüşe göre sosyal politika toplumda varolan sosyal ilişkileri, hareketleri, savaşmaları ve çelişkileri karşısında devleti ve hukuksal düzeni ayakta tutmaya, korumaya dönük çalışmaları içeren bir düşünce bütünü olarak tanımlanabilir.¹⁰

Ancak geçirdiği süreç içerisinde sosyal politika dar kapsamlı içeriğinden sıyrılarak daha ayrıntılı niteliklere sahip olmaya başlamış böylelikle geniş anlamda sosyal politikaya dönüşmüştür.

1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika

Geniş anlamda sosyal politika Sanayi Devrimi yaygınlaştıkça kapitalist toplum düzeninin işleyiş biçiminin ortaya çıkardığı farklı sorunları da kapsayan özelliklere sahip olmuştur.

Dolayısıyla geniş anlamda bir sosyal politika artık klasikleşmiş sorunlar yanında kapitalist bir toplum düzeni içerisinde yaşayan tüm toplumsal grupları kapsamaktadır. Bu kapsam özellikle 1945'lerden bu yana önemli gelişmeler göstermiştir. Artık sosyal politikanın içeriği tek bir sınıftan oluşmamakta bütün toplumu kapsamaktadır.

Günümüzde sosyal politika salt belli bir sınıfın korunması şeklinde anlaşılmıyor ve toplum politikası olarak geniş bir anlam ve içerik taşıyor. Anamalcı toplumlarda piyasa mekanizması ve fiyatlar sisteminin işleyişinin ortaya çıkardığı sosyal eşitsizlikler, sosyal refah yitimleri ve bunların tüm toplum grupları üzerindeki yansımaları toplum politikasının konusunu oluşturuyor.¹¹

¹⁰TALAS, a.g.e., s.31.

¹¹Sami GÜVEN, *Toplum Politikası Yazıları*, (Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1996), s.1.

2. SOSYAL POLİTİKA VE EKONOMİ

Daha önce ifade edildiği sosyal politika başlangıçta iktisat politikasının bir alt disiplini iken Sanayi Devrimi ve sonrasında ortaya çıkan gelişmeler sonucu bağımsız bir konuma gelmiştir. Ancak bu gelişme iktisat politikası ve doğal olarak iktisat ile sosyal politika arasındaki ilişkilerin koptuğu anlamına gelmemektedir.

O halde iktisat politikaları ile sosyal politikalar arasında karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Bu ilişkiyi kısaca mikro ve makro ekonomik teori açısından değerlendirebiliriz.

2.1. Sosyal Politika ve Mikro Ekonomi

Bilindiği üzere genel denge analizi çerçevesinde incelenen Refah Teorisi faktör sahiplerinin bölüşümden aldıkları pay ile ilgilenmektedir. Sosyal Politika kavramının dar anlamda taşıdığı içerik göz önünde tutulduğunda "işçi sorunu" beraberinde işçilerin sahip oldukları emek faktörü karşılığı bölüşümden aldıkları ücret gelirlerinin ne olduğu ve ne olması gerektiği gibi sorunları gündeme getirmektedir.

Ayrıca işgücü arzının ücret ve boş zaman değeri esas alınarak nasıl belirlendiğine dair mikro yaklaşım; sosyal politikalara bağlı olarak belirlenebilecek gelir düzeyi ve çalışma süresi kararları göz önünde tutularak analiz edilebilir. Böylelikle herhangi bir endüstrideki ya da ürün grubundaki bireysel emek arzı ve dolayısı ile piyasa emek arzı; diğer koşulların sabit tutulduğu varsayımı altında belirlenebilir.

2.2. Sosyal Politika ve Makro Ekonomi

Makro ekonominin ulaşmaya çalıştığı hedefler arasında yer alan tam istihdam sorunu bilindiği üzere sosyo-ekonomik boyutu düşünülerek daha çok emek faktörünün tam istihdamı üzerine odaklanmaktadır.

Sosyal politika uygulamalarının temel finansman kaynağının vergiler olduğu göz önünde tutulursa maliye politikaları araçları kullanılarak vergilerde yapılan değişiklikler doğrudan sosyal politika uygulamalarını etkileyecektir. Burada ortaya çıkan yeni değerler ise işgücü piyasalarının denge koşullarını değiştirebilecektir.

Uluslararası iktisat teorisi açısından değerlendirildiğinde kaynak mobilitesinin eksik ya da tam oluşu benzer biçimde işgücü piyasasının hem ulusal hem de Uluslararası Çalışma

Örgütü (ILO)'nın işgücü piyasasına yönelik sosyal politika standartları söz konusu piyasadaki koşulları doğrudan etkileyecektir.

Bu yüzden kısaca ifade etmek gerekirse sosyal politika, uluslararası iktisat teorisi, maliye politikası, gelirler politikası, büyüme kalkınma teorisi gibi makro analizlerle doğrudan etkileşim içerisinde.

Ayrıca Sosyal Politika ilke olarak Devletçe izlenen "sosyal" nitelikli politikaları konu olarak ele alarak inceleyen bir bilim dalı olarak kabul edilir. Bu nedenle de aksi belirtilmedikçe Sosyal Politika'nın çalışma alanı daha çok kamusal ya da yarı kamusal nitelikte alınan karar ve uygulamalar üzerinde odaklanmaktadır.¹²

Devletin ekonomik yaşamdaki rolü iktisat kuramı açısından halen tartışmalı olmakla birlikte bu koşullarda dahi devletin sosyal politikaların belirleyicisi ve uygulayıcısı rolünü üstlenmiş olması, sosyal politika ve makro ekonomi arasındaki ilişkinin önemli bir boyutunu göstermektedir. Bu açıdan sosyal politikaların finansman kaynağının başında devlet bütçelerinin gelmesi oldukça anlamlıdır.

3. SOSYAL POLİTİKANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE EVRİMİ

Sosyal politikanın tanımlandığı başlıklarda da ifade edildiği gibi sosyal politikanın ortaya çıkışı Sanayi Devrimi sürecine koşut bir döneme karşılık gelmektedir. Bu nedenle sosyal politikanın varoluş nedenlerinin belirlenmesi için kısaca Sanayi Devrimi süreci irdelenecektir.

3.1. Sanayi Devrimi

Sanayi Devrimi James Watt'ın 1765'de buhar makinesini icat etmesi ve bunun enerji kaynağı olarak kullanılması gibi yeni teknolojilerin üretimle ilgili ekonomik alanda artan ölçüde kullanılmasıyla başlamıştır.¹³

Ancak bu tarih üzerinde kesin olarak uzlaşmaya varılmış bir tarih değildir. Bu tartışmaların bir tarafında sanayi devriminin başlangıçlarını 16. yüzyılın ortalarına, Elizabeth

¹²ALTAN, a.g.e., s.7.

¹³Hasan ÇOBAN, *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, (İnkılâp Kitabevi, 1997), s.2.

döneminin yeni kapitalist sınıai teşebbüslerine kadar gösteren Profesör Nef; diğer uça da temel dönüşümü onsekizinci yüzyılın sonlarına sıkıştıran Profesör Rostow bulunmaktadır.¹⁴

Sanayi Devriminin başlangıç tarihine ilişkin tartışmalar söz konusu olmakla birlikte onun etkilerinin günümüze kadar devam edecek bir değişim yarattığı konusunda bir görüş birliği söz konusudur.

Sanayi Devriminin ortaya çıkardığı fabrika sistemi öncelikle 18. yüzyılın ortalarından itibaren İngiltere'de gerçekleşmeye başlamış ve 60-70 yıl içerisinde Avrupa'ya ve Amerika'ya yayılmıştır. Bu dönem içerisinde de toplumları etkileyen her büyük değişimde olduğu gibi, Sanayi Devrimi ile birlikte sosyo-ekonomik dönüşümler hızlanmıştır.

Ancak doğal olarak bu değişimler tesadüfi olarak ortaya çıkan değişimler değildir. Her önemli değişim gibi Sanayi Devrimi de belirli koşullar altında gerçekleştirilmiştir.

3.2. Sanayi Devrimi Koşulları

Sanayi Devriminin yarattığı büyük değişim insan hayatının her alanında önemli bir alt üst oluşların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ekonomik olarak küçük üretimin yerine geçmeye başlayan yeni teknik ve makinelerle donanmış fabrika üretimi; rüzgar, su, hayvan gibi doğal enerji kaynaklarını ikame eder biçimde değişimler yaratmıştır.

Fabrika sisteminin yarattığı iş bölümü ve teknik olarak ileri makinelerin üretime katkısı emek gücünün üretim süreci içerisindeki yerini daha sade hale getirmiştir. Böylelikle fiziksel güçleri, teknik bilgileri yetersiz emek gücünün dahi çalıştırılabileceği yeni koşullar ortaya çıkmıştır. Ancak bu yeni koşullar beraberinde önemli bazı sorunları da doğurmuştur.

19.yüzyıl sadece bilim açısından değil, sosyal çalkantılar açısından da hareketli bir yüzyıl olmuştur. Endüstrileşme batı dünyasının yaşamını değiştirmekteydi. Sosyal patlamalar birbirini kovalıyor; geleneksel siyasal ve sosyal düzenlerin temelden sarsıldığı görülüyordu. Eski dengeler hızla bozuluyordu.¹⁵

¹⁴Phyllis DEANE, *İlk Sanayi İnkılâbı*, Çev.: Tefik Güran, (Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988).

¹⁵Mehmet Ali AYBAR, *Marksizm ve Sosyalizm Üzerine Düşünceler*, Yayına Hazırlayan Aylin Özınon, (İletişim Yayınları, 2002), s.35.

3.3. Sanayi Devrimi Koşullarında Sosyal Sorunlar

Sanayi Devrimi sürecinde ortaya çıkan ve böylelikle sosyal politikalarında doğmasına yol açan sosyal sorunlar bir bütün olarak sanayileşmenin yarattığı sorunlar kapsamında ele alınabilir.

Sanayileşme, benzer genişlikte ve derinlikte olmayan toplumsal değişimler doğurmaktadır. Kırsal bölgelerdeki nüfusun sanayi ve hizmet kesimine geçişi; karışık ve düzensiz bir kentleşme; sosyal grupların dağılışı ve bölünüşü; işçi sınıfının büyümesi; insanlar arasındaki çalışma ilişkilerini yöneten alışkanlık ve kuşaklar arasında işbölümü; geleneksel toplumların sosyal güvenliklerini sağlayan ailenin bağlılık ve dayanışmasının gevşemesi ve kaybolması; sanayi içinde yeni teknik nedeniyle çalışma koşullarının değişmesi gibi. Bu gelişmeler yanında makine çağı ile yığın ve kütle üretimi başlamış ve bunun bir sonucu olarak zaman zaman üretim fazlalığının doğurduğu ekonomik dönemsel bunalımlar baş göstermiştir.¹⁶

Yine aynı koşullarda birbirinden tamamen ayrışan sermaye ve emek güçleri Sanayi Devrimi koşullarında yeni birer sınıf olarak ortaya çıkmışlar ve sınıf çatışmalarının tarafları olarak tarihteki yerlerini almışlardır.

Artık "işveren" olarak adlandırılmaya başlanılan fabrika sahipleri teknolojik buluşlara daha büyük yatırımlar yapabilmek, gerekli amortismanları ayırabilmek fabrikalarını büyüterek üretimi çoğaltabilmek ve serbest rekabet düzenindeki fiyat dampingi nedeni ile diğer fabrikalarla rekabet edebilmede daha güçlü duruma gelebilmek için aşırı kâr ve kapital birikimine yönelmişlerdir.¹⁷

Kısa dönemde aşırı kâr elde etme sermaye birikiminin sağlanması ise beraberinde maliyetlerin olabildiğince düşük tutulması eğilimlerini güçlendirmiştir.

Böylelikle Sanayi Devrimi emek gücü üzerinde ve dolayısı ile emek piyasalarının koşulları üzerinde önemli sorunların doğmasına yol açmıştır.

¹⁶TALAS, a.g.e., s.9-54.

¹⁷ALTAN, a.g.e., s.37.

3.4. Sanayi Devrimi Sürecinde Emek Piyasasında Ortaya Çıkan Sorunlar

Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı en temel sorunlardan biri emeğin sermaye tarafından yoğun biçimde sömürülmesi olmuştur. Makinelerin çoğalması ve yeni buluşlar nedeniyle hızla demode olmadan, hızla yenilenmesi zorunluluğu bir yandan anamala duyulan gereksinimi arttırırken bir yandan da anamalin gücünü çoğalttı. Bu durum emeğin anamal tarafından sömürülmesi olayını doğurdu.¹⁸

Teknik olarak gece çalışabilmenin olanaklı hale gelişi ile birlikte çalışma sürelerinin artırılması ancak ücret düzeylerinin alabildiğince düşük tutulması emeğin sermaye tarafından sömürüsünün somut göstergesidir.

Örneğin Bolton'da el tezgahında çalışan bir dokumacının haftada aldığı ortalama ücretin 1795'te 33 şilinden ve 1815'te 14 şilinden, 1829-34'te 5 şilin 6 peniye (ya da daha kesin bir ifadeyle net geliri 4 şilin 1,5 peniye) inmesine neden oldu.¹⁹

Benzer olumsuzluklar az öncede ifade edildiği gibi çalışma süreleri açısından baş göstermiş ve bu süreler çoğu kez günde 15-18 saate kadar yükselmiştir. Bu dönemde erkek, kadın ve her yaştaki çocuklar için çalışma süreleri, 14-15-16 saatten aşağı düşmemiştir.²⁰ Bu koşullar altında özellikle kadın ve çocuklar kitleler halinde fabrikalarda oldukça zor koşullar altında çalışmaya zorlanmışlardır. Kadın ve çocuk işgücünün yetişkin erkek işgücüne oranla daha ucuz olması ile üretim tekniğinin basitleştirilerek, kadın ve çocuk işgücünden yararlanabilmeyi olanaklı kılması da kadın ve çocuk işgücünün sanayide yaygın ve yoğun biçimde kullanılmasının nedenleri arasında bulunuyordu.²¹

Çalışma disiplininin çok vahim boyutlarda bir sorun teşkil ettiği fabrikalarda çoğunlukla yönetilmeleri kolay (ve daha ucuz) kadın ve çocuk işçilerin çalıştırılması yoluna gidildi. 1834-47 arasında İngiliz pamuk fabrikalarında çalışan bütün işçilerin yaklaşık dörtte biri yetişkin erkek, yarıdan fazlası kadın ve kız, geri kalanı da on sekiz yaşının altında çocuklardı.²²

¹⁸TALAS, a.g.e., s.37.

¹⁹"Boines, *History of the Cotton Manufacture in Great Britain*, (Londra: 1885)", Eric Hobsbawm, *Devrim Çağı 1789-1848*, Çev.: Bahadır Sina Şener, (Dost Yayınları, 1998), s.51'deki alıntı.

²⁰TALAS, a.g.e., s.44.

²¹ALTAN, a.g.e., s.37.

²²"M.BLAUG, "19. yy.'da Lancashire Pamuklu Endüstrisinde Sermayenin Üretkenliği", *Economic History Review*, (Nisan, 1961)", E.Hobsbawm, a.g.e., s.60'daki alıntı.

Sonuç olarak Sanayi Devrimi beraberinde yoksulluğu ve eşitsizliği de getiriyordu. Ancak bu durumu oldukça doğal karşılayan yaklaşımlarda söz konusuuydu. 1830 sonlarında işverenler Villermé'ye, "sürekli ihtiyaç durumunda olması, işçinin kendi çıkarıdır, çünkü o zaman çocuklarına kötü örnek olmayacaktır; yoksulluk, iyi insan olmasının garantisidir" diyorlardı.²³ Henri Baudrillard'ın 1853'te Collège de France'daki açılış konuşmasında ileri sürdüğü gibi, eşitsizliğin insan toplumunun üç payandasından biri olduğunun (diğer ikisi mülkiyet ve mirastı) resmen kabul edilmesine ramak kalmıştı.²⁴

3.5. Sosyal Politikanın Gelişimi

18. yüzyılın sonlarından itibaren o zamana kadar olan sınai yapının, makinenin üretim yaşamına geçişi ve bunun sonunda işçilerin büyük fabrikalar ve kentlerde toplanması çok geçmeden emeğin korunması gereğini ortaya koymuştu.²⁵

Bu gereklilik karşılığını Sanayi Devrimi'nin başladığı İngiltere'de bulmuştur. Yeni zamanların ilk toplumsal politika önlemi 1892 yılında İngiltere'de mensucat sanayiinde çalıştırılan çocukların çalışma koşullarını düzenleyen yasayla başlar.

Dolayısıyla sosyal politikanın doğuşuna ilişkin olarak şu tespiti yapmak oldukça yerindedir; sosyal politikanın doğuş yıllarında devletin karışimleri, özellikle korunmaya daha çok gereksinim duyan çocuklar ve kadınlar bakımından daha yoğun bir nitelik göstermiştir.²⁶ O halde sosyal politikaların oluşum nedenini kısaca Sanayi Devrimi'nin yaratmış olduğu sosyal sorunlarda bulabiliriz.

Sosyal politikalar başlangıçta daha çok dar anlamda bir seyir izlerken Sanayi Devrimini izleyen süreç içerisinde giderek geniş anlamda ve daha kapsamlı bir gelişim göstermeye başlamıştır. Bu yönüyle sosyal politika bir evrim geçirmiştir.

Sosyal politikanın başka bir açıdan evrimi de kişisel yardımların kişisel haklara ve sınıfsal konumlara doğru yönelmiş olmasıdır.

²³"P.JACCORD, *Historie Sociale du Travail*, (1960), s.248" E.Hobsbawm s.217'deki alıntı.

²⁴"P.JACCORD, a.g.e., s.249", E.Hobsbawm, a.g.e., s.218'deki alıntı.

²⁵TALAS, a.g.e., s.51.

²⁶TALAS, a.g.e., s.432.

Çağdaş sosyal politika kişiyi değil, onun mensubu olduğu sınıfı ve bu sınıfın durumunu göz önünde bulundurur.²⁷

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra işçi sınıfı lehine hızla gelişen sosyal ve ekonomik politikalar sonunda sendikacılık hareketlerinin etkinlikleri artmıştır. Çalışma süreleri kısaltılmış, çoğu ülkelerde sendikalar hukuksal ve anayasal kaynaklara kavuşmuş, haftalık ve yıllık dinlenmeler daha uzamış ve ücret düzeyleri daha elverişli boyutlara yükselmiştir.²⁸

Kuşkusuz sosyal politikaların gösterdiği bu gelişimde 1919 yılında Versay Antlaşması'nın 13. bölümünde yer alan hükümlerle oluşturulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün kurulmuş olması önemli rol oynamıştır. ILO'nun kuruluşu sosyal politikaların uluslararası ölçekte kurumsallaşmaya başlamasının öncüsü olmuştur. Ayrıca 1929 Ekonomik Bunalımı ile birlikte klasik liberal anlayışın yaşadığı sarsıntı kamusal politikaların ağırlığının artmasına neden olmuş böylelikle sosyal politika "sosyal devlet" anlayışının vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir.

Yine aynı süreç içerisinde yaygınlaşan sanayileşme yeni iş olanaklarının ortaya çıkmasına yol açmış yeni koşullar yeni ilişkilerin şekillenmesine neden olarak ücretli kesimin nüfus içindeki dağılımını oransal olarak artırmıştır.²⁹

Benzer biçimde kadın işgücünün sayısal artışı, hizmet sektörünün gelişimi ile birlikte bedensel güç gerektiren işlerde çalışan "mavi yakalıların" yanında düşünsel güce dayalı olarak çalışan "beyaz yakalıların" ortaya çıkışı sosyal politikaların çeşitlenmesine ve koşullara uygun biçimde yeniden organize edilmesine yol açmıştır.

3.6. Refah Devleti Koşullarında Sosyal Politika

Refah Devleti kavramı ilk kez Almanya'da 19. yüzyılın sonunda sosyal güvenlik alanında alınan önlemler nedeniyle kullanılmaya başlanmıştır. Ancak kavramın gerek gelişimi, gerek yaygın olarak kullanımı İkinci Dünya Savaşı sonrasındadır.³⁰

Özellikle iki büyük dünya savaşının ardından dünyada yaşanan toplumsal sorunların ağırlığı sosyal politika anlayışının kapsamının daha fazla genişlemesine yol açmıştır. Ayrıca

²⁷TALAS, a.g.e., s.22.

²⁸TALAS, a.g.e., s.37.

²⁹ALTAN, a.g.e., s.43.

³⁰KORAY-TOPÇUOĞLU, a.g.e., s.53.

iktisat kuramı açısından özellikle batılı ülkelerde Keynesyen yaklaşıma duyulan güven "refah devleti" anlayışının gelişmesi ve güçlenmesine olanak sağlamıştır. Yine aynı dönemde yaşanan hızlı ekonomik büyüme refah devleti anlayışının ekonomik dayanaklarını sağlamış, dünyanın birçok ülkesinde güçlü sendikaların varlığı, emek eksenli siyasal partileri iktidara taşımış, böylelikle refah devleti yaklaşımı özellikle Batı Avrupa'da önemli kazanımlar elde etmiştir.

Gerçekten 2. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Batı Avrupa'da hem refah devleti gelişmiş, hem işçi sınıfı açısından toplumsal uzlaşmanın koşulları sağlanmıştır. 2.Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa toplumları açısından ortak özellikler taşıyan bu dönem, uygulanan ekonomi politikası nedeniyle "Keynesyen refah devleti" veya "Keynesyen uzlaşma" terimleriyle adlandırılmaktadır.³¹ Refah devleti olgusuna dar bir bakış açısıyla yaklaşanlar onu sosyal hizmetler sunan, gelir transferleri gerçekleştiren ve toplu konut faaliyetlerinde bulunan bir kurum olarak algılanmaktadırlar. Geniş bir bakış açısıyla ele alanlar ise devletin ekonominin yönetimindeki rolü üzerinde yoğunlaşarak istihdam ve ücretler gibi makro ekonomik konulara dikkati çekmektedirler. Keynesyen refah devleti derken vurgulanan aslında bu geniş anlamdır.³²

1970'lere kadar istihdam düzeyinin yükseldiği ücret ve çalışma koşullarının genel olarak iyileştiği bu süreç ABD'nin Vietnam ile girdiği savaş ve yaşadığı yenilgi, artan kamu açıkları ve petrol krizi nedeni ile sarsılmış ve daha farklı bir döneme geçilmiştir.

4. EKONOMİK YAPIDA DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASASI

Dünya ekonomisinin yaklaşık son yirmi yıllık süreç içerisinde yaşadığı gelişmeler artık gelenekselleşen bir söylemle "küreselleşme" kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Söz konusu dönem içerisinde sosyal politika uygulamalarının ve bu uygulamaların işgücü piyasasına yönelik etkilerinin belirlenebilmesi için genel hatlarıyla küreselleşme kavramından ve gelişiminden söz edilecektir.

³¹KORAY-TOPÇUOĞLU, a.g.e., s.54.

³²Engin YILDIRIM, "Küreselleşme Refah Devleti ve Risk Toplumu", *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, Editör: Veysel Bozkurt, (Bursa: Alfa Yayınları, 2000), s.78.

4.1. Küreselleşme Kavramı ve Süreci

Küreselleşme eski bir süreci tarif eden yeni bir sözcüktür. Aslen beş yüzyıl önce başlayan Avrupa sömürgecilik dönemiyle beraber küresel ekonominin bütünleşmeye başlaması. Ancak bu süreç son çeyrek yüzyılda bilgisayar teknolojisindeki patlama, ticari engellerin kaldırılması ve çok uluslu şirketlerin politik ve ekonomik güçlerinin artmasıyla hız kazandı.³³

Küreselleşme kavramına atfedilen anlamları ve küreselleşme olarak adlandırılan sürecin dinamiklerini bir arada değerlendirdiğimizde, yaşanan gelişmelerin salt ekonomik kriterlerle değerlendirilemeyeceği ifade edilebilir.

Öyle ki, bu kavram Peter Burger'in deyiimiyle, Alman kömür endüstrisindeki gerilemeden Japon gençlerinin cinsel açıklarını açıklamaya kadar geniş bir alanda kullanılan "klişe"ye dönüşmüştür.³⁴

Aslında endüstri devrimi gibi küreselleşme de öncelikle olgudur. İnsanlığın bilimsel, teknolojik ve ekonomik gelişim düzeyinin bugün geldiği yeri ifade etmektedir.³⁵

Küreselleşme ekonomik liberalizmin günümüz koşullarına uyarlanmış bir versiyonudur. Bütün amacı emperyalist sermayenin hakimiyetinde yaşamakta olan uluslararası bütünleşme sürecinin önündeki engelleri ayıklamanın ideolojik temellerini sağlamaktadır.³⁶ Artık küreselleşme insanların gündelik yaşamlarına her türlü sosyo-ekonomik ilişki biçimlerini etkileyen ve bu ilişkilerin geleceğe dair yönelimlerini de belirleyebilecek güce sahip bir olgudur. Özellikle son on yıllık dönemde küreselleşme kavramının ve sürecinin bu denli tartışılır olması küreselleşmenin bu yönünü açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Kimilerine göre "moda" bir deyim, kimilerine göre "kaçınılmaz bir gerçeklik", kimilerine göre ise "etkilerinden bir an önce kurtulunması gereken bir dayatma" olarak değerlendirilen küreselleşme yaklaşık olarak 1970'lerde yaşanan Stagflasyonist kriz ile başlatılabilir.

³³Wayne ELLWOOD, **Küreselleşmeyi Anlama Klavuzu**, Çev.: Betül Dilan Genç, (Metis Yayınları, Ekim, 2002), s.13.

³⁴Veysel BOZKURT, "Küreselleşme Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, s.17.

³⁵BOZKURT, **a.g.e.**, s.94.

³⁶Sungur SAVRAN, **Uluslararasılaşma ve Kriz 1992**, (İstanbul: Petrol-İş Yayınları, No: 33, 1992).

Aslında "Batı, Batı, Doğu da Doğu olmadan önce küresel çapta, birbirini etkileyen, biçimlendiren bir genel insanlık "uygarlığı" zaten vardı ve kendi içindeki noktalar arasındaki ağları giderek artan bir yoğunlukta örmeye devam ediyordu. Bir başka deyişle üretici güçler sürekli gelişiyor, geliştikçe gezegen ölçeğinde yaygınlaşıyor, küreselleşiyordu.³⁷

Dolayısıyla kavramın kendisi ve gelişim süreci yaklaşık 500 yıl öncesine dayanmakla birlikte, son otuz yılda yaşanan gelişmeler bazı nitelikleri açısından farklılıklar taşımaktadır.

Küreselleşme sürecinin ortaya çıkmasında çok sayıda faktörün etkisi olmuştur. Bu faktörleri ana başlıklarıyla üç grupta toplamak mümkündür. Bunlardan ilki teknoloji, ikincisi ideolojik faktörler ve üçüncüsü ise ekonomik faktörlerden oluşmaktadır.³⁸

1970'lerde özellikle askeri ve uzay çalışmaları sonrası ivmesi iyice artan teknolojik gelişim iletişim sistemlerinin gelişimini tetiklemiş, bu durum hizmet sektörünün ağırlığının giderek artmasına yol açmıştır. Hizmet sektörünün temel girdisinin "bilgi" olması bu açıdan anlamlıdır. Bu yüzden bugünkü teknolojik gelişmelerin % 80'inin bilgi teknolojisi temelli olduğu tespit edilmiştir.³⁹ Reel Sosyalizmin 1980'lerin ortalarında başlayan ve 1990'larda giderek hız kazanan çözülüşü neo-liberal politikaların dönemsel üstünlüğü ile sonuçlanmış, deregülasyonist politikalar daha fazla benimsenir hale gelmiştir. Bu değişimlere bağlı olarak ekonomik açıdan devletin varlığı tartışmalı hale gelmiş, çok uluslu şirketlerin başını çektiği "Global Oyuncular Dönemi" dünya ekonomisinin gidişatını belirler hale gelmiştir.

Bu gelişmeler sonucu 24 saat işlem yapabilen finansal piyasalar ortaya çıkmış, internet görüntülü mobil telefonlar gibi iletişim araçlarının kullanımı yaygınlaşmıştır.

1999 değerleriyle, New York ve Londra arasında gerçekleştirilen üç dakikalık telefon görüşmesi bedeli 1930 yılında 245 dolar iken bu oran 1998 yılında 35 cent'e inmiştir.⁴⁰

1950'lerin sonlarına kadar Atlantik'i veya Pasifik'i tamamen geçen tek bir iletişim kablosu bulunmazken, bugün kabloların sayısı bir milyonu aşmaktadır.⁴¹

³⁷Ergin YILDIZOĞLU, "Geleceğe Dönüş", www.tbb.org.tr/2020/ergin_yildizoglu.doc (28 Şubat 2003).

³⁸Nusret EKİN, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, (İstanbul: İTO Yayınları, 1999), s.50.

³⁹OECD, *Information Technology and Economic Perspectives*, (Paris: OECD Yayınları, 1985), s.20.

⁴⁰UN, *Human Development Report 1999*.

⁴¹Anthony GIDDENS, *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*, Çev.: Osman Akinhay, (İstanbul: Alfa Yayıncılık, 1. Baskı, Ocak 2000), s.

4.2. Küreselleşme Koşullarında Yeni Ekonomik Standartlar

Küreselleşme koşullarında ortaya çıkan yeni ekonomik standartları üretim etkinliğinin yaşadığı yapısal dönüşümler ve bu dönüşümlerin tetiklediği geleceğe dönük yeni koşullar çerçevesinde irdeleyebiliriz.

4.2.1. Üretimin Dönüşümü

Küreselleşme sürecinde üretimin dönüşümünü belirleyen temel olgular üretimin organizasyonunda yaşanan değişimler, endüstriler ve kamu etkileşimi ve uluslararası entegrasyonlar olarak sıralanabilir.

4.2.1.1. Üretim Organizasyonunun Değişimi

İş yaşamında düzenli bir iş bulmanın, o işi korumanın, kariyeri geliştirmenin koşulları giderek artan biçimde güçlükler yaratmaktadır. Bunun nedeni teknolojinin önünün açılmasının yarattığı yeni iş örgütlenmesidir.⁴²

Söz konusu koşullarda üretim ve istihdam arasındaki klasik etkileşimin değiştiği gözlenmektedir. Dolayısıyla yatırım artışlarının uyardığı üretim genişlemeleri bazı sektörlerde kısa dönemde istihdam artışına yol açmayabilmektedir.

Örneğin 20 yıl önce Türkiye'de cam sektörü 570 bin ton dolayında cam üretirken, cam ve cam entegre kuruluşlarla birlikte 18 bin kişi istihdam ediliyordu. Bugün cam üretimi 1,5 milyon tonu aştı; istihdam ise 11 bin düzeylerine indi.⁴³

Üretim organizasyonunda yaşanan bir başka değişim ise ulusal üretimin geleneksel olarak daha bol bulunan hammadde ile gerçekleştirilmesinin görece öneminin azalmasıdır. Bir başka anlatımla petrol dışında ulusal ekonomiler salt daha kolay bulma olanağına sahipler diye aynı hammaddelerin kullanıldığı üretim alanlarından başka üretim alanlarına doğru yönelmektedirler.

İletişim araçlarının erişebildiği kapsama alanı büyüdükçe firmalar arasında potansiyel rekabet daha da arttı. Benzer bir gelişme talep cephesinde de yaşandığı için üretim

⁴²Rüştü BOZKURT, "Dünya Çalışma Hayatında Değişim ve Türkiye", **TİSK Çalışma Hayatında Çağa Uyum Sempozyumu**, (2002), s.4.

⁴³Aynı, s.4.

çeşitlemesi, firmalar arası yatay ve dikey birleşmeler ürün ömürlerinin kısılması, marka yaratma gibi değişimler daha yoğun yaşanır hale geldi.

4.2.1.2. Endüstri ve Kamu Etkinliği

Daha önce de ifade edildiği üzere son yirmi yıllık süreç içerisinde neo-liberal eğilimlerin elde ettiği kazanımlar, devletin asli fonksiyonlarına dönmesi, piyasanın serbestleşmesi biçiminde teorize edilen anlayışların güçlenmesine yol açtı. Bu yüzden endüstriyel yapılanmalarda kamu, hukuksal düzenleyici konumuna gelirken piyasalarda esas rolün girişimciye ait olduğu yeni organizasyonlar söz konusu oldu.

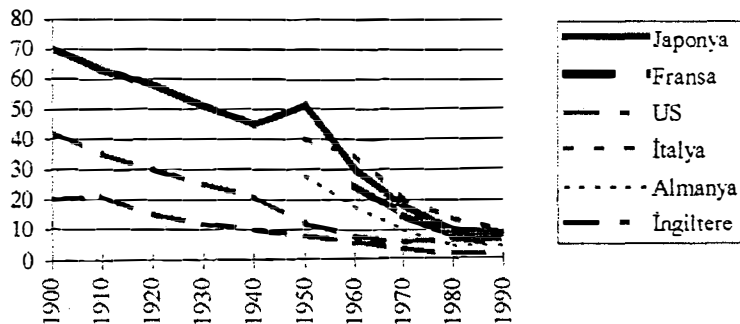
4.2.1.3. Uluslararası Entegrasyonlar

Çok uluslu şirketlerin hakim konuma geldiği üretim etkinliğinin gerçekleştirildiği mekanın sınırlar ötesi nitelik gösterdiği bu süreçte uluslararası sosyo-ekonomik ilişkilerde görülen geleneksel ikili ilişkiler yerini "çok taraflı ilişkilere" bıraktı. Bu koşullarda ise AB, NAFTA, ASEAN gibi ülkelerarası çok taraflı ilişkilerin hakim olduğu yeni entegrasyonlar güç kazanmaya başladı.

4.2.2. Geleceğe Dönük Yeni Koşullar

Sosyo-ekonomik ilişkilerin büyük bir hızla değişim geçirdiği bu süreçte dünyanın geleceğine dair bakış açılarında da sürekli bir dinamizm görülmektedir. Bir başka söylemle bu durum adeta bir zorunluluk halini almıştır. Örneğin 1913'de dünya ticaretinin yüzde 70'i tarım ürünlerine dayanırken, bu oran günümüzde yüzde 7'dir.

Grafik 1: Tarım İşçilerinin Payı



Kaynak: BOZKURT, a.g.e., s.4.

5. KÜRESELLEŞME KOŞULLARINDA İŞGÜCÜ PİYASASI

Tarihsel olarak emek-sermaye ilişkilerini etkileyen faktörlerin başında üretim teknolojileri gelmektedir. Basit alet ve makinaların kullanıldığı ortaçağ ekonomisinin küçük sanayiye dayanması, teknik buluşların sonucu 18-19. yy.'da yaygınlaşan modernizasyonun kapitalist fabrika sanayiini ortaya çıkarması, sosyal sınıf yapısının bu gelişme paralelinde yeniden biçimlenmesi hep aynı gerçeği karşımıza çıkarmaktadır.⁴⁴

Küreselleşme beraberinde işgücü piyasalarının da dünya çapında birbirine yakınlaşmasına yol açmıştır. Küresel işgücü piyasası kavramı mikro ve makro boyuta sahiptir. Mikro açıdan küresel işgücü piyasası kavramı, çokuluslu firmaların küresel bir işgücü piyasasında kendi beşeri kaynak geliştirme programlarını ve politikalarını düzenlemesini ifade etmektedir. Makro boyutta işgücü piyasalarının küresel bir nitelik kazanması ise, düşük maliyetli işgücüne oranla yüksek maliyetli işgücünün riskini ortaya koymaktadır.⁴⁵

Mal ve hizmet piyasalarında küreselleşme işletmelerin üretimlerini hammadde kaynaklarının bulunduğu yerde gerçekleştirme davranışını değiştirmektedir. Artık işletmeler istihdam edeceği işgücünü üretim yapacağı yerden, hammaddeleri ucuz olan yerden, ürünlerin pazarlamasını stratejik avantaj sunan ve rekabet üstünlüğü sağlayan yerden gerçekleştirme eğilimi göstermektedir.⁴⁶

Küreselleşme sürecinde yaşanan değişimler doğal olarak işgücü piyasalarının niteliğini de büyük ölçüde farklılaştırmıştır. Yaşanan farklılaşma işgücü piyasasının taraflarını oluşturan işgücü arzının davranışlarını da başkalaştırmıştır. Ayrıca kamunun piyasalara müdahale etme yeteneğinin giderek kısıtlandığı bu süreçte kamu işgücü piyasasının doğrudan tarafı olma biçimindeki rolünü giderek yitirmiştir.

5.1. Çalışma Koşullarının Değişimi

Bilindiği üzere 1929 krizi ve savaş sonrası koşullarda ortaya çıkan Fordist üretim; üretim etkinliğinin ve üretilen malların standardizasyona bağlı olarak, hareketli bir montaj hattı üzerinde yığmsal üretime dayalı bir modeldi. Taylor'un "Bilimsel Yönetim İlkelerinin"

⁴⁴Metin KUTAL, "Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerindeki Olası Etkileri", *Kamu İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, (Ankara, 1997, Cilt: 4, Sayı: 2), s.251.

⁴⁵Güven MURAT, "Küreselleşme ve İşgücü Piyasaları", *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, s.259.

⁴⁶Aynı, s.273.

Üretim sürecine uyarlandığı; makinelerin ve emeğin fabrika içerisinde düzenlendiğı bu sistem eğitimsiz ve niteliksiz işgücü kullanımı yolu ile aşırı uzmanlaşmaya dayalı olarak varlığını 1960'lara kadar sürdürmüştür. Eğer Fordist retim biçimi ile geçerli olan ekonomik değer yargıları arasında bir dönemsellik ilişkisi kurulur ise, Fordist retim Keynesyen ekonomik anlayışın geçerli olduğu döneme uygun bir sistematik olarak kabul edilir. Ancak 1960'larda Keynesyen ekonomik anlayışın krize girdiğı koşullarda Fordist retim tarzı tıkanıklık içerisine girmiş; yüksek enflasyon, düşük verimlilik ve krlk yetersiz toplam talep gibi olumsuz ekonomik göstergeler Fordist retim gözden düşmesine yol açmıştır.

Bu süreç 1970'lerin başında yaşanan Stagflasyonist krizle birlikte daha da hızlanmış, böylelikle ekonomik olarak yeni modellerin arayışına gidilmiştir.

Bretton Woods sisteminin tamamen ortadan kalkmasına bağlı olarak sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı, kamusal işletmelerin özelleştirilmeye çalışıldığı bu dönemde piyasa mekanizması bu anlayışa uygun biçimde yapılandırılmaya çalışılmıştır.

Keynesyen yaklaşım Fordist retim dönemsel eşleşmesine uygun olarak bu dönemde de neo-liberal yaklaşım Post-Fordist retim ilişkisi kurulabilir. İşgücü piyasaları neo-liberal eğilimlere bağlı olarak esnek çalışma koşullarına dayalı bir biçimde organize edilmeye başlanmıştır.

Küreselleşme koşullarında, ticaretin ve sermaye hareketleri üzerindeki engellerin kaldırılması, işçiler gibi işletmeler üzerinde de rekabetçi bir etki oluşturmakta, işletmeler yeni üretim yöntemleri uygulamak zorunda kalmaktadır. Toplam kalite yönetimi, tam zamanında üretim, alt işveren kullanımı gibi uygulamalar yaygınlaşmaktadır.⁴⁷

Çalışma yaşamını etkileyen bir başka değişme ise demografik yapı ile ilgili olarak yaşanan gelişmelerdir. Dünya nüfusunun yaşadığı hızlı artış, yerleşim sorunları gibi önemli problemleri dayatmaktadır. Nüfusun hızlı artmasıyla birlikte karşı karşıya gelen bir başka sorun ise "küresel yaşlanma" sorunudur. Özellikle gelişmiş ülkelerde nüfus hızla yaşlanırken gelişmekte olan ülkelerde hızla artan bir genç nüfus bulunmaktadır.

⁴⁷Aysel TOKAL, "Küreselleşme ve Endüstri İlişkilerine Etkisi", *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, s.139.

5.2. Endüstri İlişkilerinin Dönüşümü

Ekonominin yapısal değişimi ile birlikte işgücüne olan talep yapısında da farklılaşma yaşanmaktadır. Bu bağlamda vasıflı işgücü açısından küresel işgücü piyasası her geçen gün biraz daha genişleyerek alternatiflerini artırırken, vasıfsız işgücüne olan talebin hızla daralması bu grubun küreselleşme sürecinden dışlanmasına, yoksullaşmasına ve büyük bir ümitsizliğe kapılmasına yol açmaktadır.⁴⁸

Pazar'da yaşanan değişim çalışanlarda aranan özellikleri de değiştirmiştir. Bilgiyi kullanabilen, yeni bilgiler üretebilen ve bunları bir müşteri beklentisinde ürün üzerinde somutlaştırabilen "çalışan profili" aranır oldu. Sanayi toplumunun birbirinin yerine ikame edilebilen çalışanın yerini, farklı özelliklere sahip insanlar aldılar.⁴⁹

Endüstri ilişkilerinde yaşanan dönüşüm emeğin üretim süreci içindeki örgütlenme biçimlerinde de değişikliğe yol açmıştır. Emeğin örgütlenme biçimi esnekleşmiş ve böylelikle işlevsel esneklik, sayısal esneklik, çalışma zamanı esnekliği ve ücret esnekliği biçiminde yeni kavramların ortaya çıktığı bir süreç yaşanmaya başlamıştır.⁵⁰

5.3. İşgücü Piyasalarının Küreselleşmesi

İşgücü piyasalarında yaşanan küreselleşmeyi, işgücü piyasalarında esnekleşme, uluslararası yeni işbölümü ve küresel üretim olarak üç gerekçeyle ilişkilendirebiliriz.

İşgücü Piyasalarında Esneklik: 1970'li yılların sonunda ve 1980'li yıllarda ulusal talep düzeyi kabul edilebilir bir maliyetle yönetilemez hale gelince, hükümetlerin büyük bölümünün dikkatlerini istihdam yaratmaktan çok istihdam yaratmaya yönelik piyasadaki engelleri; diğer bir ifadeyle işgücü piyasasındaki rijiditeleri kaldırmaya yönlendirmiştir.⁵¹

Uluslararası Yeni İşbölümü: Aralarında G-7'lerin, Transformasyon ekonomilerinin, OPEC ülkelerinin, yoksul ülkelerin bulunduğu farklı gelişmişlikteki çeşitli ülkeler uluslararası ticaretin yoğunlaşması dolayısı ile aralarında yeni bir işbölümü oluşturmuşlardır. Bu durum

⁴⁸Ahmet SELAMOĞLU, "Yoğunlaşan Sosyal Sorunlarıyla Küreselleşme", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, s.43.

⁴⁹Can PAKER, "21. Yüzyılın 7 Yatırım Harikası ve Finans Hayatında Yeni Kurallar", **Henkel Dergisi**, (İstanbul: 2000).

⁵⁰GENEL İŞ Sendikası, **Esnek Üretim Esnek İstihdam**, (Genel İş Yayınları), s.8.

⁵¹MURAT, **a.g.e.**, s.261.

işgücü piyasalarını da birbirine daha yakın hale getirmiştir. Faktör piyasasına yönelik talebin türev talep olma niteliği göz önünde tutulursa herhangi bir ürün ticarete ne kadar konu olursa bu ürünün üretiminde harcanan emekte o derece talep edilir hale gelecektir.

Küresel üretim: Uluslararası üretimin genişlemesiyle, karşılıklı ekonomik bağımlılık, büyük firmalar ve bağlı ortaklıkları ile bunların sözleşme yaptıkları taşeron firmalar arasında sınır ötesi faktör ve mal akışları organizasyonuna dönüşmektedir.

6. YENİ EKONOMİ VE İŞGÜCÜ PİYASASI

İktisat yazınında popüler hale gelen "Yeni Ekonomi" kavramı, dünya ekonomisinin halihazırda ulaştığı düzeyin karşılığı olarak kullanılan bir belirmedir.

Bu açıdan "Yeni Ekonomi" dünya ekonomilerinin ortak paydası olarak da değerlendirilebilir. Söz konusu ortak paydaya ilişkin özellikleri ise şu başlıklar altında toplayabiliriz:

- İleri Teknoloji Üretimi
- Verimlilik Artışı
- Üretim Artışı
- Stratejik Rekabet

Bu özelliklerden hareket ederek Yeni Ekonomi'yi tanımlamak istediğimizde ise, Yeni Ekonomi; yüksek teknolojik üretimin verimlilik artışına yol açtığı, bu verimlilik artışının üretim artışını uyarak aynı zamanda istihdam yapısında da değişime yol açtığı bir süreçler toplamıdır. Dolayısıyla bu süreç ekonomik sistemin temelini oluşturan devlet, işletmeler ve hane halkları gibi karar birimlerinin davranışlarında da değişim yaratmaktadır. Bu noktada Yeni Ekonomi, işletmeler açısından yıkıcı rekabet yerine, stratejik rekabetin ortaya çıkmasına neden olmakta, devletin ekonomik yaşamdaki rolünü sorgulamakta, hane halklarının tüketim kalıplarının farklılaşmasına yol açmakta ve işgücü piyasalarında önemli değişimler ortaya çıkarmaktadır. Bilgi ekonomisinin gelişimine dayalı olarak gelişen "yeni ekonomi" sürecinin genel kabul gören bazı karakteristik bileşenleri söz konusudur.

Yeni ekonominin karakteristik bileşenleri

- Dijitalleşme,
- Araştırma-Geliştirme Faaliyetleri,
- İnsan Kaynaklarının Profiline Yaşanan Değişim,

olarak sıralayabiliriz.

6.1. Dijitalleşme

Yeni ekonominin bel kemiğini İnternet oluşturmaktadır. Örneğin; borsada işlem gören şirketlerin başında İnternette iş yapan "Yahoo, AOL (America Online), Amazon.com" gelmektedir.⁵² Telekomünikasyon ve bilgisayar hayatımızda her geçen gün daha önemli bir yer tutmaya başladı. Tüketici harcamalarında iletişim ve bilgisayar teknolojilerine yönelen kısmın payı giderek artmakta elektronik ticaret insanlara da büyük kolaylık sağlamaktadır. Örneğin, yaşlı ve özürlü insanlar için İnternette alışveriş yapabilmek büyük kolaylıktır.⁵³

6.2. Araştırma Geliştirme Faaliyetleri

Yeni ekonominin olmazsa olmaz bileşeni olan Ar-Ge faaliyetleri işletmelerin rekabet üstünlüğü sağlamasında önemli bir faktördür. Ar-Ge, sonuç verip vermeyeceği belirsiz araştırmalara para yatırmak, onlarca insanı belirsiz bir gelecek için çalıştırmak gibi bir kavram olarak anlaşılabilmektedir. Oysa ürünlerde yenilik yapılması günümüzde artık büyük ölçüde Ar-Ge faaliyetleri ile mümkündür.

6.3. İnsan Kaynaklarının Profiline Yaşanan Radikal Değişim

Yeni ekonomide yeni teknolojiler nedeniyle daha iyi eğitilmiş çalışanlara ihtiyaç duyulacaktır.⁵⁴ 1990'lardan itibaren ekonomide "ağır" olarak adlandırılan sektörler önemini kaybederken, beraberinde "hizmet" veya "hafif" olarak adlandırılan sektörler önem kazanmaya başlamıştır. Kas gücünün yerini, beyin gücü almıştır. Profesyonel olarak adlandırılan "beyaz yakalı"lar ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak emek piyasasının yapısında değişiklikler meydana gelmiştir.⁵⁵

⁵²"Yeni Ekonominin Neresi Yeni", *Forum*, (Ekim 2000), s.35.

⁵³"Nobelli Ekonomist'ten Yeni Ekonomi Dersi", *Capital*, (Kasım 2000), s.113.

⁵⁴"Ünlü Ekonomist'ten Yeni Ekonomi Analizi", *Capital*, (Nisan 2000), s.69.

⁵⁵Eren KESKİN, "Yeni Ekonomi Rekabetin Gerekliği", *Jeo Ekonomi*, (Yaz-Sonbahar 2000), s.18.

Yeni ekonominin karakteristik bileşenleri olarak bu unsurların bütünsel bileşimi ise bize rahatlıkla Enformasyon Ekonomisine ya da başka bir anlatımla Bilgi Ekonomisi kavramına götürebilecektir. Bu anlamda Bilgi Ekonomisi Yeni Ekonominin göstergesel verilerinin yoğunlaştığı bir alt sektör olarak değerlendirilebilir. Bu alt sektörün gerek Yeni Ekonomi anlayışı açısından gerekse de makro ekonomik dengeler açısından taşıdığı önem oldukça açıktır.

Batı dünyasında 1970'lerde yaşanan ekonomik kriz, 1980'lerin başında neo-liberal politikaların devreye girmesiyle sonuçlandı. Bu iktisat politikaları ile birlikte gittikçe artan işsizlik-enflasyon olgusuna çözüm arayışları içinde yeni bir yatırım alanı olarak; enformasyon teknolojilerine dayalı sanayi politikalarından söz edilmeye başlandı. Enformasyon yatırımlarının çoğaltan etkisinin, istihdam ve büyüme üzerinde olumlu etkileri olacağı beklentisi, o dönemde çoğu ülkede giderek egemen bir görüş olarak yaygınlaşmaya başladı.⁵⁶

Yeni ekonomi kapsamında ortaya çıkan bu süreç ise beraberinde "bilginin" başat faktör olduğu yeni bir üretim fonksiyonunu ortaya çıkardı.

Geleneksel öğretiye göre daha fazla büyüme ancak daha fazla sermaye kullanımı ile sağlanabilir. İşte o zaman sınıra ulaşırız, çünkü dünyadaki kaynaklar sınırlı. Ancak hammadde, işgücü ve sermaye giderek daha küçük bir rol oynamaya başlıyor. Büyüme artık fikirler ile sağlanıyor. Ekonomiye yeni bir bilgi sanayisi-bilgisayar, yazılım şirketleri, biyoteknik- taşımakta.⁵⁷

Söz konusu yeni üretim fonksiyonu ve bu fonksiyonun yarattığı yapı beraberinde ölçüm sorunlarını da ortaya çıkartmıştır.

Bu gün ekonominin "Enformasyon Sektörü"nü dolar olarak ölçmeye çalışan bir dizi insan var. 1994'te Business Week "Enformasyon Çağı için geliştirilmiş yeni bir istatistik sistemi" önererek, ekonomiye üç sektöre ayırma görüşünü ortaya attı; Mallar (Madencilik ve kamu yatırımları ile birlikte, imalatın büyük bölümü); Hizmetler (oto onarımı, bankacılık, ilk ve ortaöğrenim, sağlık hizmetleri, oteller vb. gibi "insana dönük" işler); Enformasyon (reklamcılık, iletişim, bilgisayarlar ve yazılım programları, yüksek öğrenim, eğlence sektörü, yayıncılık, hisse senetlerine dayalı işler vb.).

⁵⁶S.Alev SÖYLEMEZ, *Medya Ekonomisi ve Türkiye Örneği*, s.1.

⁵⁷Paul Romer ile Der Spiegel'in yapmış olduğu söyleşi, *Liberal Bakış Gazetesi*, 18 Ağustos 1997.

Bu hesaba göre, Amerikan iş gücünün yaklaşık yüzde 15,3'ü enformasyon sektöründe yer almaktadır.⁵⁸

Yeni ekonominin etkileri sosyo-ekonomik yapıyı değiştirme gücünün esasını teknolojik yeniliklerden alan yeni ekonominin yarattığı en önemli alt-üst oluşlardan biri piyasalarda yaşanmaktadır.

6.4. Yeni Ekonomik Koşullarda Yeni İş Alanları

Yeni ekonomi, yeni iş alanları yaratmıştır. Bunları şu biçimde sıralayabiliriz:⁵⁹

İş Geliştirme: İş geliştirme departmanları temelde stratejik planlamadan yeni ürünlere, araştırma ve geliştirmeye kadar çok farklı bir yelpazeye hitap ediyorlar. Bu bölümde çalışanlar strateji oluşturmak, iş sektörlerini araştırmak, departmanlar arasında aracılık yapmak gibi işlevlere sahiptirler.

Çağrı Merkezi (Call-center) Yöneticisi: Şirketler "müşteri memnuniyeti" kavramını baz alarak yönetim yapılarını yeniliyorlar. Müşteri memnuniyeti rekabetin hedefe ulaşmayı sağlayacak teknolojilere yapılan büyük yatırımları da beraberinde getiriyor. İşte bu çağrı merkezleri bu teknolojilerden biri. Çağrı merkezleri, müşteri ile doğrudan iletişim kurmayı sağlıyor.

M-Ticaret Proje Uzmanları: Mobil ticaret olarak nitelendirilen M-Ticaret Wap teknolojisiyle e-ticaret'in cep telefonuyla yapılması olarak tanımlanır.

Scanner Data Uzmanı: Pazarlama alanının da yepyeni bir teknik olan scanner data'nın en önemli kullanım alanı tüketici davranışlarının ölçülmesinde ortaya çıkar. Alışveriş fişlerini, alışverişin yapıldığı anda kaydeden barkod aletlerinin ve barkoddan gelen verileri ileten bilgisayarların gelişmesiyle kullanılmaya başlayan scanner verileri, tüketicinin yapısını ortaya koyar. Scanner data uzmanı barkodlardan ham olarak gelen verileri kullanabilir duruma getirir. Firmanın hangi stratejileri izlemesi gerektiği, promosyon yapıp yapmayacağı gibi bir çok hayati bilgiyi yorumlayarak firmaya bir nevi danışmanlık yapan scanner data uzmanı bu nedenlerle pazarlama departmanlarında çok önemli bir işlev yüklenirler.

⁵⁸Thomas A.STEWART, **Entelektüel Sermaye Kuruluşların Yeni Zenginliği**, (BZD Yayıncılık, 1997), s.46.

⁵⁹"Yeni Ekonomiyle Gelen 25 Yeni İş", **Forum**, (Ekim 2000), s.40.

Bioteknoloji Uzmanları: Son yıllarda teknolojik düzeyde hızlı bir gelişim ve değişim gösteren biyoloji bilimleri tıp, tarım, çevre, gıda, kimya ve ilaç sanayi gibi pek çok alanı kapsıyor. Bio teknoloji, teknolojiyle ilaç endüstrisini bir araya getiriyor.

Risk Sermayesi Uzmanlığı: Risk sermayesinin doğuşu aslında 1950'li yıllara kadar uzanıyor. Tüm dünyada yaygınlaşması ise yeni ekonomi ile birlikte 1990'lı yılların başlarına denk düşüyor. Risk sermayesi şirketleri iyi bir projesi olan küçük şirketlere ortak olarak, bu şirketlerin geleceğine yatırım yapıyorlar. Şirket başarılı olursa, onu borsaya açarak, başlangıç yatırımlarını 5'e 10'a katlıyorlar.

Ortaya çıkan bu yeni iş alanlarında görülebileceği gibi, yeni teknolojiler, yeni piyasalar ve yeni işler yaratmışlardır.⁶⁰

Yine benzer biçimde e-ticaret olarak adlandırılan ticaret biçimi ve finansal sistemde ortaya çıkan teknolojik yenilikler adeta geleneksel piyasa yapılarını büyük bir alt-üst oluşla karşı karşıya bırakmıştır. Bu açıdan aşağıdaki tablo oldukça anlamlıdır.

Tablo 1: Dünya E-ticaret Hacmi

Tarih	Milyon Dolar	Tarih	Milyon Dolar	Tarih	Milyon Dolar
1999	340	2002	625	2005	2000
2000	460	2003	735	2006	2400
2001	520	2004	1000	2007	3000

Kaynak: ASOMEDYA, Eylül 2000.

Yeni ekonomiye bağlı olarak; tüketici davranışları ve tüketim alışkanlıkları açısından da önemli değişiklikler yaşanmaktadır.

Biyoteknoloji ve ilaç sektöründe çok önemli yenilikler yaşanıyor. Bu gelişmeler insan ömrünü uzatıyor bu da tüketicilerin ömürleri boyunca daha fazla para harcaması demek. Telekomünikasyon ve bilgisayar hayatımızda her geçen gün daha önemli bir yer tutmaya başladı. Tüketici harcamalarında iletişim ve bilgisayar teknolojilerine yönelen kısmın payı giderek artıyor.⁶¹

⁶⁰ Veysel BOZKURT, **Enformasyon Toplumu ve Türkiye**, (İstanbul: Sistem Yayıncılık, 1996), s.111.

⁶¹ "Becker ile Yapılan Söyleşi", **Capital**, (Kasım 2000).

Ayrıca teknolojiye ve bilgiye dayalı sektörlerde yaşanan değişimlerin hızı, devletin ekonomik rolünün de sorgulanması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu açıdan değişimin hızı devletin "düzenleyici" rolünü zaman zaman işlersiz hale getirebilmektedir.

Yeni ekonomi yalnızca tüketicilerin ve devletin değil diğer şirketlerinde davranış kalıplarını değiştirmiştir. Dünyanın önde gelen otomotiv şirketlerinden olan General Motors ve Daimler Chrysler, American Online ile sayıları 3 bini aşan işçilerini internette ucuz erişim sağlamaları için ortak bir anlaşma imzaladılar. Anlaşmaya göre ayda 3 dolar karşılığında sınırsız erişim sağlanacak. Hatırlatmakta yarar var. ABD'de internette aylık ortalama erişim ücreti 22 dolar civarında.

Bir diğer örnekte de Ford Motor firmasından. Ford Şirketi 2001 Şubat'ında çalışanlarına bedava bilgisayar ve yazıcı vereceğini açıklamıştı. Bunun yanı sıra Ford çalışanlarının internete erişimleri de ayda 5 dolardan sağlanmış olacak.⁶²

Bu örneklerden yola çıkarak internetin ekonomik gücünü bir kez daha vurgulamakta yarar var. İnternet yalnızca ürün alışverişinde önemli olmamakta, asıl etkisini üzerinden sunulan hizmetler alanında göstermektedir. İnternet yoluyla dünya borsalarından alışveriş mümkün olmakta, arbitraj olanakları döviz piyasalarının salınımını azaltmakta ve gerçekten küresel tek piyasa olgusuna yaklaştırmaktadır.⁶³

Sonuç olarak yeni ekonomi her açıdan bir çok değişimin öncüsü olmuş durumdadır. Benzer bir gelişme verimlilik artışı ile ilgilidir. 1990 yılında % 2 oranında olan verimlilik artışı, 1992'de % 5.5'e yükselmiş, 1992-1994 yılları arasında yaşanan geçici bir gerilemeden sonra, 1994 yılından itibaren sürekli bir artış trendine girmiştir.⁶⁴

7. YENİ EKONOMİNİN ÜSTÜNLÜK VE AKSAKLIKLARI

Genel bir değerlendirme olarak Yeni Ekonomi rekabet üstünlüğü, zaman tasarrufu, azalan işçilik maliyetleri, yapılan yatırımlar sonucu uzun vadede elde edilebilecek yüksek kazançlar, tüketici tatmini gibi olumlu üstünlüklere sahiptir. Buraya kadar yapılan anlatımda Yeni Ekonominin yarattığı bu üstünlükler genel olarak vurgulanmıştır. Bu yüzden burada kısaca Yeni Ekonominin yol açtığı veya açabileceği aksaklıklara değinilecektir.

⁶²Özlem YÜZÜAK, "Bilgi Toplumuna Doğru", *Cumhuriyet*, (22 Kasım 2000).

⁶³İpek İLTER, "Yeni Ekonomi Nedir?", *Bersoy Stratejik İletişim Danışmanlığı 10. Kuruluş Yılı Paneli*.

⁶⁴KESKİN, a.g.e.,

Yeni ekonomi süreci ile beliren aksaklıklar şöyle sıralanabilir:

7.1. Kalifiye Eleman Eksikliği

Bilişim teknolojileri konusunda kalifiye işgücü açığı birçok ülkenin ekonomik başarıyı yakalaması konusunda ciddi bir engel teşkil ediyor.⁶⁵

7.2. Otomasyon Sonucu İşsizlik

İşgücü yerine makine kullanılması sonucu işten çıkarılma, önemli bir sorun olarak belirmiştir.

7.3. Dış Ticaret Açığı

Üretilen ürünlerin diğer ülkelerdeki kriz nedeniyle yeterli oranda satılamaması sonucu dış ticaret açıkları ortaya çıkmaktadır.

7.4. Aşırı Borçlanma

Sermaye birikimi yetersiz firmalar için borçlanma yoluyla yaratılan sermaye birikimi, uzun vadede işletmeleri güç durumda bırakabilmektedir.

7.5. Hukuksal Yetersizlik

Hukuksal düzenlemelerde eksiklikler dolayısıyla yeni ekonominin istenilen düzeyde uygulanmaması: Örneğin bir telefon faturasını kağıda basılmadıkça fatura olarak kabul etmeyen mevzuat, internetten seçerek ısmarladığınız bir CD'yi gümrükte bunun bandrolü yok diye tutabilmek imkanına sahiptir.⁶⁶ Bu nedenle yeni ekonominin tam anlamıyla uygulanması amacıyla gerekli hukuksal düzenlemelerin yapılması, ülkelerin alt yapılarını yeterli düzeyde iyileştirmesi gerekmektedir.

Ayrıca Uruguay görüşmeleri sonucu entelektüel hakların korunmaya alınması AB, ABD ve Japonya gibi "Merkez" ülkeler için bir kazanç, gelişmekte olan "Çevre" ülkeler için ise bir kayıp olarak gözükmektedir.⁶⁷ Çünkü Yeni Ekonominin önemli bileşenlerinden biri olan ileri teknoloji, teknoloji geliştirmenin maliyetine katlanamayan gelişmekte olan ülkeler

⁶⁵Dijital Dünya, "Bilişsel Teknolojileri'nde İşgücü Açığı", *Capital*, (Haziran 2000), s.254.

⁶⁶ASOMEDYA, (Eylül 2000), s.49.

⁶⁷Gülten KAZGAN, *Küreselleşme ve Ekonomik Düzen*, (Altın Kitaplar, 1997).

açısından söz konusu anlaşmaya kadar bir şekilde elde edilebilir bir şeydi. Oysa yeni düzenlemeye göre örneğin bilgisayar programları 50 yıl, patentler ise 10-30 yıl arası korunuyor. Dolayısıyla bu durum teknoloji üretmekte zorlanan gelişmekte olan ülkeler açısından Yeni Ekonomik düzene eklemek açısından olumsuz sonuçlar yaratabilecektir. Bu durumda gelişmiş ülkelerle, gelişmemiş ülkeler arasındaki farkın giderek büyümesi olasılığı ortaya çıkmaktadır.

Şu ana kadar ülkelerarası karşılaştırmalar sonucu ortaya çıkan veriler bu yargıyı doğrulamaktadır. Örneğin, en fakir ülkeye kıyasla en zengin ülkede kişi başına düşen ortalama gelir 1985 yılında 76 kat iken, bu oran 1997 yılında 228 kata yükselmiştir.⁶⁸

7.6. Çocuk ve Kadın Emeğinin İstismarı

Gelişmekte olan ülkeler için, küresel bir ekonomide var olabilmenin koşulu daha düşük ücret maliyetleri ve daha ağır çalışma koşulları olarak görülmektedir. Bu rekabet anlayışı çocuk ve kadın emeğinin istismarını da beraberinde getirmektedir.⁶⁹

ILO'ya göre dünyada 10-14 yaşları arasında 400 milyon kadar çocuk vardır. Ev işi yapan kızlar bu rakama dahil edilirse sayılar daha da yükselecektir. Tahminlere göre bu çocukların 80 milyonu tehlikeli ve riskli şartlarda çalışmaktadır.⁷⁰

Kadın emeğinin istihdamında ise, cinsiyete dayalı ayrımcılığın işgücü piyasasına yansımaları görülmektedir. Kadınlar cinsiyete dayalı özelliklerinden dolayı, çok uluslu şirketler tarafından monoton işlere daha iyi uyum sağlayabildikleri, daha düşük ücret ve daha kötü çalışma koşullarına itiraz etmedikleri için, erkeklere göre daha üretken kabul edilmektedir.⁷¹

8. KÜRESELLEŞME KOŞULLARINDA SOSYAL POLİTİKA

Siyasal olarak ulus devletlerin biçimlendiği, Sanayi Devrimi'nin ise ekonomik gelişimi belirlediği koşullarda ortaya çıkan sosyal politikanın küreselleşme koşullarında daha farklı bir niteliğe büründüğü veya böyle olması gerektiği ifade edilebilir. Çünkü küresel ekonomik

⁶⁸Victor FERKISS, *Globalization*, (America, 02.10.2000, Vol. 182, Issue: 5), p.11.

⁶⁹Serap KAPIZ, "Günümüz Rekabet Koşulları Çerçevesinde Kadın ve Çocukların Korunması Hakkı", *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, s.344.

⁷⁰"Birlik Çocuk İstismarı İle Mücadele Ediyor", *Avrupa Güncel*, (Ocak-Şubat 1999, Sayı: 1-2), s.22.

⁷¹KAPIZ, *a.g.e.*, s.354.

yapılanma süreci ekonomik ve siyasal bir organizasyon olarak ulus devleti şekil ve usul açısından değişime zorlamaktadır.

8.1. Sosyal Politikada Değişim

Sosyal Politika sonuç itibariyle kamusal bir uygulama olduğundan dolayı, "kamunun" yaşadığı değişim, sosyal politika anlayışının ve uygulamalarının da yeniden tanımlanması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Ancak küreselleşme koşulları beraberinde önemli kısıtlılıkları da getirmektedir. Söz konusu kısıtlılık yeni ekonomik yapının yol açtığı sonuçlar göz önünde tutularak irdelenebilir.

1997 yılı itibariyle ülkelerin en zengin % 20'si uluslararası üretimin % 86'sına sahip olurken, en fakir % 20 ancak % 1'ine sahip olmuştur. En zengin % 20 uluslararası ticaretin % 82'sini gerçekleştirirken, en fakir % 20 ise ancak % 1'ini gerçekleştirebilmiştir. Doğrudan yabancı yatırımlar açısından ise en zengin % 20 yatırımların % 68'ini alırken, en fakir % 20 ancak % 1'ini kendisine çekebilmiştir.⁷²

Bu veriler ekonomik kriterler açısından gelişmiş ve gelişmemiş ülkeler arasında derin uçurumların olduğunu göstermektedir. Söz konusu fark sadece ülkeler arasında değil, ülkelerle uluslararası şirketler arasında da yaşanmaktadır. Çok uluslu şirketler bugün itibariyle dünya ihracatının yaklaşık üçte birine hakim durumdadırlar. Dünya'nın en önde gelen 100 ekonomisi göz önünde tutulduğunda bunun 51'ini şirketler oluşturmaktadır.⁷³ Dünya'nın önde gelen şirketlerinden olan General Motors ise Yeni Zelanda ve Pakistan'ın tek başına ürettiğinden daha fazlasını üretmektedir.⁷⁴ Ayrıca çok uluslu şirketler dünya ticaretinin üçte ikisini gerçekleştirmekte, dünya ticaretinin yaklaşık dörtte biri de aynı çok uluslu şirketlerin değişik firmaları arasında yapılmaktadır.⁷⁵

Küresel yeni ekonomik yapılanmanın ortaya çıkardığı bir başka görüntü ise finansal piyasalarla reel sektör arasında yaşanan dengesizliktir. Bir başka anlatımla finans sektörünün reel ekonomi ile olan bağları giderek koparken, küresel portfolyo işlemleri büyük boyutlara

⁷²Cüneyt ÜLSEVER, "Seattle-Avrupa Arası Köprü Kurulsa", *Hürriyet Gazetesi*, 4 Aralık 1999.

⁷³Jay MAZUR, "Labor's New Internationalism", *Foreign Affairs*, (Jan/Feb.2000, Vol: 79, Issue 1), p.79.

⁷⁴Öznur YÜKSEL, *Uluslararası İşletme Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları*, (Ankara: Gazi Kitabevi, 1999), s.103.

⁷⁵Samir AMİN, *Placing Globalization Theory, Culture And Society* 14(2), s.123-127.

ulaşmıştır. 1999 yılı Birleşmiş Milletler, İnsani Gelişme Raporu'na göre dünya finansal piyasalarında her gün 1,5 trilyon dolardan fazla para el değiştirmekteyken, son yirmi yıl içerisinde küresel finans işlemlerinin dünya üretimine oranı 15 katından 78 katına ulaşmıştır.⁷⁶

Küreselleşme süreci bir iki yıl öncesine kadar daha çok ekonomik ve teknolojik kazanımları açısından değerlendirilmiştir. Bir başka ifadeyle "iktisatçılar" genellikle sermayenin, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımının yararlarını vurgulayarak, küreselleşmenin olumlu yönlerini ön plana çıkarırlarken bunun sosyal maliyetini dikkate almamışlardır.⁷⁷

Yaklaşık son yirmi yılda güçlü biçimde yaşanan neo-liberal politikaların yarattığı/yaratabileceği olumsuz tablo, söz konusu eğilime sahip kişi ya da kurumlar tarafından da kabul edilir hale gelmiştir.

Dünya Bankası Başkanı James Wolfenson'a göre, küresel yoksulluk giderek artmakta ve günümüzde yaklaşık 1,2 milyar insan açlık sınırında yaşamaktadır.⁷⁸ Dolayısıyla küreselleşme gelir dağılımı açısından da zengin ülke-yoksul ülke ayrımının şiddetlenmesine yol açmıştır. Gelir dağılımında en zengin yüzde yirmiye giren dilim ile, en yoksul yüzde yirmilik dilime giren grup arasındaki mesafe 1960'da 30'da bir iken, 1997'de 70'de bir çıkmıştır.⁷⁹ 1960 yılı ile 1993 yılı arasında gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında mesafe üç katına çıkmıştır. Bugün dünyanın 200 zengin kişisi, insanlığın yoksul % 41'inin toplamından daha fazla gelir elde etmektedir.⁸⁰

Ayrıca küreselleşme daha çok Amerika'nın lehine sonuçlar yaratmıştır. Bazı yazarlar küreselleşme sürecine dünyanın Amerikanlaşması da denmektedir.⁸¹

Ülkeler arasında teknolojik açıdan da eşitsizlik söz konusu olmuştur. Teknolojik gelişmenin en önemli unsurlarından olan patentlerin yüzde 97'sini sanayileşmiş ülkeler ellerinde tutmaktadır.

⁷⁶A.BREITENFELLNER, "A Potential Player", *International Labour Review*, (Geneva: Vol: 136, Issue: 4, Winter, 1997), p.531-555.

⁷⁷Dani RODRIK, "Has Globalization Gone Too Far", *California Management Review*, (39/3, 1997), s.29-53.

⁷⁸SELAMOĞLU, a.g.e., s.48.

⁷⁹BOZKURT, a.g.e., (2000), s.96.

⁸⁰Aynı, s.96.

⁸¹Aynı, s.96-97.

Küreselleşme gelişmiş olarak kabul edilen ülkelerin kendi iç dinamikleri açısından da çeşitli eşitsizliklere yol açmıştır. Amerika'da açlık sorunu yaşayan 30 milyon insan vardır. 1973 ve 1994 yılları arasında, Amerikan halkının kişi başına gayri safi milli hasılası reel olarak üçte bir oranında artmış olmasına karşılık işçi kesiminin neredeyse dörtte üçünün ortalama maaşı % 13 oranında gerilemiştir. Piramidin en altında yer alan düşük gelirli milyonlarca nüfus bu ülkede 20 yıl öncesine göre % 25 oranında daha az ücret almaktadır.⁸²

8.2. İşgücü Piyasasına İlişkin Genel Değerlendirme

Yeni Küresel Ekonomi koşullarında reel sektör ile finans sektörü arasındaki makasın giderek açılması ekonomik büyüme açısından önemli tikanıklıklara yol açmıştır. 1980-1997 yılları arasında yalnızca 20 ülke ortalama olarak % 4'ün üzerinde ekonomik büyüme sağlarken, 79 ülke % 3'ün altında büyüyebilmiş, 59 ülkede ise negatif büyüme söz konusu olmuştur.⁸³

Ekonomileri yeterince büyümeyen ya da dar olan ülkelerde ulusal borçlar oranı giderek artmış, bu durum sosyal politikaları tehdit eder boyuta gelmiştir.

Küreselleşme sürecinin temel dinamiklerinden biri olan finansal hareketliliğin yol açtığı istikrarsızlıklar ekonomik büyüme oranlarını baskı altına alan en önemli unsurlardan biri durumuna dönüşmüş böylelikle istihdam hacminde ciddi daralmalar yaşanmaya başlanmıştır.

İşgücü piyasaları açısından yaşanan olumsuzlukları reel ücretlerin gerilemesi, işsizliğin yapısal boyutlara ulaşması ve dolayısıyla işgücü piyasasının istikrarsızlaşması biçiminde belirleyebiliriz.

Sermaye piyasalarının serbestleşmesi ile birlikte toplam refahın artacağı beklentisine karşılık Meksika'da başlayan ve sonrasında Asya, Rusya ve Latin Amerika'ya yayılan ekonomik kriz, ücretlerin yaklaşık % 30 oranında gerilemesine neden olurken işsizliğin yapılaşması tehlikesini arttırmıştır.⁸⁴

Geçmişte Asya kaplanları olarak tanımlanan ülkelerde de işgücü piyasaları açısından benzer sorunlar yaşanmıştır. Endonezya'da işgücü piyasaları açısından benzer sorunlar

⁸²Aynı, s.98-99.

⁸³ÜLSEVER, a.g.e.

⁸⁴SELAMOĞLU, a.g.e., s.42.

yaşanmıştır. Endonezya'da 1996 yılında % 7.5 olan işsizlik oranı 1997 yılında % 9.7'ye ve 1998 yılında % 16'ya yükselmiştir.

Tayland'da ise 1997 krizinin ilk altı ayında işsizlik oranı % 50 artmış ve işsiz sayısı 1.5 milyona ulaşmıştır. Kore'de ise 1996 yılında % 2 olan işsizlik oranı 1998 yılında % 9'a yükselmiştir.

ILO'nun hesaplamalarına göre 1998 yılında dünyadaki toplam işsiz sayısı Asya krizinin etkisiyle 10 milyon kişi artmıştır.⁸⁵

Küreselleşme koşullarında işgücü piyasalarında ortaya çıkan bir başka sorun ise, sosyal politika uygulamalarının işgücü piyasaları açısından adeta eli kulağı durumunda olan işçi sendikalarının yaşadığı olumsuzluklardır.

Örgütlü işgücünün küreselleşme sürecine gereken hızda tepki veremediği ve bir gerileme süreci yaşayarak sarsıntı geçirdiği çok açıktır. Yapısal değişim, teknolojik gelişmeler ve neo-liberal politikalar sendikalaşma eğilimini ve oranlarını olumsuz etkilerken, küreselleşen ekonomi olumsuz etkileşimi şiddetlendirmiş ve sendikal hareketin uluslararası sermaye karşısında pazarlık gücünü ciddi derecede zayıflatmıştır. Son on yıl içerisinde karşılaştırmalı verilerin sağlanabildiği 66 ülkeden 35'inde sendikalaşma oranı % 20'den fazla düşmüştür.⁸⁶ 1990'lı yıllarda genel olarak ABD dışında bir çok ülkede durgunluk yaşanmasına karşın son yirmi yılda OECD ülkelerinde sendika üye sayısı % 36'dan % 27'ye düşmüştür.⁸⁷

Bireyselliğin güçlenişi emek piyasalarındaki istikrarsızlıklar geçmişte de var olan sınıf bölünmeleri, özellikle doktriner sendikaların temel amaçları arasında yer alan dayanışma, birlik, ortak mücadele, tek tip muamele, eşit ücret, aynı sosyal haklar şeklindeki stratejileri ile ters düşmektedir.⁸⁸

⁸⁵ILO, a.g.e., 1998.

⁸⁶SELA MOĞLU, a.g.e., s.47.

⁸⁷T.Stevis BOSWELL, *Globalization and International Labor Organizing Work and Occupations*, (Vol.: 97, Issue: 3, Aug. 1997).

⁸⁸Veysel BOZKURT, *Enformasyon Toplumu ve Türkiye*, (Sistem Yayıncılık, 3.Basım, Ekim 2000), s.144.

Küreselleşme koşullarında işgücü piyasalarında yaşanan bir başka olumsuz değişim ise ücretlerden kaynaklanmaktadır. Uluslararası sermayenin giderek hızlanan hareketi gelişmekte olan ülkeler arasındaki rekabeti ve ucuz işgücüne dayalı rekabeti daha da artırmaktadır.⁸⁹

Örneğin; sermaye piyasalarının serbestleşmesi ile birlikte toplam refahın artacağı beklentisine karşılık, Meksika'da başlayan ve sonrasında Asya, Rusya ve Latin Amerika'ya yayılan ekonomik kriz, ücretlerin yaklaşık % 30 oranında gerilemesine neden olurken işsizliğin yapılaşması tehlikesini artırmıştır.⁹⁰

Küreselleşme ile finansal hareketliliğin giderek artmasına karşın emeğin mobilitesi oldukça kısıtlı bir düzeyde gerçekleşmiştir. Emeğin serbest dolaşımının bir ilke olarak kabul edildiği AB ülkelerinde dahi mensubu olduğu ülke dışında çalışan birlik üyesi iş gücünün oranı % 2 dolayındadır.⁹¹ Bu koşullarda gelişmiş ülkelerin bazılarında vasıflı ve vasıfsız emek arasındaki ücret farkları yükselmiştir. Emek yoğun işlerin azalması bu işlere olan talebi azaltmış, bu durum söz konusu gruba giren işçilerin ücretleri aleyhine sonuçlara yol açmıştır.⁹² Bu açıdan düşük ve az vasıflı gruplar açısından yaklaşıldığında 1970'lerin ikinci yarısından beri ABD ve Batı Avrupa emek piyasaları kötü bir performans sergilemektedir.⁹³

Küreselleşme ile birlikte önemi giderek artan teknolojik gelişmeler yeni iş olanakları yaratmakla birlikte kimi işleri de yok etme gibi bir soruna yol açmıştır. Yeni teknolojilerin işleri yok edici etkisi Nobel ödüllü iktisatçı Wassily Leontief tarafından matematiksel olarak da gösterilmiştir. Leontief Avusturya ekonomisine uygulamış olduğu girdi-çıkı yöntemiyle bütünüyle uygulandığı takdirde beyaz yakalı işlerde yüzde 50, mavi yakalı işlerde yüzde 77 civarındadır. Buna karşılık hala endüstri çağı anlayışı egemendir ve yıkılandan daha çok iş yaratacağı umulmaktadır. Oysa yeni teknolojiler, bugün her yeri işgal ediyor ve en büyük etkilerinden birisi de öncelikle düşük vasıflı işlerin yok edilmesi şeklinde gösteriyorlar.⁹⁴

⁸⁹Kuvvet LORDÖĞLU, "Küreselleşme Karşısında Sendikacılık Hareketinin Geleceği", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, s.158.

⁹⁰SELAÑOĞLU, a.g.e., s.47.

⁹¹Kathleen NEWLAND, "Dünya İşçileri Ne Yapmalı", **Foreign Policy**, (1-2, 1999), s.5.

⁹²Eddy LEE, "Globalization and Employment: Is Anxiety Justified?", **International Labour Review**, (135(5), 1996).

⁹³Ayşen TOKOL, "Küreselleşme ve Endüstri İlişkilerine Etkisi", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, s.134.

⁹⁴SCHWARTZ, a.g.e., s.61, BOZKURT, **Enformasyon Toplumu ve Türkiye**, s.121'deki alıntı.

Tablo 2: Hızla Büyüyen ve Gerileyen Meslek Grupları

Ülke	Hızla Büyüyenler	Gerileyenler veya yavaş büyüyenler
Avustralya	Profesyoneller, teknisyenler, satış gör., kendi işini yapanlar, yöneticiler	İşçiler, tekstil işçileri, metal ve elektrik üretimi işçileri, tarım işçileri.
Avusturya	Belli tarım işleri, hizmet işleri.	İmalat işleri, madenciler, tekstil işçileri.
Kanada	Yiyecek hizmetleri işleri, iletişim işçileri, elektrik mak. tamiri iş., teknisyenler	Belli müh. işleri, düşük vasıflı işl., maden, tekstil vb. işl. teknok.
Danimarka	İnşaat, özel sektör işleri hizmet işçileri	Kamu hizmetleri işleri, idari görevler, tarım işçileri.
Finlandiya	Vasıflı teknik işçiler, sosyal hizmet işçileri	Tarım işçileri, mak. operatörleri ve diğer endüstri işleri.
Fransa	Memuriyet, satıcılık, tıbbi ve sosyal hiz. işçileri.	İşçiler, vasıfsız end. işleri.
Almanya	Araştırmacılık, eğitimcilik, yön. Enfor. Teknolojisi ile çalışan beyaz yakalılar, makine bak.	Enformasyon tek. Kullanmayan ofis işçileri, mal taşıma, imalat makineleri tamiri ve kullanımı.
İtalya	Satıcılık, işletme hizmetleri meslek.	Tarım işçileri
Japonya	Profesyonel ve teknisyen işç., satıcılar, memuriyet ve işçiler.	Madenciler ve tarım işçileri
Hollanda	İdarede ve ticarete yön. Per. İstatistikçi ve kompütörcü	Zanaatkarlar, Vasıfsız endüstri işleri, marangoz, ayakkabıcı vs.
Türkiye	Hizmet işçileri, üretim işçileri	Tarım işçileri
İngiltere	Yüksek vasıflı işler, idari kadrolar	Zanaatkarlar, düşük vasıflı endüstri işçileri
ABD	Tıp asistanlığı, fizik terapisti, computer programcısı gibi tıbbi ve cop. alanlarında profesyoneller ve teknik elem.	Özel ev işçileri, tarım işçileri, özellikle imalat alanında makine operatörleri, idari personel.

Kaynak: OECD.

Tablo 3'ü doğrular bir şekilde (yüzde olarak) ayakkabıcılık (48.8), savaş gereçleri (42.3), deri (40.4), tütün (30.6), cam (30), petrol rafinerisi (28.5) işlerinin azalması beklenmektedir. Buna karşılık bilgisayar hizmetleri (90.6), sağlık hizmetleri (81.1), yönetim (76.6), seyahat acentaları (55.5), sosyal hizmetler (55.3) alanında çalışanlarda artış beklenmektedir.⁹⁵

Bugün endüstri toplumundaki standartlaşmanın bozulmasına paralel olarak part time çalışma, evde çalışma, sıkıştırılmış çalışma haftası gibi 30 civarında esnek çalışma şekllinden söz edilmektedir.⁹⁶

Küreselleşme koşullarının işgücü piyasalarında ortaya çıkardığı bir diğer değişim ise "sanal işgücü" kavramıdır. Sanal işgücü, başta Amerika olmak üzere enformasyon devrimini yaşayan ülkelerde hızla artmaktadır. Sanal işgücü uygulamasının ilk adımı olan "telekomute"

⁹⁵Newsweek, 1994, BOZKURT, **Enformasyon Toplumu ve Türkiye**, s.130-131'deki alıntı.

⁹⁶TOKOL, a.g.e., s.54, BOZKURT, **Enformasyon Toplumu ve Türkiye**, s.132-133'deki alıntı.

oldukça hızlı bir artış göstermektedir. Sayıları 1985 yılında 1 milyon civarında olan "telekomuter"lerin miktarı 1990 yılında 4, 1995 yılında 8.4, 1996 yılında 9.3, 1997 yılında da 11 milyona ulaşmıştır.⁹⁷

Bütün bu veriler yan yana geldiğinde küreselleşme koşullarında sosyal politika uygulamaları ve bunun işgücü piyasalarına yansımalarını şöyle değerlendirebiliriz. Endüstrileşmiş ülkelerde özellikle 1980'li yıllarda iktidara gelen liberal-muhafazakar hükümetler benimsedikleri Friedmancı ekonomi politikaları ile öncelikle sosyal amaçlı kamu harcamalarını enflasyonu desteklediği gerekçesiyle kırmak ve enflasyondan aşınan işçi ücretlerinin artışını engelleyecek⁹⁸ ve sendikaların gücünü mümkün olduğunca kırarak politikalar benimseme yoluna gitmişlerdir.⁹⁹ Bir diğer ifade ile endüstri ülkelerinde yeniden yapılanma sürecinin hız kazandığı 1980'li yıllarda endüstrileşmiş ülkeler, bireyleri tembelliğe sevk ettiği ve giderek globalleşen rekabet ortamında ülkeleri dezavantajlı hale getirdiği gerekçesiyle büyük ölçüde sosyal refah devleti harcamalarını kırmak yoluna gitmiştir.¹⁰⁰ Bu yeniden yapılanma sürecinde özellikle refah devleti uygulamalarından işsizlik yardımları, işçilere kira ve konut kredisi şeklinde verilen yardımlar, sakatlık halinde emekli olmayı kolaylaştıran uygulamalar, evlilik, doğum izinleri ve bunlara ilişkin ödemeler kısılmıştır.¹⁰¹

Ayrıca uluslararası rekabet ve sanayisizleşme karşısında işgücü piyasalarının yeniden yapılanması bir çok ülkede istihdam olanaklarını daraltırken, başta niteliksiz işçiler olmak üzere çok sayıda işçinin işini kaybetmesine ve yarı zamanlı çalışma gibi değişik istihdam biçimlerinin artmasına yol açtı.¹⁰²

9. İŞGÜCÜ PİYASASININ TEORİK TEMELLERİ

Bilindiği üzere işgücü piyasası mal ve hizmet piyasalarında tümüyle farklı yapıda olan bir piyasadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri emek faktörünün üretime katılmasının karşılığı olarak elde edilen ücret geliri yalnızca üretime katılma karşılığında yapılan bir ödeme değildir; aynı zamanda çalışanların çeşitli mal ve hizmetlerden yararlanabilmesi için önemli bir kaynaktır.

⁹⁷A&TT, BOZKURT, *Enformasyon Toplumu ve Türkiye*, s.156-157'deki alıntı.

⁹⁸ALTMAN, a.g.e., s.366, BOZKURT, *Enformasyon Toplumu ve Türkiye*, s.116'daki alıntı.

⁹⁹BOZKURT, a.g.e., (2000), s.116.

¹⁰⁰BOZKURT, a.g.e., (2000), s.117.

¹⁰¹BOZKURT, a.g.e., (2000), s.117.

¹⁰²Fikret ŞENSES, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, (İletişim Yayınları, 1. Baskı, 2001), s.166.

İşgücü piyasasının mal piyasasından ve diğer üretim faktörlerinin oluşturduğu faktör piyasasından ayrılmasına yol açan bir başka etken ise işgücü piyasasının sosyal boyutudur.

İşgücü piyasasının hem mikro hem de makro analiz açısından taşıdığı önem nedeniyle farklı iktisadi yaklaşımlar tarafından sürekli olarak analiz edilmiştir. Bu bölümde kısaca işgücü piyasasına yönelik bu farklı analizler genel hatlarıyla ifade edilecek ve kamunun işgücü piyasasına yönelik müdahalelerinin ne gibi sonuçlara yol açtığı irdelenecektir.

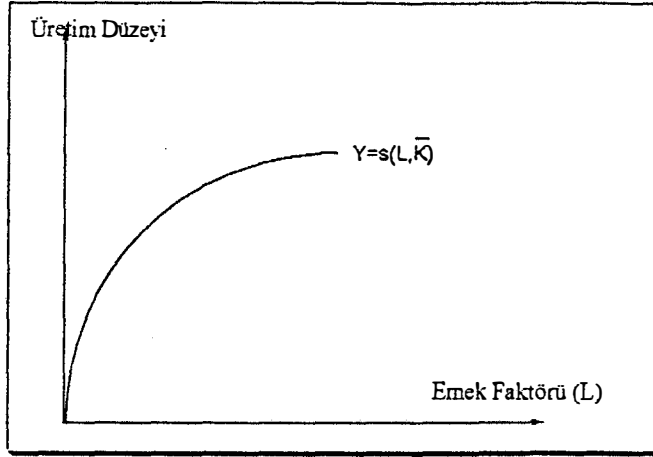
9.1. Klasik Ekonomik Yaklaşım ve İş Gücü Piyasası

Ekonominin doğal işleyişine yönelik dış müdahalelerin dengeyi olumsuz yönde etkileyeceğini savunan klasik yaklaşım bilindiği üzere fiyatların, faiz oranlarının ve ücretlerin hem aşağı düşme hem de yukarı çıkma yönünde esnek olduğunu varsaymaktadır. Bu koşullar içerisinde idealize edilmiş piyasalarda doğal olarak kendiliğinden dengeye ulaşacaktır.

Klasik modelin işgücü piyasası analizine ilişkin temel varsayımlarından biri kısa dönemde sermaye faktörü miktarının sabit olduğu ve değişir tek girdinin emek olduğu biçimindedir.

Y reel hasılayı, L emek girdi miktarını ve $\bar{K}$ ise kısa dönem için sabit olan sermaye faktörü miktarını göstermek üzere $Y = f(L, \bar{K})$ kısa dönem için geçerli olan üretim fonksiyonunu gösterir.

Üretim fonksiyonunda yer alan faktörlerden birinin sabit tutulduğu diğerinin ise sürekli artırıldığı bir durumda kısa dönem için geçerli olan azalan verimler kanunu nedeniyle üretim giderek azalarak artar.



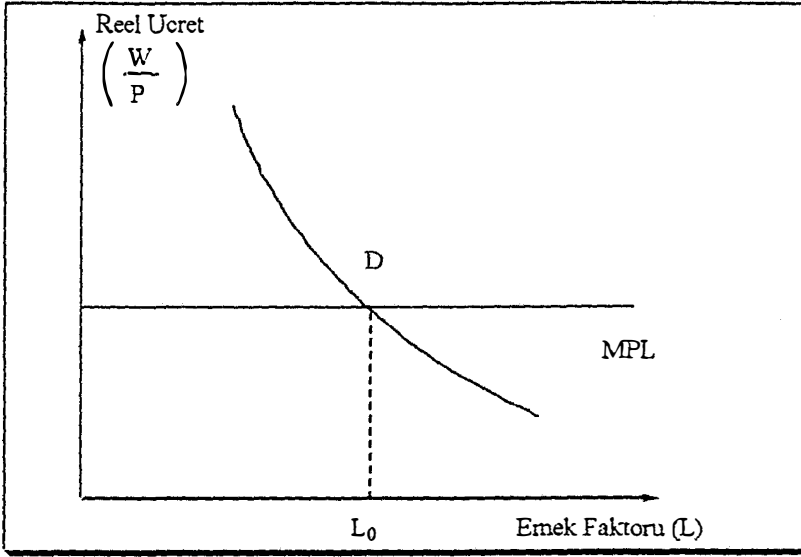
Şekil 1

Şekilde de görüldüğü üzere üretim fonksiyonu azalarak artan bir seyir içerisindedir. Bu koşullarda emeğin marjinal ürünü (MPL) giderek azalmaktadır.

Bu durumu işgücü piyasası talebi için değerlendirdiğimizde, bir firma, emeğin marjinal ürünü, ilave emeğin maliyetini aştığı müddetçe ek işgücü istihdam edecek¹⁰³ tersi bir durumda ise emek istihdamına son verecektir. Bir firma açısından işgücünün ek maliyeti ise nominal ücretin fiyat düzeyine bölünmesi sonucu elde edilen reel ücrettir. $\left(\frac{W}{P}\right)$

Bu koşullar altında bir firma marjinal ürün geliri reel ücrete eşit olana kadar daha fazla işgücü talep edecek, bu noktadan sonra ise işgücü talep etmeyecektir.

¹⁰³Kemal YILDIRIM, Makro Ekonomi, s.114.



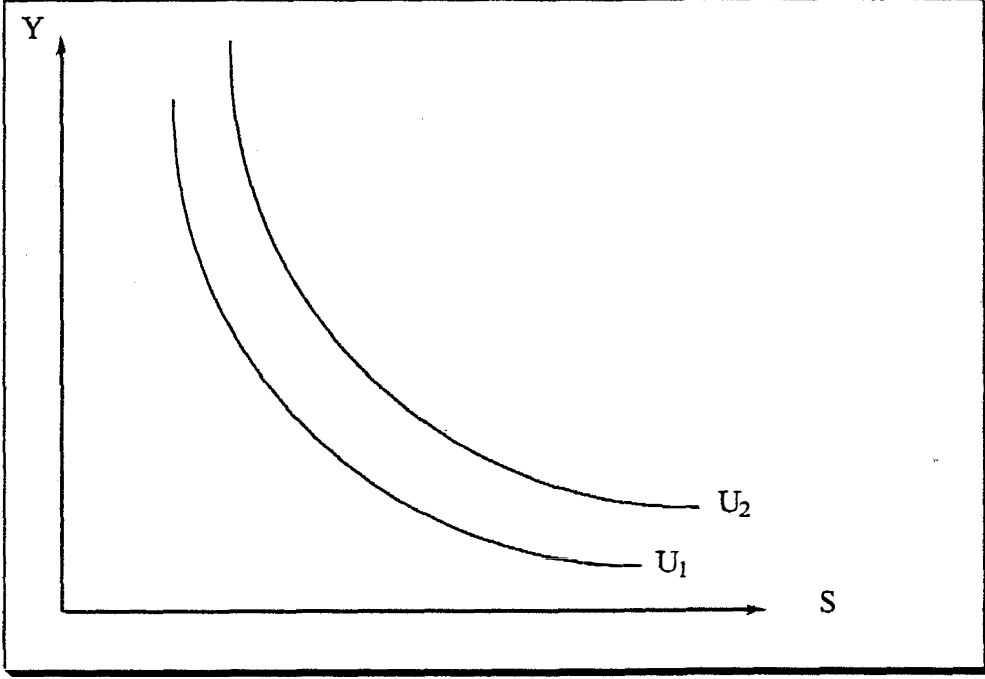
Şekil 2

Dolayısıyla kısa dönemde bir firma açısından en uygun seçim D noktasında ortaya çıkacaktır. Buradan da görüleceği üzere emek talebi reel ücretin azalan bir fonksiyonu olarak ifade edilebilecektir. L_D emek talebini göstermek üzere, $L_D = F\left(\frac{W}{P}\right)$ biçiminde bir emek talep fonksiyonu söz konusu olacaktır.

Firmalar tarafından talep edilen işgücünün yatay toplamı ise toplam emek talebinin değerini gösterecektir. Klasik yaklaşım çerçevesinde işgücü piyasasının arz boyutunu değerlendirdiğimizde, emek arzının söz konusu model içerisindeki davranışının salt klasik modele ait olmadığını ifade edebiliriz.

Bireysel emek arz eğrisini elde etmek için öncelikle emeğini arz etmek isteyen bir bireyin günün 24 saatini bir gelir karşılığı çalışmak ya da dinlemek arasında nasıl bölüştürdüğünü belirlemek gerekir. Birey çalışarak elde edeceği gelirle ihtiyaçlarını karşılayan malları satın alabilecek, çalışmadığı zaman ise dinlenmek, eğlenmek gibi etkinliklerde bulunabilecektir. Sonuç itibarıyla faydasını maksimize etmeye çalışan bir birey olduğundan dolayı U faydayı, Y bir saat çalışmakla elde edilebilecek reel ücretin çalışma zamanı ile çarpımı sonucu elde edilecek ücret gelirini, S ise bir günde geçirilebilecek boş zamanı göstermek üzere $U=U(Y,S)$ bir fayda fonksiyonu elde edilecektir.

Bu fonksiyonu grafiksel olarak ifade ettiğimizde ise mikro ekonomi teorisi içinde bildiğimiz farksızlık eğrisini elde ederiz.



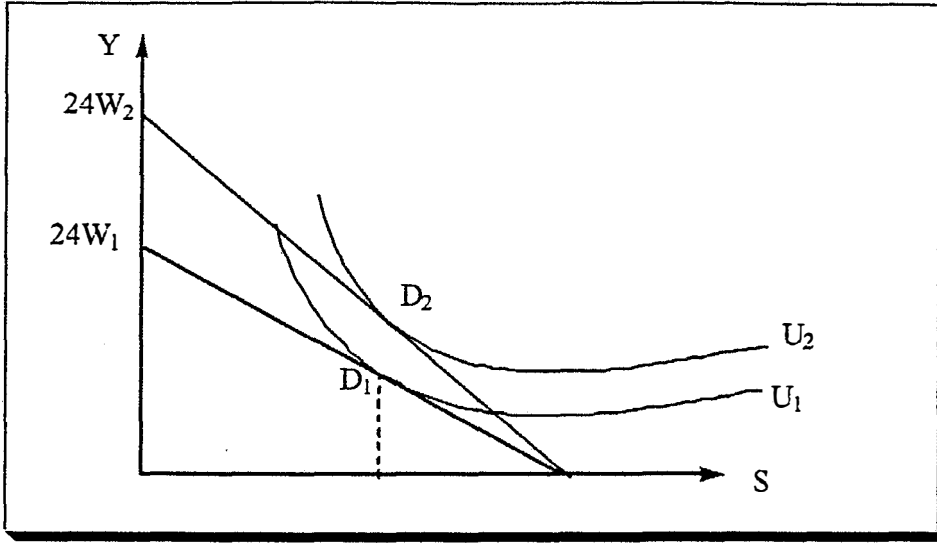
Şekil 3

Denge noktasının tespit edilmesi için ise kısıt denklemine gereksinim duyarız. Fayda maksimizasyonundaki kısıtımız ise günün 24 saatidir. Bu durumda,

$$Y = (W/P) \times (24 - S) = W(24 - S)$$

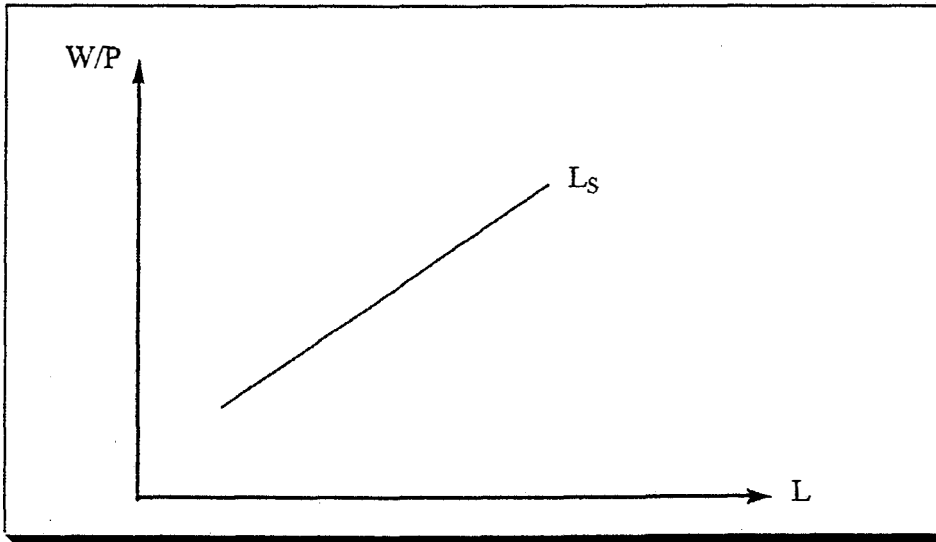
kısıt denklemini elde ederiz.

Bireyin faydasını maksimize kılan çalışma süresi de doğal olarak farksızlık eğrisinin zaman kısıtına teğet olduğu noktada belirlenecektir.



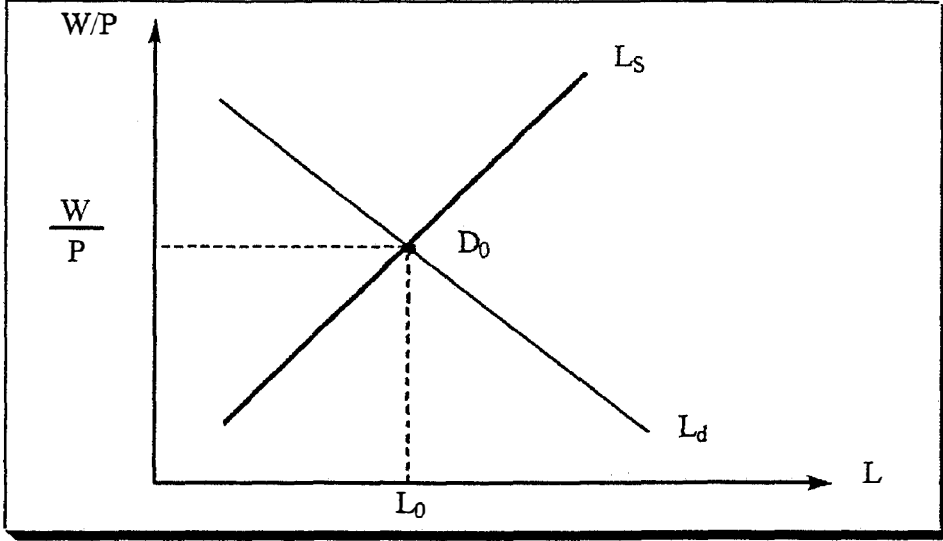
Şekil 4

D_1 'den D_2 noktasına gidilirken reel ücret oranları arttıkça bireylerin arz ettikleri emek miktarını artırdıkları gözlenmektedir. Bu noktaları düşey eksende reel ücret haddinin yatay ekseninde ise işgücü miktarının olduğu bir grafikte gösterdiğimiz de pozitif eğimli bir emek arz eğrisi elde etmiş oluruz.



Şekil 5

Emek piyasasında denge ise; şekilde görüldüğü üzere D_0 noktasında oluşacaktır.



Şekil 6

9.2. Keynesyen Ekonomik Yaklaşım ve İşgücü Piyasası

Keynesyen yaklaşımın işgücü piyasasının talep cephesi açısından yaptığı belirlemeler klasik yaklaşım ile aynı doğrultudadır. Bir başka ifadeyle Keynesyen işgücü talebi reel ücretin azalan bir fonksiyonudur. Ancak Keynes işgücü arzı açısından klasik görüşe karşı çıkmaktadır. Keynes'in bu yaklaşımının temelinde rijidite (katılık) kavramı yer alır. Bu açıdan Keynes işgücü piyasası açısından ücretlerin aşağı inme yönünde esnek olmadığını savunur. Bunun çeşitli nedenleri söz konusudur. Piyasaların tam rekabet koşulları içerisinde olmamaları, sendikaların varlığı, işgücü piyasasında uzun dönemli sözleşmelerin varlığı bu nedenler arasında sayılabilir. Bu gerekçeler nedeniyle de klasik modelden farklı olarak Keynesyen yaklaşım ekonomide eksik istihdam olabileceğini ve buna bağlı olarak gayri iradi işsizliğin söz konusu olabileceğini savunur.

O halde Keynesyen model ücretler ve fiyatların emek piyasası dengesini sağlamak için hızlı bir şekilde ayarlanmadığı varsayımı üzerine inşa edilmiş olduğundan Keynesyen yaklaşım, klasik yaklaşımdan reel katılıklardan çok nominal katılıklar üzerinde durmasıyla

ayrılmaktadır.¹⁰⁴ Sonuç olarak nominal ücretin altına inmeyeceği belirli bir minimum ücret söz konusudur ve işgücü arzı, klasiklerin varsaydığı gibi reel ücretin değil, nominal ücretin bir fonksiyonu sayılmaktadır.¹⁰⁵

9.3. İşçilerin Yanlış Algılama Modeli ve İşgücü Piyasası

Sözkonusu model Monetarist kuramın temellerini atan Milton Friedman tarafından geliştirilmiştir.

Bu modelde ücretlerin serbest olarak belirlendiği varsayılmaktadır. Talep edilen emek miktarı (L_D) reel ücretin $\left(\frac{W}{P}\right)$ bir fonksiyonu iken, P^e beklenen fiyat düzeyini göstermek üzere işgücü arzı (L_s) beklenen reel ücretin $\left(\frac{W}{P^e}\right)$ bir fonksiyonudur.

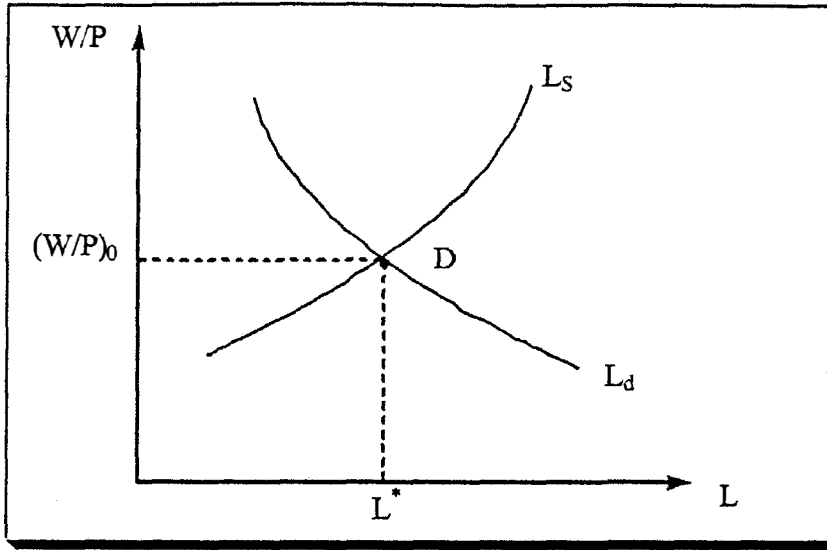
Modelde işçilerin nominal ücretlerini (W) bilmelerine karşın fiyatlar genel düzeyini tam olarak bilemedikleri varsayılmaktadır.¹⁰⁶ Bu yüzden işgücünü arzedenler ne kadar çalışacaklarına karar vermek için beklenen reel ücret düzeyini esas alırlar. Beklenen reel ücret ise nominal ücretin fiyat düzeyine bölünmesi ile belirlenir. Yani

$\frac{W}{P^e} = \frac{W}{P} \times \frac{P}{P^e}$ dir. Bu ifadeyi işgücü arz fonksiyonunda yerine koyduğumuzda $L_s = \delta\left(\frac{W}{P} \times \frac{P}{P^e}\right)$ elde edilir. Bu yüzden işgücü piyasasında arz edilen emek miktarı, reel ücrete ve işçilerin fiyat düzeyini algılamalarına bağlı olarak belirlenir. İşgücü piyasasında dengenin sağlandığı noktada (D noktası), işgücü piyasasının taraflarının gerçekleşen fiyat düzeyini bilmeleri söz konusudur. Bu ücret düzeyi piyasadaki arz ve talep fazlalıklarını temizleyen bir ücret düzeyidir. Dolayısıyla gerçekleşen istihdam (L^*) tam istihdamın sağlandığını göstermektedir.

¹⁰⁴Jefrey D.SACHS, Felipe B.LORRAIN, *Macroeconomics in the Global Economy*, (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1993), s.60.

¹⁰⁵Özhan ULUATAM, *Makro İktisat*, (Savaş Yayınları, 6. Baskı, Aralık 1987), s.265.

¹⁰⁶Kemal YILDIRIM, *İktisat Teorisi*, Editör: Nüvit Oktay, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1056), s.462.

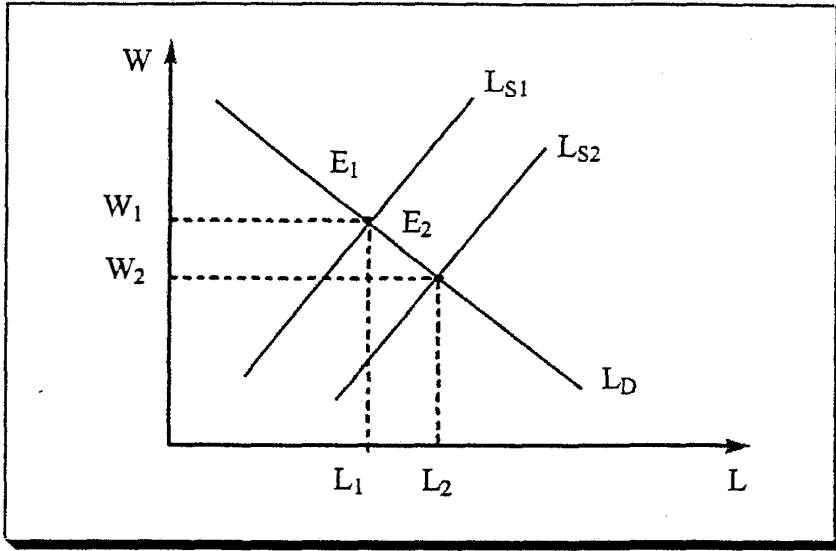


Şekil 7

Bu koşullarda fiyat düzeyinin değişmesi halinde üç durum söz konusu olabilir.

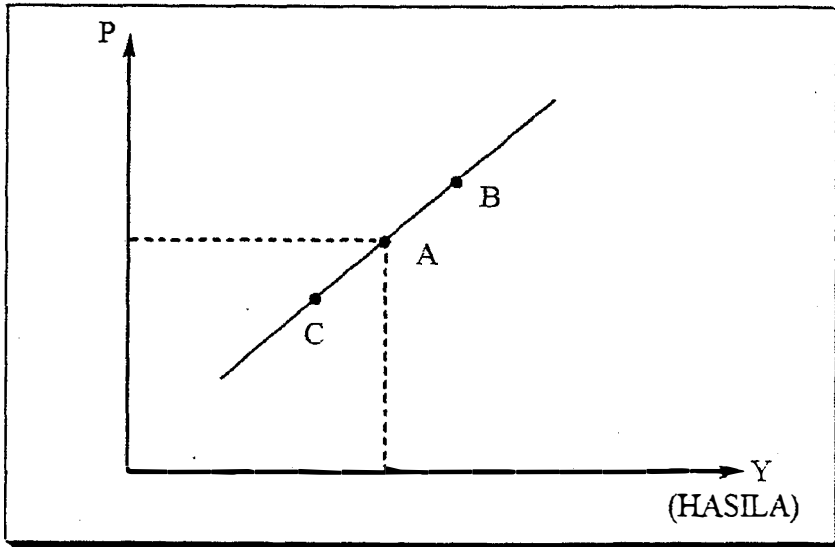
Fiyat düzeyinin yükselmesi ve işçilerin bunu doğru bir biçimde tahmin etmeleri halinde P^e , P ile doğru orantılı olarak artar. Bu durumda yalnızca nominal ücret fiyatlarla aynı oranda artarken, işgücü arzı ve işgücü talebi, reel ücret düzeyi ve son olarak istihdam düzeyi aynı kalır.

Fiyat düzeyinin işgücü arz edenlerce beklenmediği ve bilinmediği bir durumda ise beklenen fiyat düzeyi P^e olduğu gibi kalırken P artmış olacak bu yüzden her reel ücret düzeyinde hala fazla işgücü arz edilecektir. Bu durumda işgücü arz eğrisi sağa kayacak ve sonuçta daha fazla hasıla yaratılacaktır.



Şekil 8

Son olarak işgücü arz edenlerin fiyat düzeyindeki düşüşü fark etmeleri halinde ise bu durum istihdamın düşmesine ve hasılanın tam istihdam düzeyinin altında kalmasına yol açacaktır. Her üç durum için reel hadlerdeki gelişmeleri görmek amacıyla bir grafik çizmek istediğimizde ise;



Şekil 9

A noktasında $P^e=P$ olup ilk duruma B noktasında $P^e<P$ olup ikinci duruma ve $P^e>P$ olup üçüncü duruma karşılık gelmektedir.

10. İŞGÜCÜ PİYASALARINA KAMU MÜDAHALESİ

Kimi iktisadi yaklaşımlar açısından sakıncalı olarak değerlendirilmekle birlikte kamunun ekonomik yaşamda bir biçimiyle var olduğu çok açıktır.

İşgücü piyasalarında işçiler ve işverenler dışında kamunun piyasaya dönük müdahalelerinden etkilenmektedir. Devlet, endüstri ilişkileri sistemini; bizzat işveren konumunda olmakla, veya sistemin işleyişini düzenleyen kuralları oluşturmakla doğrudan etkilediği gibi, uyguladığı ekonomi politikalarının iş piyasaları üzerinde dolaylı etkileri de olabilmektedir.¹⁰⁷

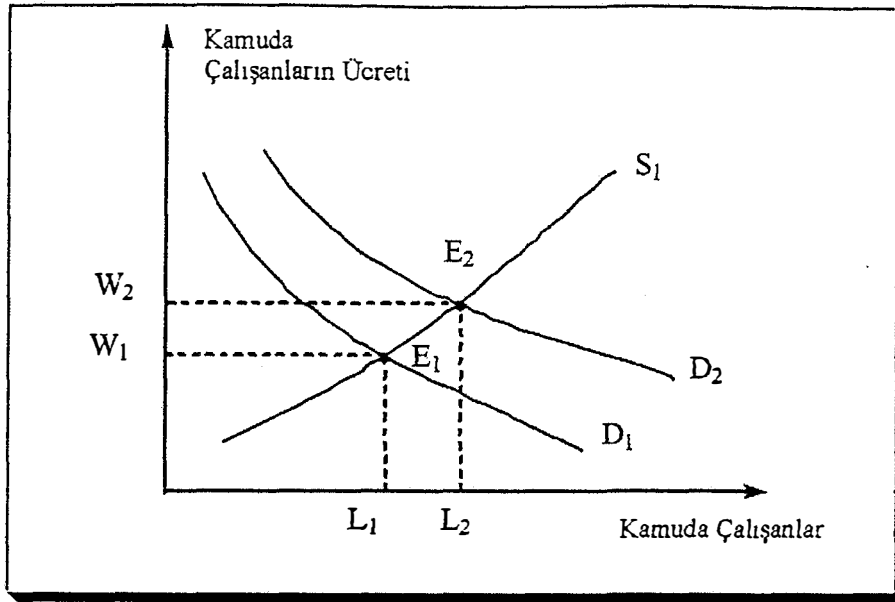
Kamunun işgücü piyasalarına yönelik etkisi doğrudan doğruya istihdam sağlamak ya da kamu harcama ve gelir bileşimlerini değiştirmek biçiminde olabileceği gibi, işgücü piyasasını düzenleyen yasa, yönetmelik ve benzeri kurallar koymak biçiminde de olabilir.

10.1. İşgücü İstihdam Eden Bir Kurum Olarak Kamu

Kamusal ya da yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimi kamu tarafından gerçekleştirildiği için, kamu bu üretimi gerçekleştirecek işgücüne ihtiyaç duyar.

Teorik olarak kamunun her koşulda kâr maksimizasyonu sağlamak gibi bir nihai amacı olmamakla birlikte işgücüne yönelik talebini bir firmanın işgücüne yönelik talebi biçiminde değerlendirdiğimizde kamunun işgücü talep eğrisi negatif eğimli olacaktır. Kamuya ilişkin işgücü arz eğrisi ise doğal olarak diğer koşulların sabit olduğu bir durumda pozitif eğimli bir doğru ya da eğri olacaktır.

¹⁰⁷M.Kemal BİÇERLİ, *Çalışma Ekonomisi*, (İstanbul: Beta Basım A.Ş., Ekim 2000), s.361.



Şekil 10

Kamusal işgücü piyasası açısından başlangıçta E_1 noktasında W_1 ücret düzeyinde ve L_1 istihdam düzeyinde denge sağlanmıştır. Ancak örneğin eğitim çağına gelen nüfusun artması, kişi başına düşen milli gelirin artması gibi nedenlerle işgücü talep eğrisi sağa koyacak ve E_2 noktasında, W_2 ücret düzeyinden ve L_2 istihdam düzeyinde dengeye ulaşılacaktır.

10.2. Kamusal Harcamaların İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkisi

Bilindiği üzere kamunun temel harcama kalemlerini, cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üçe ayırabiliriz.

Kamunun cari harcamalarının temelini personel ödemeleri oluşturmaktadır ki bu açıdan kamu kendi bünyesinde istihdam ettiği işgücünün maaşını ya da ücretini belirleyerek işgücü piyasasını etkiler.

Yatırım harcamalarında ortaya çıkan değişim ise istihdam edilecek işgücünün sayısal olarak artmasına ya da azalmasına yol açabilir.

Transfer harcamaları ise bilindiği üzere sosyal transferler ve ekonomik transferler olarak ikiye ayrılmaktadır. Emekli dul yetim aylıkları gibi harcamalardan oluşan sosyal transferlerin artması bu harcamalardan yararlanan kimselerin alım güçlerinin artmasına yol

açabilir. Bu kesimlerin gereksinim duydukları mal ve hizmetlere yönelik taleplerinin artması ise söz konusu mal ve hizmetlerin bulunduğu sektörlerde istihdam artışına yol açabilir.

10.3. Kamu Gelirlerinin İşgücü Piyasalarına Yönelik Etkisi

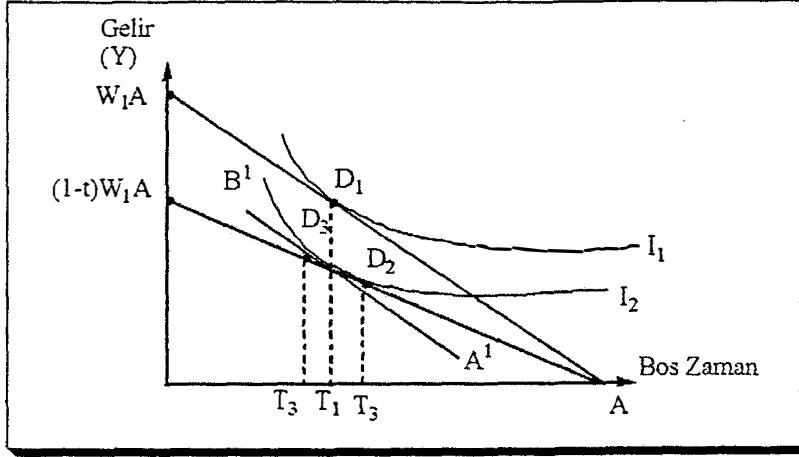
Kamunun en önemli gelir kaynağını vergilerin oluşturduğu bilinmektedir. Bu bağlamda vergilerde yapılacak değişikliklerin işgücü piyasası üzerine etkisi değerlendirilecektir.

Vergi oranlarında ortaya çıkan değişimlerin işgücü piyasaları üzerine olan etkisini temel olarak iki kavram üzerinde görebiliriz: Bireylerin çalışıp çalışmama tercihlerini belirleyen bu kavramlar gelir ve ikame etkisidir.

Vergi oranlarında ortaya çıkan artış sonucu geliri azalan bireyin bu gelir azalışını telafi etmek için daha fazla çalışmasına gelir etkisi denilir. Bunun tam tersi vergi oranlarında bir artış sonucu bireyin daha fazla vergi vermek zorunda olması nedeniyle daha az faktör arz etmesine ise ikame etkisi adı verilir. Birbirine ters yönde işleyen bu iki etkinin net sonucu, bunların bileşkesi şeklinde belirlenir. Ortalama vergi oranının marjinal vergilemeden yüksek olduğu durumda gelir etkisi ikame etkisine ağır basar ve işgücü arzı artar. Ancak ortalama vergilemenin düşük, marjinal oranın yüksek olduğu bir durumda ise ikame etkisi daha ağır basar ve işgücü arzı düşer.¹⁰⁸

Söz konusu iki etkinin bireyin çalışıp çalışmama istediğini bir grafik üzerinde gösterebiliriz.

¹⁰⁸Beyhan ATAÇ, **Maliye Politikası**, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, 2000), s.245-246.



Şekil 11

AB bütçe doğrusu üzerinde bulunan bireyin A noktasında bulunması zamanın tamamını dinlenerek geçirdiğini hiç çalışmadığını, B noktasında bulunması ise zamanının tamamını çalışarak geçirdiğini göstermektedir. Dolayısıyla birey gelir ile boş zaman arasında optimal bir tercihte bulunmak isteyecek ve bütçe kısıtı ile farksızlık eğrisinin (I_1) birbirine teğet olduğu D_1 noktasında dengede olacaktır. Gelir üzerine artan oranlı vergi uygulamasının söz konusu olmadığı böylesi bir durumda çalışan bireyin ücretini W_1 kabul edersek, birey W_1 ücret düzeyinde T_1 kadarlık süreyi çalışarak geçirecektir.

Gelir üzerine artan oranlı bir vergi uygulanması durumunda ise t gelir vergisi oranını göstermek üzere işgücünü W_1 ücret düzeyinden arz eden birey çalıştığı her saat için $(1-t)W_1$ kadar gelir elde edecektir. Bu durumda birey zamanının tamamını çalışmak için ayırdığında artık B noktasında değil C noktasında bulunacak ve bütçe kısıtı AC biçiminde olacaktır.

Bu koşullarda gelir üzerine salınan vergi kişinin eline geçen geliri azalttığından dolayı işgücü arz eden birey için boş zamanın fırsat maliyeti de azalmış demektir. Tam bu noktada ortaya çıkan ikame etkisi bireyin daha az çalışıp, daha ucuz hale gelen boş zamanını daha fazla kullanmaya yöneltecektir. Diğer taraftan ise bu koşullarda birey daha az gelir elde etmesine bağlı olarak normal mallardan daha az talep edecektir. Boş zamanın normal mal olarak kabul edildiği göz önünde tutulursa birey daha az boş zaman tüketecek ve daha fazla çalışacaktır. Bu durumda ise gelir etkisi ortaya çıkacaktır.

Grafikte ikame etkisinin gelir etkisine göre daha ağır bastığı bir durum söz konusu olup denge AC bütçe doğrusunun, I_2 farksızlık eğrisine teğet olduğu D_2 noktasında sağlanmıştır. Boş zaman süresi ise T_1 'den T_2 'ye çıkmıştır.

Birey eğer I_2 farksızlık eğrisi üzerinde artan oranlı vergi yüzünden ücret azalmasından dolayı değil de ücret dışındaki herhangi bir gelirdeki azalmadan dolayı bulunsa idi ne olurdu? Bunu tespit etmek için AB bütçe doğrusuna paralel hayali bir A'B' bütçe doğrusu çizdiğimizde anlayabiliriz. Böylelikle ücretlerin oransal olarak değişmediği koşullarda, D_1 noktasında D_3 noktasına doğru bir hareket gelir etkisi nedeniyle olmuş ve birey boş zaman süresini T_1 'den T_3 azaltmış, bir başka anlatımla daha fazla çalışmaya başlamıştır. İkame etkisi ise D_3 noktasından D_1 noktasına doğru hareketle gösterilmektedir. İkame etkisi gelir etkisinden daha büyük olduğu için sonuçta net etki çalışma süresinin azalması biçiminde olmuştur. Bir başka ifadeyle T_1 T_2 uzunluğu T_1 T_3 uzunluğundan daha büyüktür.

10.4. Kamunun İşgücü Piyasasına Yasa Ya da Yönetmelikler Yoluyla Müdahalesi

Kamunun gerçekleştirdiği ekonomik faaliyetlerin bir kısmı piyasa koşullarının yarattığı kavramlarla değerlendirilemez. Bu yüzden kamunun toplumun sosyal dengelerini gözeten düzenlemeler yapması çoğu kez kaçınılmaz olur.

İşgücü piyasaları da bu açıdan kamunun yasa, yönetmelik, kanun vb. yollarla müdahale ettiği temel alanlardan biridir.

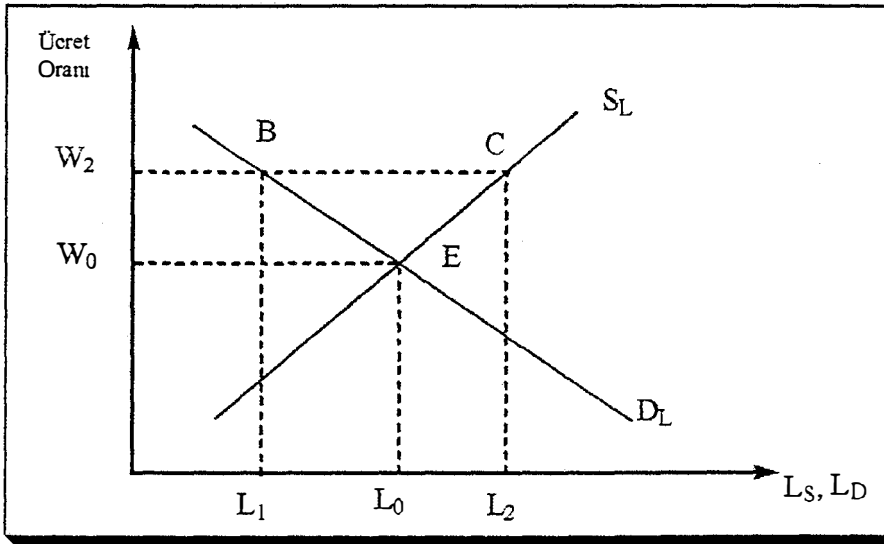
Kamu, İşçi ve İşveren sendikalarının kuruluş ve işleyiş esaslarını düzenlemek, asgari ücret düzeyini tespit etmek, toplu iş sözleşmelerinde kimi zaman hakem rolünü üstlenmek, sosyal güvenlik sisteminin aksaklıklarını gidermek için yasalar yönetmelikler çıkarmak, geçici ya da kalıcı düzeltmeler yoluyla işgücü piyasasına müdahale eder. Ekonomik yönüyle olduğu kadar sosyal boyutu ile de önem taşıyan bu müdahaleler esas olarak sosyal açıdan güçsüz olduğu varsayılan kesimleri korumak amacıyla gerçekleştirilir.

Kamunun işgücü piyasalarına bu biçimde gerçekleştirdiği müdahaleleri genel hatlarıyla değerlendirebiliriz.

10.4.1. İşgücü Piyasasında Asgari Ücret Uygulaması

Bilindiği üzere klasik yaklaşım açısından bütün piyasalarda oluşan fiyatlar piyasanın taraflarınca veri olarak alınır ve hiç kimsenin bu fiyatı etkileyecek gücü yoktur. Oysa işgücü piyasalarında asgari ücret uygulaması yoluyla ücret düzeyi piyasa koşullarına bırakılmamaya çalışılır. Çünkü çeşitli nedenlerle, işgücü piyasasında oluşan ücret düzeyi çok geri düzeyde olabilir. Bu yüzden kamu işgücü piyasasına müdahale ederek daha adil bir düzeyde ücret belirlemeye çalışır.

Düşey eksende ücret oranı (w) ve yatay eksende işgücü arz ve talebinin bulunduğu bir grafik yardımıyla asgari ücret uygulamasının sonuçlarını belirlemeye çalışalım;



Şekil 12

Grafikten de görüldüğü gibi asgari ücret uygulamasının söz konusu olmadığı bir durumda E noktasında W_0 ücret düzeyinde ve L_0 kadar istihdamın söz konusu olduğu bir denge sağlanmıştır.

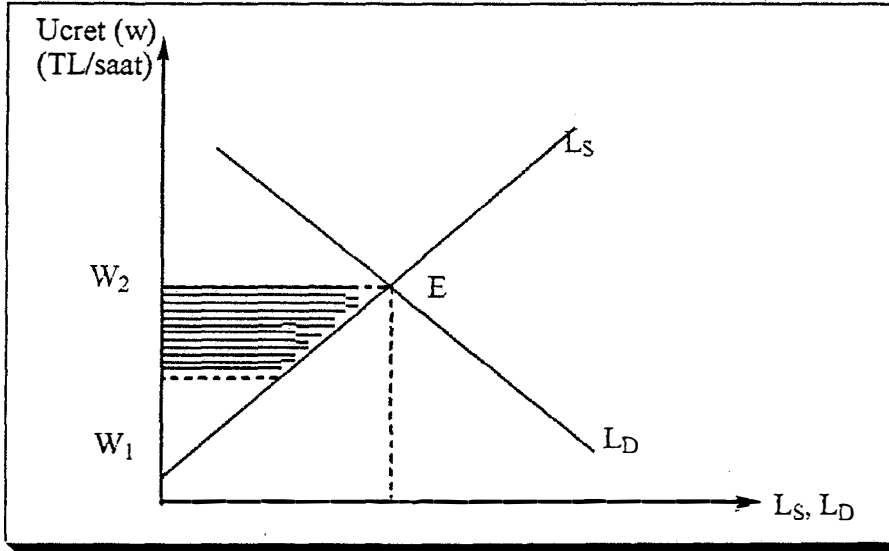
Ancak işgücü piyasasında oluşan bu ücret düzeyi kamu tarafından yetersiz bulunup bir asgari ücret uygulamasına gidildiğinde ücret düzeyi W_2 'ye yükselecek L_1 - L_2 kadar bir işsizlik oluşacaktır. Bu durumda işsizliğin L_1 - L_0 kadarı daha önce çalışırken işsiz

kalanlardan L_0-L_2 kadarı ise asgari ücret düzeyinin W_2 olarak belirlenmesi sonucu piyasaya yeni iş aramaya gelenlerden oluşmaktadır.

Grafikten de görüleceği üzere işgücü arz ve talebinin ücret değişimlerine karşı esnekliği yükseldikçe daha yatık eğrilerin söz konusu olması, asgari ücret uygulaması halinde işsizliğin daha yüksek olması ile sonuçlanacaktır.

10.4.2 Kamunun Ekonomik Rant Sağlamak Yoluyla İşgücü Piyasasına Müdahaleleri

İşgücü piyasası açısından ekonomik rant, tıpkı tüketici rantı ya da üretici rantı gibi değerlendirebilir. Bu açıdan işgücü arz edenler açısından ekonomik rant, belirli bir işçiye ödenen ücret ile işçinin piyasada çalışmaya razı olduğu ücret arasındaki fark olarak tanımlayabiliriz.¹⁰⁹ Bu durumu düşey eksende saat başına ücret ve yatay eksende işgücü arz ve talep miktarının bulunduğu bir grafik yardımıyla görebiliriz.



Şekil 13

Grafikte görüldüğü üzere W_2 E W_1 üçgeninin alanı işgücü arz edenlerin sağladığı ekonomik rantı göstermektedir.

¹⁰⁹BİÇERLİ, a.g.e., s.379.

İşgücü piyasasında dengenin sağlanmış olduğu koşullarda kamunun, saat başına ödenen ücrette belirli bir miktarda artış yaratması politik nedenlerden kaynaklanabilir.

Kamu çeşitli dış ticaret uygulamalarına giderekte işgücü piyasalarına rant sağlayabilir. Örneğin ithal edilen mal ve hizmetlere yönelik olarak ithalatın çeşitli biçimlerde sınırlandırılması aynı malı yurt içinde üreten yerli firmaların söz konusu mallardan daha fazla üretmesiyle sonuçlanabilir. Bu koşullarda üretim artışı sağlayabilmek için kısa dönemde değiştirilebilir girdi işgücü olduğundan işgücü talebinin artışı sonucu hem ücret düzeyi hem de istihdam hacmi artacaktır.

Kamu lisans uygulamaları yolu ile de ekonomik rant sağlayabilir. Bu durumda ücretlere doğrudan değil dolaylı bir müdahale olduğundan söz edilebilir. Bazı mesleklerin icra edilebilmesini lisans şartına bağlamak yoluyla bu lisansı elde edenlerin daha fazla ekonomik rant elde etmelerine olanak sağlanabilir.

10.4.3. Sosyal Güvenlik Sistemi Yoluyla İşgücü Piyasalarına Müdahale

Kamu işgücü talep edenlere işgücünü arz edenlerin çeşitli sosyal güvenlik sorunlarını çözmelerini şart koşma yoluyla da işgücü piyasalarına müdahale edebilir. Bu yüzden iş güvenliğini sağlamaya yönelik çeşitli ekipman ve donanım bulundurulması zorunluluğu, iş kazalarını önlemeye yönelik çeşitli önlemler, işgücü piyasasına kamu tarafından yapılan müdahalelerden bazılarıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

AB'DE UYGULANAN SOSYAL POLİTİKALAR VE İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK STRATEJİLER

1. AVRUPA BİRLİĞİ

AB hemen her yönüyle birçok araştırmaya konu olmuş bir oluşumdur. Bu bölümde önce genel hatları itibariyle AB'nin bazı nitelikleri ve organları üzerinde durulacak ardından AB'de uygulanan sosyal politikaların kapsamı ve işgücü piyasalarına yönelik etkileri ekonomik açıdan analiz edilmeye çalışılacaktır.

1.1. Ekonomik ve Sosyal Bir Birlik Olarak AB

Son yıllarda dünya ekonomisinde ticari bloklaşmalar büyük bir önem kazanmıştır. Bu açıdan Avrupa Birliği de dünyanın önde gelen ekonomik entegrasyonlarından biridir. Toplam 15 ülkenin birlik içinde olduğu, yaklaşık 370 milyon nüfusu olan AB dünyada istihdam edilen toplam nüfusun % 7'sini sınırları içerisinde barındırmasına karşın Dünya GSMH'nın % 30'unu üretmektedir. Ayrıca AB sanayi malları açısından dünya ticaretinin % 45'ini elinde tutmaktadır.¹¹⁰

AB başlangıçta ve gelişim süreci içerisinde daha çok ekonomik temelli bir birleşme görünümünde iken bugün bu özelliğinin yanına siyasal bir oluşum biçimine dönüşen niteliklerini de dahil etmiştir. Bu açıdan AB ekonomik işbirliği anlaşmaları, serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği, ortak pazar, ekonomik ve büyük ölçüde parasal birlik aşamalarından geçerek siyasal bir birlik biçimine ulaşmıştır. Bu yüzden AB; yapısı ve yönetim organları, sahip olduğu coğrafya ve nüfusun büyüklüğü, birliğin içerisinde yer alan ülkelerin nitelikleri, gelişmişlik düzeyi, dünya ekonomisi içerisindeki yeri gibi kriterler açısından önemli ve etkili bir oluşumdur.

¹¹⁰"EU, 1993, s.13" Meryem KORAY, *Sosyal Politika*, (Ezgin Yayınevi, 2000), s.86.

AKÇT'nin kurulmasının ardından topluluk üyesi ülkelerde yaşanan olumlu gelişmeler, bu birliğin kapsamının genişletilmesi görüşünü yoğunlaştırmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak, AKÇT'na üye ülkelerin Dışişleri Bakanları 1955 yılında İtalya'da bir araya gelmişlerdir. Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henri Spaak başkanlığında bir komite kurulmuş, komite topluluk üyesi ülkeler arasında ekonomik entegrasyonu sağlayacak yeni bir topluluğun kurulması yönündeki çalışmalarını bir yıl içerisinde tamamlamıştır.

29-30 Mayıs 1956 tarihlerinde Venedik'te yapılan toplantıda AKÇT Dışişleri Bakanları Spaak Komitesi'nin hazırladığı Raporu görüşerek kabul etmiştir. Antlaşma taslağı üzerinde yapılan ayrıntılı görüşmelerden sonra Roma'da 25 Mart 1957'de imzalanan anlaşmalar ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (EEC), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) kurulmuştur. Anlaşmalar 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiştir.¹¹⁴

1957 yılında Roma Anlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) süreç içerisinde genişlemiş 1986 yılında Avrupa Tek Senedi çerçevesinde tek pazar halini almış, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Ocak 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile AB adını almıştır.

1.3. AB'nin Temel Organları

AB'nin temel organları arasında danışmanlık görevi yapan Avrupa Parlamentosu, yasa koyucu ve karar verici rolde AB Bakanlar Konseyi, yürütme organı olarak görev yapan AB Komisyonu ve üye ülkelerin alınan kararlara uyup uymadığını hukuki olarak denetleyen AB Adalet Divanı yer almaktadır. Söz konusu temel organların yanı sıra sosyo-ekonomik konularda danışma organı rolünü üstlenen, emek ve sermaye sınıflarının temsilcileri ve bazı çıkar gruplarının katılımıyla oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Komite ve Avrupa Sosyal Fonu AB'nin diğer önemli organları arasında yer almaktadır. Bu organlar arasında Ekonomik ve Sosyal Komite sosyal politikaların karar altına alınması açısından ASF ise işgücüne istihdam yaratmak açısından önem taşımaktadır.

¹¹⁴Rıdvan KARLUK, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, (İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., Genişletilmiş 6. Baskı), s.11.

1.3.1. Avrupa Parlamentosu

Her beş yılda bir seçilen parlamento 626 üyeden oluşmaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun başlıca işlevleri şunlardır:

- Avrupa konseyi ile eşdeğer güce sahip olarak (birlikte karar verme yetkisi uyarınca), Avrupa yasalarının incelenmesi ve onaylanması.
- Avrupa Birliği bütçesinin onaylanması.
- AB kurumları üzerinde inceleme komisyonlarının oluşturulması da dahil, demokratik kontrol hakkının yürütülmesi.
- Avrupa Birliği'ne yeni üyelerin kabulü, AB ve üçüncü ülkeler arasındaki ticari ya da işbirliği anlaşmaları gibi önemli uluslararası anlaşmalar konusunda AP'nin onayı alınmalıdır.¹¹⁵

1.3.2. Avrupa Birliği Konseyi

Konsey on beş üye ülkenin, ulusal düzeyde seçilen hükümet temsilcilerinden oluşur. Konsey-Avrupa Parlamentosu ile birlikte- Avrupa Birliği'nin ilk ayağı niteliğindeki Avrupa Toplumu'nun tüm faaliyetlerine ilişkin kuralları belirler. Ana hedefi iç pazarın oluşturulması ve diğer ortak politikaların belirlenmesidir.¹¹⁶

1.3.3. Avrupa Komisyonu

Komisyon Avrupa Birliği'nin günlük işlerinin birçoğunu yürütür. Avrupa'daki yeni yasa önerilerinin taslaklarını hazırlar ve bunları daha sonra Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'ne sunar. Komisyon, AB faaliyetlerinin gerçekte yürütülüş biçimini ve AB bütçesini gözetir. Ayrıca herkesin Avrupa anlaşmalarına ve Avrupa yasalarına uyup uymadığını kontrol eder.¹¹⁷

¹¹⁵Pat COX, **Avrupa Birliği Panoraması**, (Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002).

¹¹⁶Javier SOLANA, **Avrupa Birliği Panoraması**, (Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002).

¹¹⁷Romano PRODI, , **Avrupa Birliği Panoraması**, (Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002).

manne

1.3.4. Ekonomik ve Sosyal Komite (ESC)

Komite'nin kuruluşu Roma Antlaşması'nın 4'üncü maddesi ile hükme bağlanmıştır.

Ekonomik ve Sosyal Komite; işverenleri, işçileri, çiftçileri, küçük ve orta ölçekli işletmeleri, tüccarları, zanaatkarları, kooperatifleri, karşılıklı yardım topluluklarını, meslekleri, tüketicileri, çevrecileri, aileleri, sosyal STK'ları vs. temsil eden kuruluşlardan seçilen 222 üyeden oluşmaktadır.¹¹⁸

Komite'nin üç temel işlevi söz konusudur:

- Avrupa Parlementosu, Konsey ve Komisyon'a tavsiyelerde bulunmak.
- Sivil Toplumun Birleşik Avrupa Projesine daha yoğun biçimde katkıda bulunmasını sağlamak.
- Topluluk üyesi olmayan ülkelerde (veya ülkeler gruplarında) sivil toplum kuruluşlarının ve derneklerinin rollerini desteklemek ve bu amaçla bu kuruluş ve derneklerin temsilcileriyle sağlam bir diyalog kurulmasını desteklemek.

Komite gerek AB'nin gerekse dünyanın günümüzde ulaştığı boyut açısından kendini yeniden organize etmeye çalışmaktadır.

AB'nin yaşadığı dönüşüm ve adaylık statüsü kazanan yeni ülkeler nedeniyle ESC'nin modernleşmesinin nedenleri şöyle sıralanabilir:

- Daha etkin bir ESC
- Avrupa sosyal modelinin hem bileşeni hem de bu modelin daha yaygın bir şekilde tanınması için bir araç olan ESC
- Hem diğer kurumların hem de ana Avrupa sosyo-ekonomik kuruluşların gerçek bir ortağı olan bir ESC.¹¹⁹

¹¹⁸www.ces.eu.int/pages/enlorg/present/pres_esc_%20pres_pamtrk.pdf (3 Ocak 2003).

¹¹⁹www.ces.eu.int/pages/enlorg/present/pres_esc_%20pres_pamtrk.pdf (3 Ocak 2003).

1.3.5. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)

Avrupa Sosyal Fonu Roma Antlaşması'nın 123'üncü maddesi uyarınca 1961 yılında kurulmuştur. Fon'un temel amaçları arasında işgücünün istihdam olanaklarının artırılması, yaşam düzeyinin ve kalitesinin yükseltilmesi ve yine işgücünün hem mesleki hem de coğrafi mobilitelerinin artırılması yer almaktadır.

Avrupa Sosyal Fonu, Komisyon'a yardımcı olacak işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan bir Komite tarafından yönetilmektedir.¹²⁰

Avrupa Sosyal Fonu, kurulduğu tarihten bu yana özellikle de 1972'lerden sonra giderek artan bir sorumluluğa ve işleme sahip olmaya başlamıştır. Avrupa Konseyi'nin 1970'de aldığı karar doğrultusunda 1 Nisan 1972'de yürürlüğe giren Sosyal Fon, hem işsizliğin hem de yapısal ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi çalışmalarına katkıda bulunmaya başlamıştır. Fon işsizliği önlemek üzere % 100 bölgesel dengesizliği gidermek için ise % 50 finansman kullanabilme olanağına sahip olmuştur.

Yine aynı yıllarda 1971'de işçiler dışında kalanlara yardım, 1974'de göçmen işçilere yardım, 1976'da kadınlara yardım ve 1978'de 25 yaşın altında bulunan işsizlere yardım sayesinde gençlerin istihdam ve eğitim imkanlarının artırılması¹²¹ fonun genişleyen kapsam ve sorumluluğunun göstergeleridir.

Sonuç olarak Avrupa Sosyal Fonu'nun Tek Avrupa Senedi ile Fon'un işlevi birlik içerisindeki ekonomik ve sosyal gelişmeyi gerçekleştirecek bir konuma evrilmiştir.

1.4. AB Organlarında Bazı Değişimler

AB'nin temel organlarının işleyişinde 1 Şubat 2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Nice Antlaşması ile bazı değişimler ortaya çıkmıştır. Söz konusu antlaşma ile gerçekleştirilen yenilikler temel olarak üç kurumu kapsamaktadır.

AB Komisyonu: Nice Antlaşması'na göre yeni üyelerin katılımı da göz önünde tutularak 2005 yılından itibaren Komisyon'da her ülkeden bir komiser yer alacak, ancak AB

¹²⁰KARLUK, a.g.e., s.387.

¹²¹KARLUK, a.g.e., s.387.

27 üye ÷lkeye ulaştığında her ÷lkeden bir komiser kuralı ortadan kaldırılarak ÷lkeler arasında dönüşüme dayalı olarak daha kısıtlı sayıda komiserden oluşturulan bir komisyon oluşacaktır.

Avrupa Parlementosu: Her ÷lkede doğrudan seçilme ve ÷lkelere göre değil, siyasal partilere göre gruplaşma sistemi sürmekle birlikte yeni katılacak ÷lkelerle birlikte üye sayısı 626'dan 736'ya çıkacaktır. Yasama yetkisi açısından güçlendirilen parlamentonun AB Bakanlar Konseyi ile eşit konumda bulunduğu "ortak karar" yönteminin kapsam alanı oldukça genişletilecektir.

AB Bakanlar Konseyi: AB'nin en yetkili organı olma özelliğini korumakla birlikte başlangıçta kararları genellikle oy birliği ile alınan ve üye ÷lkelerin veto yetkisinin olduğu bu organda, bu yetkinin geçerli olduğu alanların giderek azalması söz konusuydu. Nice Antlaşması ile birlikte de "nitelikli oy çokluğu" yöntemi oldukça yaygınlaşacaktır.

Ayrıca Nice Antlaşması ile birlikte artan iş yükü dolayısıyla Adalet Divanı'nın genişletilmesi ve 2004 yılından itibaren AB Konseyi zirvelerinin yalnızca Brüksel'de toplanması gibi düzenlemeler söz konusudur. Bunlara ek olarak 1999 yılında Amsterdam Antlaşması ile oluşturulan "güçlendirilmiş işbirliği" mekanizması Nice Antlaşması ile esnekleştirilmiştir. Böylelikle en az sekiz üye bir araya geldiği takdirde, diğer ÷lkelerin katılmak istemediği bir alanda işbirliği yapma olanağına kavuşmuş olacaktır.

Nice Antlaşması'nın AB kurumları ile ilgili değişikliklerinin amacı, önce 25 ardından 27 üye devletli yapıya uyum sağlamak olarak açıklanabilir.¹²²

1.5. Devletler Topluluğu Olarak AB

Kısaca tarihsel gelişimi, temel organları ve bazı nitelikleri açıklanan Avrupa Birliği'nin ne olduğu oldukça tartışmalı bir sorundur. Bu açıdan AB'nin "ne olduğu" ya da "ne olmadığı" konusunda ortaya atılan iddialar, AB'nin sosyo-ekonomik kriterler açısından taşıdığı önemin değerlendirilmesine olanak sağlayabilecektir.

Avrupa, özellikle 1990'dan sonra kendi yeni sınırlarını çizmeye başlayan, siyasal, ekonomik, sosyal, askeri ve kültürel olarak da, halen Avrupa Birliği şemsiyesi altında "bütünleşmesini" istikrarlı bir biçimde ilerleten devletler topluluğudur.¹²³

¹²²Bahadır KALEAĞASI, "AB'de İnce Ayar Devri: Nice", **Radikal**, (8 Şubat 2003).

Avrupa Birliği, kömür-çelik birliğinden 1958 Roma Antlaşması'yla kurulan Ortak Pazar'a, onu izleyen Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan Avrupa Topluluğu'na ve bugüne Avrupa sermayesinin, emperyalist rekabet içinde, ABD (ve aynı zamanda Japon) sermayesine karşı bir mücadele örgütüdür.¹²⁴

AB benzersiz bir organizasyon, mevcut devletlerin yerini alacak yeni bir devlet değil ama diğer tüm uluslararası organizasyonlardan farklıdır. Üye ülkeler Avrupa açısından gerçekten önem taşıyan konulara ilişkin kararların, demokratik bir biçimde Avrupa düzeyinde alınabilmesi için bazı iktidarlarını zaman içinde Avrupa düzeyine aktarmışlardır.¹²⁵

AB'ni oluşturan müktesebatın temel metinleri Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması ve AB'yi kuran Maastricht Antlaşması olmakla birlikte AB yapılanması önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Bu yüzden AB oluşumunu hali hazırda homojen bir yapılanma olarak kabul etmek bazı güçlükler taşımaktadır.

Kurumsal yapısında 1950'lerden beri değişim görülen AB'nin homojen bir yapılanma biçimine henüz dönüşmemesinin nedenlerini şöyle sıralayabiliriz: Ulusal siyasi kurumların çok fazla değişim göstermediği koşullarda sürekli değişim gösteren AB yapısı sonuç itibariyle ulus-üstü bir yapılanma olduğundan dolayı sürekli olarak ortaya çıkan değişimler AB'yi oluşturan toplumlar açısından belirsizlik kaynağı olmaktadır. Bir başka anlatımla AB bünyesinde yaşayan toplumların günlük yaşamlarına dair kararların büyük çoğunluğu AB kurumlarının yetki alanı içerisinde olmakla birlikte, ulusal devlete ait siyasal kurumlarında halen egemenlik haklarından tam olarak vazgeçmemiş olmaları çelişik bir durum yaratmaktadır.

AB'nin gerek kurumsal yapısı açısından gerekse işleyiş biçimi açısından yaşayabileceği değişimlerin tek tek hükümetler arası müzakereler yoluyla çözülmek zorunda olması kısa denilecek bir zaman içerisinde üye sayısında ortaya çıkacak artışta göz önünde tutulursa karar alma mekanizmalarında çeşitli tikanıklıkların ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Zaten bu konuda halihazırda kimi sorunlar yaşanmaktadır. Bu açıdan İngiltere, Danimarka ve İsveç'in halen parasal birlik içerisine dahil olmamaları bu sorunların başta gelen ekonomik

¹²³Erol MANİSALI, *İçyüzü ve Perde Arkasıyla Avrupa Çıkmazı Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, (Otopsi Yayınları, 1. Basım, Şubat 2001), s.45.

¹²⁴"Avrupa Birliği: Ezilenlerin Afyonu", *İşçi Mücadelesi Tartışma Defterleri 2*, Editör: Kemal ÜLKER, (İstanbul: Ütopya Yayınları), s.35.

¹²⁵"AB Nedir?", *Avrupa Birliği Panoraması*, (Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002).

göstergelerinden biri olarak değerlendirilebilir. Irak'a yönelik ABD müdahalesi ile ilgili olarak AB'ye üye ya da üyelik statüsü benimsemiş ülkeler arasında ortaya çıkan görüş ayrılıkları ise yine söz konusu karar alma mekanizmalarında yaşanan siyasal tikanıklıkların bir örneği olarak değerlendirilebilir.

Son olarak ekonomik ve siyasal kriterler açısından AB'ye tam uygunluk içerisinde olmamakla birlikte İsviçre'nin henüz AB üyesi olmaması, Norveç'te AB'ye üyelik için birden fazla kez referanduma gidildiği halde olumlu sonuç alınamaması, Kıta Avrupa'sının 'tek Avrupa kurma' düşüncesi açısından olumsuzluk olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla yukarıda ifade edilen sorunlar "AB nedir?" sorusuna tek ve kesin yanıt vermeyi güçleştiren unsurlardır.

2. SOSYAL AVRUPA

2.1. AB'nin Sosyal Boyutu

AB'yi diğer ticari bloklaşmalardan ayırtıran en önemli özelliklerinden biri, ekonomik olarak serbestleşme eğilimlerine sahip olmakla birlikte sosyal alana yönelik strateji ve uygulamalarının önemli farklılıklar taşımasıdır.

Halihazırda AB dışında varolan ekonomik bütünleşmeler nihai olarak mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı üzerinde odaklanmışlardır.

Özellikle küreselleşme sürecinin ivme kazandığı 1980'lerden bu yana finansal serbestleşmeye bağlı olarak sermaye hareketleri bütün dünya ölçeğinde yoğunlaşmış iken aynı yoğunlaşmanın emeğin mobilitesi açısından söylenmesi güçtür. Oysa AB'nin bu açıdan zorunlu kısıtlamalar dışında emeğin mobilitesi açısından güçlü niyetlere sahip olduğu gözlenmektedir.

Böylelikle AB ekonomik gelişmişlik kriterlerini salt mal, hizmet ve sermaye hareketleri ile değil emek piyasasına yönelik uygulamaları açısından da ölçmektedir. Kendi bünyesinde bulunan ve birliğe üye olmaya çalışan ülkelere emek faktörü açısından koymuş olduğu kriterler birlik içerisinde oluşan emek piyasasının özelliklerinin de diğer emek piyasalarından ayrışmasını sağlamıştır. Bu koşullar içerisinde AB ücretlerin oluşumu, işçi sendikalarının varlığı ve bir taraf olarak sürece katılımı gibi nitelikleri açısından sosyal nitelikleri diğer ekonomik bloklaşmalara oranla daha ağır basmaktadır.

AB birleşik bir Avrupa Devletler Topluluğu olarak küreselleşme sürecinin yarattığı sosyal olumsuzlukları, kendi standartları içerisinde en aza indirmeye çalışan bir görüntü içerisinde. Bu bakımdan ekonomik serbestiye dayalı bir yapılanmada piyasa mekanizmasının sosyal boyutları göz önünde tutularak emek piyasasına yönelik müdahaleler önem kazanmaktadır.

Seattle ve Genova gibi yerlerde yapılan gösteriler küreselleşmenin sosyal ve çevresel koşullar açısından başarısız olduğunu göstermektedir. Ekonomi yönetimi tek başına bu sorunların çözümünde yeterli değildir. Ayrıca sosyal politikalara gereksinim vardır.¹²⁶

AB'nin sosyal politikalar açısından ulaşılmış olduğu boyut bu oluşumun başlangıç dönemlerinde karar altına aldığı anlaşmalarda da görülebilmektedir. Roma Antlaşması'nın çeşitli maddelerinden hareketle AB'nin sosyal niteliği belirlenebilir.

Anlaşma'nın 2. maddesi yüksek istihdam düzeyi, iyileşen çalışma kriterleri ve topluluk üyesi ülkeler arasında sosyo-ekonomik standartlar açısından uyumluluk ve dayanışma öngörmektedir. Yine aynı anlaşmanın 3. maddesinde emeğin serbest dolaşımı, 117. maddesinde emek gücünün hayat ve çalışma koşulları, 118. maddesinde mesleki eğitim, iş güvenliği, sendika ve toplu sözleşme hakkı, 119. maddesinde kadın ve erkekler için eşit işe eşit ücret kayıtları düşülmüş ve 123. madde ile Sosyal Politikaların finansal ayağını oluşturan Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması öngörülmüştür.

Avrupa Sosyal Fonu'nun yeniden düzenlendiği 1972 yılından 1986'ya kadar geçen süre içinde Fon'dan yapılan toplam yardımlar 18 milyar ECU'ye ulaşmıştır. 1973 yılında yardım 122 milyar ECU'den 1985'de 2.2 milyar ve 1993 yılında da 5.2 milyar ECU'ye yükselmiştir.¹²⁷

Ancak AET bu ilk gelişme döneminde, Roma Antlaşması'nın öngördüğü direktifler doğrultusunda üye ülkelerin sosyal politikalarına karışmamak gibi bir tutum izlemiştir.¹²⁸

Sürecin 1980'lere kadar bu biçimde devam etmesinin esas nedeni; Avrupa ülkelerinin bir çoğu açısından sosyal politika uygulamalarının, sosyal refah devleti anlayışının oldukça

¹²⁶EU, **Employment and Social Policy**, 1999-2001 Jobs Cohesion Productivity Employment and Social Affairs, European Commission Interview with Anna Dimantopoulou, s.3.

¹²⁷KARLUK, **a.g.e.**, s.387.

¹²⁸Meryem KORAY, **Sosyal Politika**, (Ezgi Yayınevi, 2000), s.87.

gelişkin olduğu bir dönemde yaşam bulmasıdır. Avrupa ülkelerinin ekonomik büyüme ve istihdam gibi makro ekonomik kriterler açısından ulaştıkları boyut sosyal açıdan büyük ölçüde tatmin edicidir.

Ancak 1980 sonrası dönemde sosyo-ekonomik kriterler açısından yaşanan olumsuzluklar Avrupa ülkelerini sosyal politikaların gözden geçirilmesi, politikalar arasında bir eşgüdüm sağlanması ve yeni koşullara uygun bir sosyal alt yapının hazırlanması arayışlarına yöneltmiştir.

İzleyen bölümlerde AB'de uygulanan sosyal politikaların değişimi ve bunların işgücü piyasalarında yarattığı sonuçlar daha ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak burada öncelikli olarak AB Sosyal politika modelinin temel nitelikleri üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

2.2. AB Sosyal Politika ve İstihdam

AB ülkelerinin istihdam ve sosyal politikalarının ulaşmaya çalıştığı temel hedefler, aktif, içerici ve sağlıklı bir toplumda herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardını sağlamaktır¹²⁹ biçiminde tarif edilebilmektedir. Bu hedefler doğrultusunda ulaşılmaya çalışılan nokta ise bütünlüklü bir "Avrupa Sosyal Modeli" yaratabilmektir.

Avrupa sosyal politikasının başlıca görevleri, AT Antlaşmasının 136'ncı maddesinde tanımlanmıştır: Topluluk ve üye devletler, istihdamın teşvik edilmesini, yaşama ve çalışma şartlarının iyileştirilmesini, bu iyileşme sürdürülürken yaşama ve çalışma şartlarının uyumlu hale getirilmesini, düzgün sosyal korumayı, yönetim ve işçiler arasında diyalog sağlanmasını, kalıcı yüksek istihdama yönelik olarak insan kaynaklarının geliştirilmesini ve dışlanmaya karşı savaşılmalarını amaç edineceklerdir.

Avrupa Sosyal Modeli'nin esaslarını bir yanda rekabete dayalı bir üretkenliğin yer aldığı diğer yanda ise refahın yaygın biçimde paylaşılmasını sağlayabilmek için insanların tamamıyla piyasa güçlerinin insafına terk edilmediği bir model olarak açıklayabiliriz.

Bu bağlamda Birliğe üye olan ülkelerin sosyal politikalarını "istihdam sağlanması ve yaratılması", "işgücünün güvenliği ve korunması", "sanayide sosyal maliyetler", "işgücü hareketliliği" ve "sosyal harcamalar" kapsamında değerlendirmek olasıdır.

¹²⁹http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal_istihdam.rtf (10 Ocak 2003)

2.3. İstihdam ve Sosyal Politikaların Temel Nitelikleri

AB'nin İstihdam ve Sosyal Politika uygulamalarının sahip olduğu bazı özellikler söz konusudur. Bu açıdan;

- AB, Avrupa istihdam ve sosyal politikaları ile tek başına ilgilenmemektedir.
- İstihdam ve sosyal politika konularında sorumluluk yalnızca AB'ye ait değildir.
- Sosyal politika esas olarak üye ülkelerin asli bir sorumluluğudur.
- Yetki ikamesi uyarınca Avrupa yalnızca tek bir AB çözümünün daha anlamlı olduğu konularla ilgilidir.
- AB İstihdam ve sosyal politikalar açısından bugüne kadar daha çok asgari standartları ve hakları belirlemiştir.
- Üye devletler Avrupa sosyal düzenlemelerinin daha ilerisinde olan kuralları ve yönetmelikleri kabul edebilirler.

Uygulama açısından genel olarak bu niteliklere sahip istihdam ve sosyal politika stratejileri mümkün olduğunca sosyal tarafları karar alma ve süreçlerine dahil etmeye çalışır. Bu nedenle Avrupa istihdam ve sosyal politikası uygulamaları üye devletler ve çeşitli sivil toplum kuruluşları ile birlikte gerçekleştirilmeye çalışılır. Bu uygulamaların daha sağlıklı biçimde gerçekleştirilebilmesi için 1990'lı yılların ortalarında çeşitli kuruluşların katılımı ile "Avrupa Sosyal Sivil Toplum Kuruluşları Platformu" oluşturulmuştur. Bu kuruluşlar arasında "sivil diyalog" kurulmaya çalışılmakta bu iletişim yoluyla AB ve AB bünyesinde yaşayan insanlar arasında bir bağ kurulmaya çalışılmaktadır.

Aralarında "sivil diyalog kurulmaya" çaba harcanan bu kuruluşlar "sosyal ortaklar" olarak adlandırılmaktadır. AB'nin hedeflediği amaçlara uygun gelişmelerin sağlanabilmesi sosyal ortakların "sivil diyalog" sürecinde üstlendiği sorumluluklara bağlıdır.

2.4. AB Yapılanmasında Sosyal Ortakların Roller

AB kapsamında sosyal diyalog gerek ulusal düzeyde Birliğe üye ülkelerde; gerekse Birlik düzeyinde ekonomik politikalarla uyumlu sosyal politikaların yaratılması amacıyla

35
yat

etkin bir araç olarak kullanılmaktadır.¹³⁰ AB'de sosyal diyalogun geliştirilmesi sürecinde "sosyal ortaklar" olarak adlandırılan kurumlar büyük önem taşımaktadır.

İşgücü piyasaları ve istihdam politikalarına ilişkin sosyal nitelikli politikaların karar altına alınması ve uygulanması sürecine dahil olan üç temel sosyal ortakdan söz edilebilir. Bunlar sendika ve işveren örgütlerinin oluşturduğu Avrupa İşverenler Konfederasyonu (UNICE), Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC) ve Kamu İştirakli İşletmeler Avrupa Merkezi'dir (CEEP). Söz konusu kuruluşlar Avrupa düzeyindeki birlikleri ile AB esaslarına uygun olarak istihdam ve sosyal politikanın biçimlenmesine katkıda bulunurlar. Bu amaç doğrultusunda bu kuruluşlar 1985 yılında düzenli olarak birlikte çalışmak için sözleşmişlerdir.

O tarihten bu yana sosyal ortakların işgücü piyasalarının düzenlenmesi ve sosyal politikaların belirlenmesi konusunda oynadıkları rollerde bir gelişme söz konusudur. Örneğin 1992 yılında yapılan Sosyal Politika Anlaşması ile işçi sendikaları ve işveren örgütleri AB'nin ilgili kurumlarına tavsiyelerde bulunan uzman danışma makamları niteliğine bürünmüşlerdir. 1997 yılında yapılan Amsterdam Anlaşması ile de hem işçi sendikaları hem de işveren örgütleri ortak karar alıcılar konumuna gelmişlerdir. Söz konusu "sosyal ortaklar" kendi aralarında yaptıkları anlaşmalara hukuksal dayanak oluşturmak üzere bu anlaşmaları Avrupa kurumlarına sunabilirler. Böylelikle işçi ve işveren örgütleri istihdam ve sosyal politika açısından giderek daha büyük önem kazanmıştır.

Söz konusu sosyal ortaklardan birisi olan ETUC 1973 yılında kurulmuş ve Doğu Avrupa'da ortaya çıkan değişimleri takiben birçok sendika ETUC'a katılmıştır. ETUC halihazırda Batı ve Doğu Avrupa'dan 38 ülkeden gelen 78 örgütten ve 11 endüstriyel federasyondan oluşmaktadır.

Kısacası ETUC Avrupa düzeyinde toplam 60 milyon üyesi bulunan sendika üyelerinden sorumludur.¹³¹

¹³⁰Özlem İŞİĞİÇOK, *Küreselleşme Süreci Çerçevesinde Sosyal Diyalog (Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, (Bursa: Uludağ Üniversitesi, 1997), s.98-100" Özlem İŞİĞİÇOK, "Küreselleşme, Değişen Endüstri İlişkileri ve Sosyal Diyalogun Artan Önemi", *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, s.216-217'deki alıntı.

¹³¹www.etuc.org/EN/ (7 Şubat 2003)

Bir diğer sosyal ortak olarak kabul edilen İşveren Sendikaları Birliği, UNICE'nin kuruluşu ise Roma Antlaşması sürecinde ortaya çıkmıştır.

UNICE'nin kurucu üyesi olan sekiz işveren sendikası AB'ni kuran ilk altı ülkenin içerisinde bulunmaktadır. Yunanistan Endüstri Federasyonu ise yarı ortak üye olarak kabul edilmiştir. UNICE'nin günümüzde Türkiye'de dahil olmak üzere 27 ülke işveren sendikasıdan oluşan üyesi bulunmaktadır. Hırvatistan, Estonya, Litvanya, Polonya ve Slovenya'da bulunan işveren sendikaları ise şuan için gözlemci statüsündedir.¹³²

CEEP ise genel olarak ekonomik etkinliklere ve özel olarak yatırımlara kamusal katkı sağlayan bir kuruluştur. Söz konusu kuruluşun kuruluşu 1961 yılına kadar uzanmaktadır. Merkezi Brüksel'de bulunan kuruluş Avrupa Topluluğu anlaşmasına koşut olarak Avrupa Komisyonu tarafından bir başka sosyal ortak olarak tanınmıştır. Gerçekleştirilen organizasyonlar kuruluşu üye ülkeler tarafından oluşturulmakla birlikte dışarıdan gelen girişimciler CEEP tarafından yarı ortak statüsünde kabul edilebilirler. Dahası CEEP kendisiyle benzer yaklaşımlar içerisinde bulunan farklı biçimdeki diğer kuruluşları da bir üyesi olarak kabul edebilir.¹³³

2.5. AB'de İstihdam Stratejilerinin İşleyiş Biçimi

AB ülkelerinde sosyal politikalar kapsamında işgücü piyasasına yönelik politikaların işleyiş biçimine, ilişkin esaslar "Avrupa İstihdam Stratejisi" anlayışına uygun olarak gerçekleştirilmeye çalışılır. Amsterdam Antlaşmasında yer aldığı biçimiyle oluşturulan bu strateji 1997 Lüksemburg zirvesi ile işgücü piyasasına yönelik daha aktif politikaları gündeme getiren "istihdam klavuz ilkeleri" çerçevesinde uygulamaya sokulmuştur. AB'ye üye olan ülkeler bu ilkeler çerçevesinde işgücü piyasasına ilişkin politikalarını yıllık döngü içerisinde şu biçimde organize ederler.

- a. Yılın hemen başında, AB Komisyonu'ndan gelen teklifler doğrultusunda, AB Konseyi çeşitli öncelikleri olan işgücü piyasasına yönelik eylem alanlarını onaylar. Böylelikle bir istihdam Eylem klavuzu oluşturulur.

¹³²www.unice.org/content/default.asp?PageId=212 (25 Şubat, 2003).

¹³³www.ceep.org/ceep.htm (25 Şubat 2003).

- b. AB'ye üye olan her ülke içinde bulunduğu koşulları göz önünde tutarak klavuz ilkelerini hangi biçimde uygulamaya koyacağını gösteren bir plan oluşturur. Planın oluşturulması aşamasında temel yaklaşım, çeşitli kuruluşlarında sürece doğrudan katılımının sağlanmasıdır.
- c. Bu işlemlerin sonucunda Komisyon ve Konsey, her ulusal eylem planını birlikte inceler ve ardından Aralık ayında yapılan Avrupa Birliği Konseyi'ne bir rapor sunarlar.

Komisyon aynı zamanda bir sonraki yıl için klavuz ilkelerinin revize edilmesi yönünde tavsiyelerde de bulunabilir.

Komisyon'dan gelen teklif doğrultusunda Avrupa Birliği Konseyi uygun olduğu takdirde kimi ülkeler özel önerilerde bulunabilir. Bu kapsam içerisinde AB'nin istihdam politikasının oluşumu iki biçimde ortaya çıkar; bunlardan ilki doğrudan kendi belirlediği politikalar yoluyla ve ikinci olarak da üye ülkelerin istihdam politikalarının desteklenmesi yoluyla.

2.6. AB'de İşgücü Arz Edenlerin Yasal Hakları

Bilindiği üzere yasal düzenlemeler, işgücü piyasalarına yönelik kamusal müdahalelerin önemli bir unsurudur. Bu açıdan AB yaklaşık olarak 1970'lerden bu yana çalışma hukuku ile ilgili konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Çalışma hukukunun esasları genel olarak her üye ülke tarafından kendi koşulları göz önünde tutularak belirlenmekle birlikte, topluluğun geçirdiği aşamalar doğrultusunda standartlaştırılmış bir çerçeve oluşturmaya çalışılmıştır.

Günümüz itibarıyla çalışma süresi, çalışan gençlerin korunması, toplu işten çıkarmalar gibi doğrudan doğruya işgücü piyasasını ilgilendiren konularda genelleştirilebilir bir yapı oluşturulmuştur.

Ancak çalışanların Avrupa düzeyinde elde etmiş oldukları kimi haklar olmakla birlikte, çalışma mevzuatı açısından üye ülkeler arasında farklılıklar söz konusudur. Bu yüzden örneğin üye bir ülkede istihdam edilen işçilerin, çalışmak üzere bir süreliğine bir başka ülkeye gönderilmesi durumunda hangi ülke mevzuatının geçerli olacağı gibi bir sorun vardır. Bu sorun AB tarafından, işçilerin başka bir ülkede çalışmak üzere gönderilmesi konusunda çıkardığı bir yönerge doğrultusunda çözüme kavuşturulmuştur. Bu yönergeye göre geçerli olan yasa, çalışmanın yapıldığı ülkenin çalışma yasasıdır.

Bu gibi özel durumlar dışında Avrupalı çalışanların elde etmiş oldukları standart haklar şunlardır:

- 15 yaşından küçüklerin çalışması yasaktır. 18 yaşından küçüklerin ise fazla mesai yapması yasaktır.
- Bazı meslek grupları için istisnalar olmakla birlikte yetişkin düzeyinde olan çalışanlar, iki çalışma günü arasında en az 11 saat dinlenmelidir.
- Çalışanlar, ücretlerini, tatil haklarını ve ihbar sürelerini belirten bir sözleşme çerçevesinde istihdam edilme hakkına sahiptirler.
- Hamile kadınlar, emziren ve yeni doğum yapmış anneler için özel sağlık ve güvenlik önlemleri alınmalıdır. Çocuk sahibi olmak, hamile olmak veya analık izni kullanmak, bir kadının işten çıkarılması için yeterli neden değildir.

Özellikle son yıllarda şirketler arasında yatay ve dikey birleşmeler, uluslar ötesi ortak girişimler oldukça yaygınlaşmıştır. Bu yüzden söz konusu oluşumların yoğunlaştığı 1990'lardan itibaren, farklı ülkelerde kuruluşlara sahip firmaların bünyelerinde çalışanların nasıl organize edileceği sorunu ortaya çıkmıştır. Sorunun çözümüne yönelik olarak 1994 yılında, sosyal ortaklarında görüşleri alınarak bilgilendirme ve danışma faaliyetlerinin Avrupa düzeyinde yapılandırılmasına karar verilmiştir.

Eğer bir firma iki AB ülkesinin her birinde en az 150 kişi ve toplam olarak da 1000'den fazla çalışanı istihdam etmekteyse, çalışanlarca talep edilmesi halinde, bir Avrupa işyeri konseyi kurmakla yükümlüdür. İlgili uygulama ayrıntılandırılmamış, detaylar işçi temsilcilerine ve yönetime bırakılmıştır.

Daha çok gönüllü anlaşma temelinde şekillenen bu uygulama sonucu 1999 yılı itibarıyla 600 kadar çokuluslu şirket Avrupa işyeri konseyleri kurmuştur.

İşgücü piyasaları ile ilgili olarak ortaya çıkan bir başka konu ise işgücünün serbest dolaşım hakkıdır. Günümüzde yaklaşık 5 milyon Avrupalının yararlandığı bu hak 1957'den beri temel bir hak durumundadır. Avrupa iş piyasasına ilişkin olarak araştırma yapmak isteyen AB vatandaşları EURES olarak adlandırılan Avrupa İş Bulma Kurumundan yardım alabilirler. 1990'larda Avrupa Komisyonu, bütün üye devletler, Norveç ve İzlanda'nın katılımı ile oluşturulan EURES başlangıçta yalnızca iş olanakları konusunda bilgi alış verişinde

bulunmak üzere oluşturulmuş bir kurumdur. Ayrıca yine bu kuruluşun ilk yıllarında edindiği bir başka işlev de Avrupa çapında oluşturulan "iş danışmanlarını" eğitmek ve işgücü piyasası ile ilgili veri tabanları oluşturmaktır. Günümüzde sayıları 500'e ulaşan iş danışmanlarının varlığı, farklı ülkelerdeki boş kadroların belirlenmesi, iş arayanların sayısının tespiti, işgücü piyasasının genel durumu, yaşama ve çalışma koşulları hakkındaki bilgi alışverişi gibi etkinlikler kuruma işlerlik kazandırmıştır. Bu kapsam içerisinde de Avrupa Komisyonu, söz konusu danışmanları desteklemek için veri tabanları oluşturmuştur. 1998 yılında Komisyon bu yönde çalışmalarını ilerleterek; iş arayanların internet bağlantısı yoluyla EURES'e ulaşmasını sağlayarak, çalışmak isteyen kişilerin AB içinde kendilerine uygun bir iş olup olmadığını öğrenmek için doğrudan doğruya bir istihdam bürosuna gitmek gibi bir güçlüğü ortadan kaldırmıştır. Dolayısıyla bütün bu etkinlikler serbest dolaşım olanaklarını artırmaya yönelik etkinlikler olarak değerlendirilebilir.

2.7. AB Sosyal Politikalarına İlişkin Kimi Karşılaştırmalar

AB ülkelerinin sosyal politika uygulamaları ve bunların işgücü piyasalarına yönelik etkileri bazı ülke ekonomileri ile karşılaştırıldığında daha anlamlı hale gelecektir. Bu açıdan bu karşılaştırma AB Sosyal Politikasının kimi özellikleri ve sosyal politikaya ilişkin değişimlerin kaynağını daha açık hale dönüştürecek.

AB ekonomisine ilişkin karşılaştırmalar büyük ölçüde ABD ekonomisine dair veriler göz önünde tutularak gerçekleştirilmektedir. Bir başka anlatımla AB'nin kendisine rakip olarak gördüğü ülke ABD olarak belirginleşmektedir. Söz konusu iki yapının karşılaştırılmasında işgücü piyasasına dair kimi veriler göz önünde tutulacaktır.

AB açısından önemli ekonomik sorunlardan biri GSYİH değerleri ABD ile yaklaşık aynı oranda olmasına karşın bu değerlerin yeteri kadar istihdam artışına yol açmamasıdır.

1987-1997 yılları arasında AB'nin ortalama GSYİH artışı % 2,3 ve kişi başına artış ise % 1,9'dur. Aynı dönemde ABD'nin ortalama GSYİH artışı bakımından AB'nin daha iyi bir performans gösterdiği görülmektedir. Ancak bu olumlu tabloya karşın istihdam yaratmak açısından ABD ile karşılaştırıldığında aynı biçimde bir performans gösterilememiştir.

Tablo 3: GSYİH ve İstihdam Artışı

	GSYİH Artışı (%) (1987-1997)	Kişi Başına GSYİH Artışı (%) (1987-	İstihdam Artışı (%) (1987-1997)
ABD	2,6	1,5	1,4
Almanya	2,6	2,1	0,05
Fransa	2,1	1,6	0,3
İspanya	2,6	2,4	0,9
İtalya	1,7	1,5	-0,3
Hollanda	2,9	2,2	2,0
İngiltere	2,2	1,8	0,6
AB Ort.	2,3	1,9	(.)

Kaynak: TİSK, Avrupa'da Esneklik Uygulamaları, s.14.

Tablodan da görülebileceği gibi Hollanda dışındaki ülkelerin aynı dönemde yarattıkları istihdam artışı % 1'in altında kalmıştır.

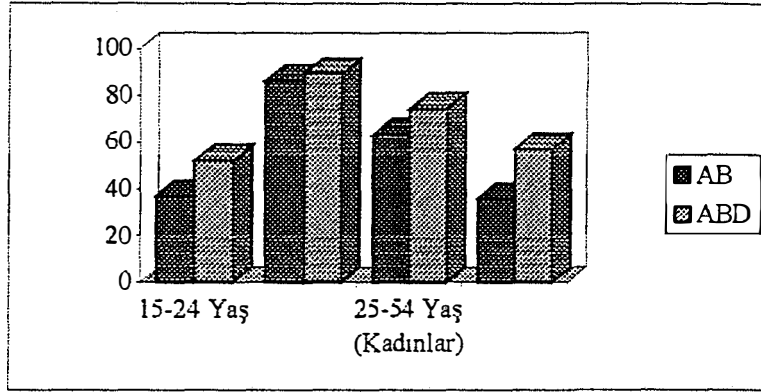
Kimi yaklaşımlar istihdam yaratma konusundaki bu olumsuz verileri işgücü piyasasının katılığına bağlamaktadır. Katılıklar içeren istihdamı koruma mevzuatı, yüksek asgari ücretler, kısmi çalışma konusundaki engeller ve güvensizlik, halen bir işte çalışmakta olanları korurken işgücü piyasasının dışında olanların buraya girişini zorlaştırmaktadır.¹³⁴ Yine benzeri yaklaşımlar çerçevesinde AB ülkelerinde emek maliyetlerinin yüksek olduğu yönünde bir değerlendirme yapılmaktadır. AB ülkelerinde ortalama emek maliyetleri 1980'li yıllar boyunca sürekli olarak yılda % 4 oranında artarken, aynı dönem içinde ABD ve Japonya'da gerçekleşen ortalama işgücü maliyetleri sadece % 1'dir.

AB ülkelerinde daha çok 25-54 yaş arasında bulunan bir kesim işgücü piyasasında yer bulurken gençler, daha yaşlılar ve işsizler bunun dışında kalmaktadır. Bu yüzden erkek işgücünün işgücü piyasasına katılımı açısından ABD ile AB arasında benzerlikler söz konusudur. Ancak kadınların istihdamı açısından ABD lehine çok büyük farklılık bulunmaktadır.

AB'de kadınların yarısı çalışmakta iken bu oran ABD'de 2/3'tür. Dolayısıyla AB ülkeleri açısından bir "cinsiyet açığı" söz konusudur.

¹³⁴TİSK, (İngiliz Sanayi Konfederasyonu (CBI) Araştırması), "Çalışan Bir Avrupa Yaratılması", Avrupa'da Esneklik Uygulamaları, s.14.

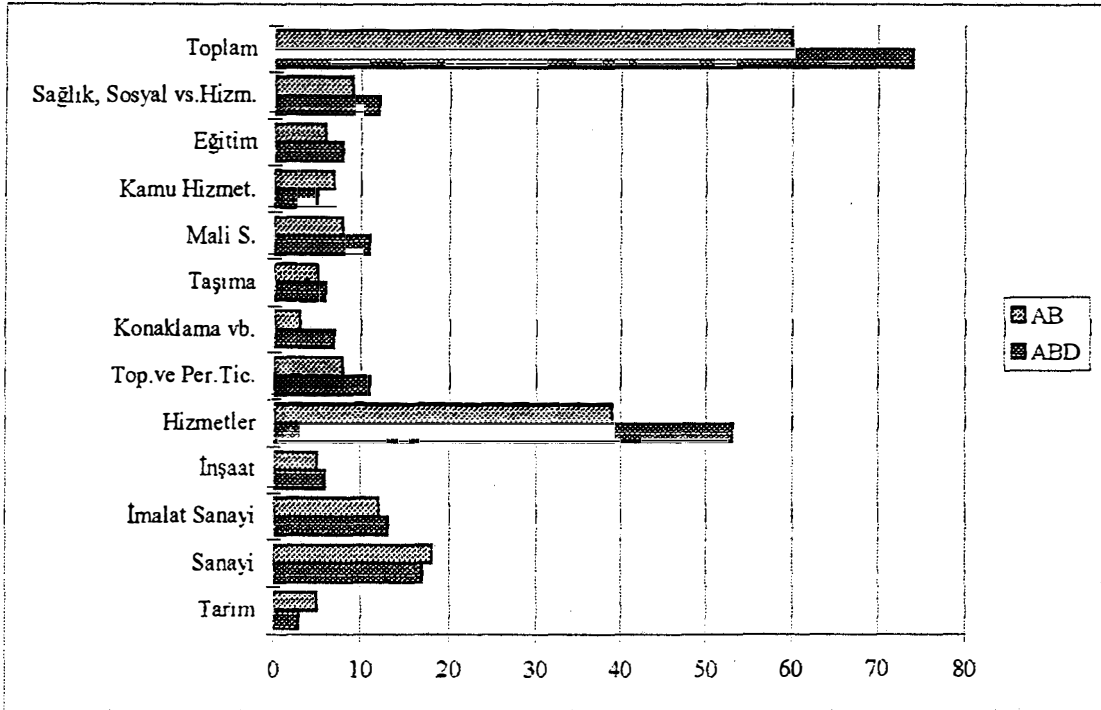
Grafik 2: İstihdam Oranları AB ve ABD



Kaynak: TİSK, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi, s.16.

AB'de hizmetler sektöründeki istihdam ABD'dekinden daha düşük olarak gerçekleşmektedir. Bu açıdan AB ekonomileri açısından bir "hizmetler açığı" söz konusudur.

Grafik 3: İstihdamın Sektörel Yapısı: AB ve ABD



Kaynak: TİSK, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi, s.15.

Verimlilik karşılaştırması açısından saat başına elde edilen GSYİH yararlı bir ölçüm değeridir.¹³⁵

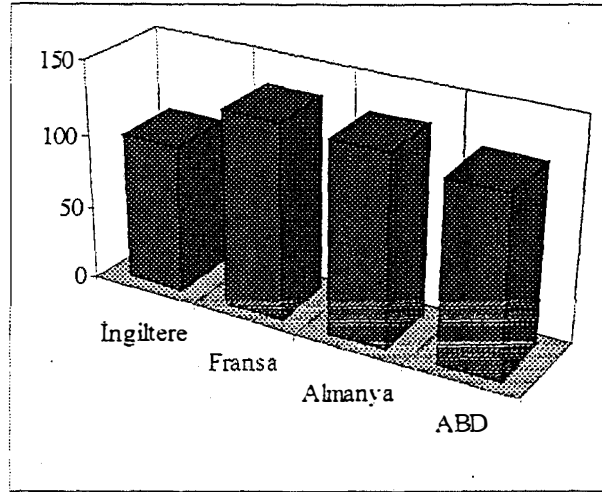
Dünyanın dört önemli ekonomisi için ortaya çıkan verimlilik değerleri grafik 4’de görüldüğü gibidir.

Tablo 4: İşgücü Piyasası

	İşgücüne Katılım Oranı (Erkekler) (%)	İşgücüne Katılım Oranı (Kadınlar) (%)	İşsizlik Oranı (%)	Gençlerde İşsizlik Oranı (%)	Uzun Süreli İşsizlik Oranı (%)	55-64 Yaş Grubu İşsizlik Oranı (%)
ABD	84,2	70,7	4,5	10,4	8,0	2,6
Almanya	79,2	60,9	8,6	9,4	52,2	12,7
Fransa	74,1	60,8	11,9	25,4	44,1	8,7
İspanya	77,7	48,7	18,8	34,1	54,1	10,6
İtalya	72,0	43,9	12,2	32,1	66,7	4,7
Hollanda	82,8	62,9	4,3	8,2	47,9	2,3
İngiltere	83,9	67,8	6,5	12,3	33,1	5,3
AB Ort.	77,8	58,0	9,9	19,1	50,1	8,1

Kaynak: TİSK, Avrupa’da Esneklik Uygulamaları, s.15.

Grafik 4: Çalışılan Saat Başına GSYİH (1996), İngiltere=100



Kaynak: TİSK, Avrupa’da Esneklik Uygulamaları, s.17.

¹³⁵Nicolas CRAFTS and Mary O'MAHONY, "Britain's Productivity Performance", New Economy 1999, TİSK, a.g.e., s.16'daki alıntı.

Coğrafi esneklik açısından karşılaştırma yapıldığında ise şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Kimi Avrupa ülkelerinde yüksek seyir gösteren işsizlik oranları bölgesel işsizlik sorunu olarak da ortaya çıkabilmektedir. Örneğin Kuzey İtalya'daki işsizlik oranı % 8 iken Güney İtalya'da bu oran % 20 dolayındadır. Ayrıca İngiltere, Almanya ve Fransa'da % 1 dolayında, İspanya ve İtalya'da ise % 1'in çok altında işgücü bir yıl içerisinde oturdukları bölgeden göç ederlerken bu oran ABD'de % 3'tür.

Son 5 yıl içerisinde ABD yaklaşık 9 milyon iş yaratırken, Avrupa bunu yeteri kadar başaramamıştır.¹³⁶

AB ile ABD arasında işgücü piyasası farklılıklarına ilişkin bir başka tespit ise ücret yapısı ile ilgili olarak belirginleşmektedir. Kimi yaklaşımlar Avrupa'daki katı ücret yapısının işsizliği ortadan kaldıramadığını, ayrıca bu durumun ABD'deki ücretleri de artırmakta olduğunu ifade etmektedir. Bir başka anlatımla Avrupa, Amerika'daki mevcut ücret yapısını belirli oranda artırmıştır. Çünkü Doğu Asya ile girilen rekabet çerçevesinde Avrupa, vasıfsız emeği işgücü piyasasından ABD lehine çekerek işgücü katılımını azaltmıştır. Böylelikle iş saatlerinin aşağı çekilmesi hedeflenmiştir. Bunun sonucu olarak dünya genelindeki nitelsiz işgücü arzı karşıt yönde ortaya çıkacak ve işgücü arzında herhangi bir değişiklik olmayacaktır.¹³⁷

Avrupa ülkelerinin sosyal güvenlik harcamaları Japonya ya da ABD'nin bu konudaki harcamalarından önemli ölçüde fazladır. Avrupa'da sosyal güvenliğin GSYİH içindeki payı % 22 iken bu oran ABD'de % 15, Japonya'da ise % 12'dir.¹³⁸

3. AB SOSYAL POLİTİKALARININ DEĞİŞİMİ

Bu bölümde AB sosyal politikalarının değişimine yol açan nedenler AB ülkeleri açısından değerlendirilecek ve bu koşullar da sosyal politikanın ne gibi kıstaslar etrafında belirlenmeye çalışıldığı açıklanacaktır. Ardından sosyal politikalarda ortaya çıkan bu değişimin işgücü piyasasında yol açtığı değişimler irdelenecektir.

¹³⁶Jeffrey SACHS, "Küreselleşme ve İstihdam", Çev.: Uğur Dolgun ve Emel Evran, *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, s.243.

¹³⁷Aynı, s.243.

¹³⁸www.adana_to.org.tr/dok/sosyalab.htm (8 Ocak 2003).

3.1. AB Sosyal Politikalarının Değişimi ve İşgücü Piyasalarına Etkileri

AB ülkeleri genel olarak gelişkin ekonomilere sahip olmakla birlikte son yirmi yılda yaşanan dönüşümden etkilenmişlerdir. Dolayısıyla bu süreçte artık global ölçekte yaşanan ekonomik krizler AB ekonomilerini de olumsuz yönde etkilemiştir.

Kriz olarak adlandırılan bu sorunun endüstrileşmiş ülkeler açısından bir başka boyutunu endüstri toplumundan enformasyon toplumuna geçişten kaynaklanan yapısal dönüşüm oluşturmaktadır.¹³⁹

Ekonomik yapıda ortaya çıkan bu hızlı yapısal değişimin ortaya çıkardığı yeni koşullar AB ekonomilerini de yeni koşullara uygun organizasyonlara zorlamıştır.

3.2. AB'de İşsizlik Olgusu ve Süreci

AB'de uygulanan sosyal politikaların gözden geçirilmesinin en temel nedenlerinden birini AB'de yaşanan işsizlik olgusu oluşturmaktadır. AB'de yaşanan bu olumsuz sürecin gelişimi dört ana dönem içerisinde incelenebilir.¹⁴⁰

- a) 1960-1973 dönemi, GSYİH artışının çok yüksek oranlarda (yılda % 4,8) gerçekleştiği bir dönemdir. Büyüme hızı artarken istihdam hacmi oldukça düşük kalmıştır. Bununla birlikte, düşük seyreden yatırım oranı (yılda % 0,3) ile benzer oranlarda artan işgücü arzına (% 0,3) rağmen, işsizlik durağan kalmış ve ortalama % 2,6 düzeyinde gerçekleşmiştir.
- b) 1974-1985 dönemi boyunca büyüme hızı yılda % 2'ye düşmüş ve yatırımlarda durgunluk başlamıştır. Bu durum kaçınılmaz olarak, işsizlik oranında hızlı ve sürekli bir artışa neden olmuştur. Böylece 1974'lerde % 3'ün altında olan işsizlik oranlarından 1985 yılında % 10,8'e varan oranlara ulaşılmıştır.
- c) 1986-1990 döneminde, 1980'lerin başından beri uygulanan yapısal uyum politikalarının sonuçları alınmaya başlanmış ve Birlik yılda % 3,2 gibi yüksek bir büyüme hızına ulaşmıştır. Her ne kadar bu ortalama büyüme hızı ile 1960'larda gerçekleşen büyüme

¹³⁹ Veyssel BOZKURT, *Enformasyon...*, s.117.

¹⁴⁰ TİSK İnceleme Yayınları 14, s.5.

hızı arasında büyük fark varsa da yatırımlarda önemli artışların sağlanması için yeterli olmuştur. İstihdam bu dönemde yılda %1 oranında artış kaydetmiş ve 1985 yılında % 10,8 olan işsizlik oranı 1990 yılında % 8,3'e düşmüştür.

- d) 1991 yılından itibaren GSYİH artış hızında yavaşlama olmuş ve büyüme 1993 yılında 1975'den bu yana ilk kez negatife dönmüştür. 1992 ve 1993 yıllarında istihdamda görülen azalma sonucunda da işsizlik oranı hızla yükselmeye başlamıştır.

İstihdam alanındaki bu gelişmeler, Birlik ekonomisinin 1986-1990 dönemi dışında sürekli olarak düşük istihdam yaratma özelliği taşıdığını ve işsizlik sorununun başlangıcından 1970'li yıllara uzandığını göstermektedir.¹⁴¹ Yaklaşık son on yılda işsizlik ile ilgili ortaya çıkan veriler bu tespiti güçlendirmektedir.

Tablo 5: İşsizlik Oranları

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
8.2	9.1	9.9	10.6	10.8	10.7	11.1	10.7	9.2
Gençler İşsizlik Oranları								
16.3	17.9	19.6	21.1	21.9	21.5	22	21.3	18.1

Kaynak: EU Employment and Social Policy, 1999-2001 Jobs Cohesion Productivity Employment and Social of Fairs European Commission, s. 7.

AB ülkelerinde işsizlik, ekonomilerin işgücü arzındaki artış trendine uygun olarak yeni istihdam alanları yaratma potansiyelinin yeterli olmamasına dayanan yapısal bir karakteristik göstermektedir. AB ülkelerinde istihdam politikalarının uygulanmaya başlandığı 1990'lı yıllara kadar, 1980'li yıllar boyunca gerçekleşen istihdam artışları büyük ölçüde kamu kesimi tarafından yaratılmış olup, işsizlik özellikle gençler, kadınlar, düşük vasıflı ve vasıfsız işgücü arasında yaygınlık göstermektedir. Bununla birlikte, uzun dönemli işsizlik seviyesinde gözlenen artışlar, işgücü piyasasında yapısal nitelikte sorunların varlığına işaret etmektedir.¹⁴²

1991'de %8,2 olan AB ortalaması işsizlik oranı, 1994'te % 11,1'e yükselmiş ve giderek azalma eğilimi içine girerek -büyük ölçüde, uygulanan aktif istihdam politikaları sayesinde- 1998'de % 9,9'a ve 1999'da % 9,1'e gerilemiştir. AB ülkeleri içinde -1998 yılı itibariyle- en

¹⁴¹ TİSK İnceleme Yayınları 14, s.4.

¹⁴² Commission of The European Communities, 1993, s.278-279.

yüksek işsizlik oranı % 18,7 ile İspanya'ya, en düşük işsizlik oranı ise % 4,8 ile Lüksemburg'a aittir.¹⁴³

Dolayısıyla AB ekonomik koşullarını güçlendirmek ve istihdam yaratmak konusunda başarılı olmakla birlikte, işsizlik düzeyi hala yüksektir. Şu anda, AB işgücünün % 9'u işsizdir.¹⁴⁴

Tablo 6: Ülkeler Bazında İşsizlik Oranı

Ülkeler	1991	1994	1998
AB-15	8.2	11.1	9.9
AB-11	8.3	11.6	10.9
Belçika	6.6	10.0	9.5
Danimarka	8.4	8.2	5.1
Almanya	5.6	8.4	9.4
Yunanistan	7.0	8.9	10.7
İspanya	16.4	24.1	18.7
Fransa	9.5	12.3	11.7
İrlanda	14.8	14.3	7.87
İtalya	8.8	11.4	12.2
Lüksemburg	1.7	3.2	2.8
Hollanda	5.8	7.1	4.0
Avusturya	-	3.8	4.7
Portekiz	4.0	7.0	5.1
Finlandiya	6.6	16.6	11.4
İsveç	3.1	9.4	8.3
İngiltere	8.8	9.6	6.3

Kaynak: Eurostat Yearbook 2000, s.147.

Diğer taraftan AB ekonomilerinde genç işsizlik oranının yüksekliği dikkat çekmektedir. AB ortalaması 1991'de % 16,3, 1994'te % 22 ve 1998'de % 19,6 olarak gerçekleşmiştir. 1998 yılı itibariyle Yunanistan % 29,8'lik ortalamayla en yüksek, Avusturya % 6,6'lık ortalamayla en düşük işsizlik oranına sahiptir.

¹⁴³Eurostat Yearbook, 2000, s.146.

¹⁴⁴TISK, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi, s.15.

Tablo 7: Ülkeler Bazında Genç İşsizlik Oranı

Ülkeler	1991	1994	1998
AB-15	16.3	22.0	19.6
AB-11	17.0	23.6	21.4
Belçika	14.9	24.2	22.1
Danimarka	11.6	11.0	7.4
Almanya	5.9	8.7	9.8
Yunanistan	22.9	27.7	29.8
İspanya	31.1	45.0	35.3
Fransa	21.5	29.0	26.6
İrlanda	22.4	22.8	11.5
İtalya	26.0	32.3	33.2
Lüksemburg	3.2	7.3	6.9
Hollanda	8.3	11.4	7.8
Avusturya	-	5.7	6.6
Portekiz	8.8	15.1	10.6
Finlandiya	16.2	34.0	23.5
İsveç	7.6	22.0	16.7
İngiltere	14.4	17.0	13.6

Kaynak: Eurostat Yearbook 2000, s.147.

Kadın işsizlik oranında AB ortalaması 1991 yılı için % 10,1, 1994 yılı için % 12,7 ve 1998 yılı itibariyle % 11,8 olarak gerçekleşmiş; 1998 verilerine göre bu oranın en yüksek olduğu AB ülkesi Yunanistan (% 26,5) ve oranın en düşük olduğu AB ülkesi Lüksemburg'tur.(%4,2).

Tablo 8: Kadın İşsizlik Oranı

Ülkeler	1991	1994	1998
AB-15	10.1	12.7	11.8
AB-11	10.9	14.2	13.4
Belçika	10.0	12.9	11.9
Danimarka	9.5	9.3	6.5
Almanya	7.0	10.1	10.2
Yunanistan	11.8	13.7	16.5
İspanya	23.9	31.4	26.5
Fransa	12.2	14.5	13.9
İrlanda	15.9	14.6	7.6
İtalya	13.2	15.7	16.7
Lüksemburg	2.3	4.1	4.2
Hollanda	8.4	8.3	5.2
Avusturya	-	4.9	5.6
Portekiz	5.4	8.0	6.4
Finlandiya	5.2	14.9	12.0
İsveç	2.8	7.8	8.0
İngiltere	7.5	7.5	5.5

Kaynak: Eurostat Yearbook 2000, s.147.

Bu veriler işsizlik sorununun AB ülkeleri açısından yapısal karakterde olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla uzun süreli olarak ortaya çıkan yapısal işsizlik olgusunun nedenlerini ayrıca belirlemeye çalışmak yerinde olacaktır.

3.2.1. AB'de Yapısal İşsizliğin Nedenleri

AB'de gerçekleşen yapısal işsizlik, AB ile ABD arasında ortaya çıkan rekabet ölçütleri açısından gözlenebilir. Dolayısıyla temel kriter olarak ABD işgücü piyasasına dair veriler alındığında, AB ülkelerinin yaşadığı yapısal işsizlik sorunu genel olarak işgücü piyasasının esnekleştirilmesi gerektiğini savunan görüşler açısından; emek piyasalarının ve çalışma mevzuatının esneklikten yoksun oluşu, sosyal maliyetlerin yüksekliği gibi unsurlar

çerçevesinde açıklanmaktadır. Dolayısıyla AB’de yapısal işsizliğe yol açan etkenler daha çok esnek işgücü piyasalarını savunan görüşler doğrultusunda aşağıdaki biçimlerde açıklanmaktadır.

3.2.1.1. Emek Piyasasının Esneklikten Yoksun Olması

İş ve işverenler, esnek çalışma modelleri uygulamaktan kaçınmaktadırlar. Ayrıca reel ücret düzeyindeki katılık ekonominin talepteki değişimlere ve dış şartlara uyumunu zorlaştırmaktadır.

3.2.1.2. Sosyal Maliyetlerin Bölüşümü ve Yaş Açığı

1990-2020 yılları arasında AB ülkelerindeki 65 yaş nüfusun ortalama % 25-40 oranında artacağı göz önüne alındığında, sosyal güvenlik maliyetinin giderek daha az sayıda çalışan arasında paylaşılacağı şeklinde bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu konuda yapılan tahminler, aktif nüfusun (15-64 yaş nüfusu) pasif nüfusa (65 yaş üstü nüfus) bölünmesiyle bulunan oranın, 1990’da 4.8 iken giderek azalarak 2040 yılında 2,5 olacağı şeklindedir. 15-64 yaş nüfusunun giderek azalma eğilimi içinde olması ve 65 yaş üstü nüfusun artış eğilimine girmesi nedeniyle, sosyal güvenlik sisteminde yaşanacak olumsuzluklara işaret edilmektedir.

Bir başka anlatımla AB ülkeleri için yapılan çeşitli nüfus tahminleri, AB’de doğum oranlarının düşmesine bağlı olarak genç nüfusun ve dolayısıyla çalışma çağındaki nüfusun (20-64) azalacağını, buna paralel olarak yaşlı nüfus (65+) oranının artacağını göstermektedir.

15-24 yaş grubunun toplam nüfusa oranı, 1996 yılı itibarıyla AB ortalaması % 17’dir.

15-24 yaş grubunun toplam nüfusa oranı, AB ortalaması olarak % 13 düzeyinde gerçekleşmektedir. 25-49 yaş nüfusunun payı ise AB ortalaması olarak % 37’dir. 50-64 yaş nüfusunun payı AB’de % 17 düzeyinde bulunmaktadır.¹⁴⁵ AB nüfusu giderek yaşlanmakla birlikte 55-65 yaş grubundaki istihdam oranı çok düşüktür.

3.2.2. İşgücü Maliyeti ve Verimlilik

Dolar bazında saat başına asgari ücret kıyaslaması yapıldığında, AB ülkeleri içinde en düşük asgari ücrete sahip olan İspanya ve Portekiz’e yakın olduğu görülmektedir (2.6 dolar).

¹⁴⁵Eurostat Yearbook, 2000, s.24-26.

OECD verilerine göre 1995-1999 döneminde birim işgücü maliyetleri AB ülkelerinde % 6.9 oranında azalma göstermiştir. Ancak AB’de emek maliyetinin halen yüksek oluşu, kar oranlarına ve dolayısıyla yatırım hacmine olumsuz olarak yansımakta, bu durum işgücü talebini azaltmaktadır.

3.2.3. Çalışma Mevzuatının Esnekliği

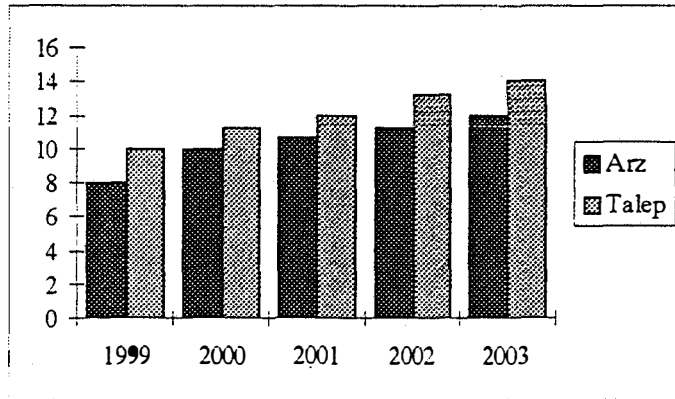
İşgücü piyasasını düzenleyen ulusal mevzuatların esneklik derecesi, şirketlerin yeni iç organizasyon biçimlerini uygulama yeteneklerini önemli ölçüde etkilemektedir.

Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği tarafından yapılan ve 24 ülkenin çalışma mevzuatlarının esneklik derecelerine göre değerlendirildiği çalışma ülkelere, esnekliğin giderek azaldığını ifade eden 0-4 aralığında puanlar vermiş, ABD 0.2 puan ile en esnek mevzuata sahip ülke olurken, AB ortalaması 1,7 olarak gerçekleşmiş, İtalya, Yunanistan, İspanya Portekiz, Fransa ve Almanya ise AB ortalamasının oldukça üzerinde katılık derecesine sahip (ortalama olarak 3.5) çalışma mevzuatı uygulayan ülkelerdir.¹⁴⁶

3.2.4. Nitelik Açığı

AB’de mevcut işgücü arzı ihtiyaç duyulan niteliklere yanıt verememektedir. Bu özellikle Avrupa’daki bilgi teknolojisinde (BT) göze çarpmaktadır.

Grafik 5 : Bilgi Teknolojilerinde AB İşgücü Arz ve Talebi



Kaynak: TİSK, Avrupa Birliği’nin Sosyal Politika Gündemi, s. 17.

¹⁴⁶TİSK, 2000, s.23.

3.2.5. Avrupa'da ve Üye Ülkelerde İleri Derecedeki Bölgesel Dengesizlikler

AB'de işsizlik Doğu Almanya, Fransa, Güney İtalya, İspanya ve Yunanistan'da yoğunlaşmıştır. Bu özellikle gelişmiş bölgelerde, düşüşe geçmiş, endüstriyel alanlarda ve marjinal bölgelerde en yüksek düzeye ulaşmaktadır.

4. AB'DE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ

Sosyal politikaların değişimine yol açan etkenlere bağlı olarak AB ülkeleri çeşitli zirvelerde bu sorunları ele almışlardır. AB'de son yirmi yıllık süreçte uygulanan sosyal politikaları dönemsel olarak 1980'lerde kararlaştırılan sosyal politikalar ve 1990'lardan itibaren kararlaştırılan sosyal politikalar olarak iki dönemde inceleyebiliriz.

4.1. 1980'lerde AB Sosyal Politikası

Bir önceki başlıkta ifade edilen değişimler nedeniyle AB ülkeleri, sosyal sorunların çözümü ve sosyal bütünleşmenin sağlanabilmesi için topluluk ülkelerini bağlayıcı nitelikte politikaları karar altına almaya ve uygulamaya başlamışlardır.

Bu açıdan 1988 yılında Avrupa Sosyal Şartı adını alan bir taslak hazırlanmıştır.

Maastricht Anlaşması'na ek olarak kabul edilen "Sosyal Politikaya İlişkin Protokol" ile İngiltere dışındaki üye ülkeler, 1989 tarihli Topluluk Sosyal Şartını hayata geçirmek amacıyla bir anlaşma imzalamışlardır. (İngiltere'nin 1989'da Torino'da imzalanan Topluluk Sosyal Şartına yaptığı itiraz nedeniyle Avrupa Konseyi, söz konusu belgeyi üye devletler açısından bağlayıcılığı bulunmayan bir siyasal bildirge olarak değerlendirmiştir).

Maastricht Anlaşması'na ek olarak imzalanan anlaşmanın 1. maddesi istihdamın artırılması, çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, sosyal koruma, çalışan ve çalıştıranlar arasında diyalog sağlanması, sosyal ayrımcılık ile mücadele ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amaçlarına yönelik politikaların belirleneceğini hükme bağlanmaktadır.

Anlaşmanın 2. maddesi, söz konusu amaçlara ulaşmak için Birliğin;

- İşçi sağlığı ve iş güvenliği,

- Çalışma koşulları,
- Bilgilendirme ve danışma,
- Kadın ve erkek arasında ücret ve fırsat eşitliği konularında üye ülkelerin faaliyetlerini destekleyeceği hükme bağlanmıştır.

Aynı maddede, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra Komisyon'dan gelecek olan;

- Sosyal güvenlik ve sosyal korunma,
- İşçilerin, hizmet sözleşmeleri sona erdiği sırada korunmaları,
- Yeni iş alanları açılması ve istihdam teşvik edilmesine yönelik mali katkılar konularında oybirliğiyle karar alabileceği düzenlenmiş; ancak "ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt" konularında, Konseyin düzenleme getirme yetkisi olmadığı kabul edilmiştir.

Anlaşmanın 3. maddesinde Komisyonun, karar almadan ya da öneri getirmeden önce sosyal taraflarla görüş alış-verişinde bulunması kararlaştırılmış, 4. maddede işçi ve işveren kesimlerinin istekleri doğrultusunda, Birlik düzeyinde gerçekleştirecekleri sözleşmeler yoluyla da uygulanacak prosedür tanımlanmış, 6. maddede ise üye ülkelere, kadın ve erkek işçiler için eşit ücret uygulaması yükümlülüğü getirilmiştir.

4.2. 1990'lı Yıllarda AB Sosyal Politikası

4.2.1. Sosyal Eylem Programı

1993 yılında Avrupa Komisyonu, Avrupa sosyal politikasının geleceği konusunda oldukça geniş kapsamlı bir tartışma başlatmıştır. 1993 yılının Haziran ayında, AB Konseyi tarafından AB komisyonuna "büyüme, rekabet gücü ve istihdam" konularını kapsayan bir rapor hazırlanmasını önerilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan rapor 10-11 Aralık 1993 tarihinde yapılan AB zirvesine sunulmuştur. 1993 ve 1994 yıllarında sosyal politikalara yön vermek üzere hazırlanan Yeşil ve Beyaz kitaplar, Avrupa sosyal politikasına geniş katılımı, değişimlere uygun ve geleceğe dair bir perspektifi olan yaklaşımlar geliştirmeye çalışmıştır.

AB bünyesi içerisinde bulunan ülkeler açısından "Beyaz Kitabın" hazırlanmasındaki en önemli neden, Avrupa Birliği ülkelerinde hızla artan işsizlik ve ekonomik büyümedeki duraklamalardır.¹⁴⁷

Beyaz Kitabın Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam başlıklı üç ana bölümden oluştuğu göz önünde tutulursa kitabın ana eksenini işsizlik sorununun giderilmesi olmakla birlikte büyüme ve rekabet gücünde ortaya çıkan sorunların çözümü de kitabın temel amaçları arasında yer almaktadır.

4.2.2. Amsterdam Anlaşması

1990'lı yıllarda AB ülkelerinin sosyal politika önlemlerinin çoğunun kaynağı 1992 tarihli olan ve bir protokol olarak AB Anlaşması'na eklenen Sosyal Politika Anlaşması'na ve 1989 yılında Devlet ya da hükümet başkanları tarafından kabul edilmiş olan İşçilerin Temel Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı'na dayanıyordu. Resmi olarak ilan edilmiş temel işçi hakları arasında, işyerlerinde güvenlik ve sağlığın korunması, eğitim ve kadınlar ile erkekler arasında eşit muamele bulunuyordu. Ancak 1989 tarihli söz konusu şarta hukuken bağlayıcı niteliklere sahip değildi. Dolayısıyla daha önceki kısımlarda da ifade edildiği üzere örneğin İngiltere ne bu şartı ne de 1992 tarihli Sosyal Politika Anlaşması'nı imzalamamıştı. Bu nedenle sosyal politikaya dair AB mevzuatı, üye olan 15 ülkenin ancak 14'ünde geçerliydi. Oysa 1997 yılında kabul edilen ve 1999 yılının Mayıs ayında yürürlüğe girmiş olan Amsterdam Anlaşması AB Sosyal Politikasının bu parçalı biçimine son verdi. Bu yüzden Amsterdam Anlaşması, AB ülkeleri için istihdam ve sosyal politikalar açısından önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Çünkü istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk olarak bu Anlaşma ile ilan edilmiş ve ayrıca Devlet ve Hükümet başkanları anlaşmaya istihdam konusunda bütün bir bölüm eklemiştir.

İstihdam sorunu AB üyesi ülkelerde 1990'lı yıllar ile birlikte daha yakıcı hale gelmeye başlayınca bu durum yeni istihdam stratejilerinin belirlenmesine yol açmış ve böylelikle Amsterdam Anlaşması ile büyüme ve istihdamın bir bütün olarak ele alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Anlaşma;

- İşgücü piyasalarının esnekliğini,

¹⁴⁷TİSK, *Avrupa Birliği'nin Beyaz Kitapları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, (Tisk İnceleme Yayınları, 14), s.3.

- Emek arzının eğitimi ve niteliksel dönüşümünü,
- Cinsiyet ayrımcılığına son verilmesini,
- Girişimciliğin özendirilerek yeni iş alanlarının oluşturulmasını öngörmüş, üye ülkeler uygulayacakları istihdam politikalarından ulusal düzeyde sorumlu tutulmuş, ancak politikaların eşgüdümlü olarak yürütülmesi ve çok taraflı bir gözetim prosedürü ile izlenmesi kararlaştırılmıştır.

4.2.3. Lüksemburg AB Konseyi Olağanüstü İstihdam Oturumu

20-21 Kasım 1997'de Lüksemburg'da yapılan AB Konseyi Olağanüstü İstihdam Oturumu, Amsterdam Anlaşması'nda alınan kararların bir uzantısı olarak, istihdam sorununun tamamlanması ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi açısından bir başlangıç olmuştur. Lüksemburg Zirvesinde belirlenen temel istihdam sorunu,

- Nitelikli işgücü yetersizliği,
- İstihdam alanlarının sınırlı olması (emek talebinin yetersizliği),
- Sosyal taraflar arasında diyalog eksikliği,
- Cinsiyete dayalı ayrımcılık şeklinde sıralanmış ve konu ile ilgili çözüm önerileri,
- İşgücünün istihdam edilebilirliğinin arttırılması başlığı altında, mesleki yaşama giriş olanaklarının arttırılması,
- Girişimcilik ruhunun geliştirilmesi,
- Çalışanların ve işyerlerinin değişen ekonomik ve sosyal şartlara uygun (adaptasyon) yeteneklerinin geliştirilmesi,
- Fırsat eşitliğinin gerçek anlamda sağlanması şeklinde sıralanmıştır.

4.2.4. Birinci İstihdam Eylem Klavuzu

Belirlenen bu ilkeler çerçevesinde şekillenen 1. İstihdam Eylem Klavuzu (1998) aşağıdaki politikaları kapsamaktadır:

- Uzun süreli işsizlerin, gençlerin ve özürliülerin mesleki yaşama girişlerini kolaylaştırmak,
- Sosyal taraflar arasında işbirliğini geliştirmek,
- İşsizlere eğitim olanağı sağlamak,
- İnsan kaynaklarına yatırımın özendirilmesi,
- Esnek çalışma modellerinin uygulanması,
- İdari formalitelerin azaltılması ve basitleştirilmesi yoluyla firma faaliyetlerinin etkinliğini artırmak,
- Risk sermayesi piyasalarını geliştirmek,
- Vergi sistemini istihdam artışına olanak verecek şekilde yeniden düzenlemek,
- Ücret dışı istihdam maliyetlerini azaltmak.

4.2.5. Cardiff Zirvesi

1998 yılı İstihdam Eylem Klavuzu çerçevesinde üye ülkelerin gerçekleştirdikleri faaliyetler, ilk kez 15-16 Haziran 1998 tarihli Cardiff Zirvesi'nde ele alınmış ve üye ülkelerin, başta gençler, kadınlar ve uzun süreli işsizler olmak üzere aktif nüfusun istihdam edilebilirliğinin artırılmasında, KOBİ'ler için iş olanaklarının geliştirilmesinde ciddi anlamda çaba gösterdikleri kaydedilmiştir.

4.2.6. İkinci İstihdam Zirve Toplantısı

11-12 Aralık 1998 tarihinde Viyana'da yapılan 2. İstihdam Zirve Toplantısı'nda 1999 yılı istihdam politikaları, "2. İstihdam Eylem Klavuzu-1999" düzenlemesi altında ve daha geniş bir perspektifle oluşturulmuştur. Çünkü daha önce istihdam ve büyüme üzerine odaklanan politikalar, Viyana Zirvesi'nde, istihdam, büyüme, istikrar, rekabet gücü ve partnerler arası diyalogun geliştirilmesini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

AB üyesi ülkeler, Viyana Zirvesi'nde, Lüksemburg sürecinin güçlendirilmesi açısından Konsey, Komisyon, Parlamento, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve sosyal taraflar arasında etkin bir diyalogun gerçekleştirilmesi gerektiğini vurgulamış ve

rekabet gücünün geliştirilmesi açısından ulaşım, telekomünikasyon ve enformasyon gibi yenilikçi projelerin hızlandırılması gereğine işaret etmişlerdir.

4.2.7. Köln Zirvesi

3-4 Haziran 1999 tarihli Köln Zirvesi'nde ise uygulanan tüm istihdam politikaları, yeni bir strateji çerçevesinde birleştirilerek "Avrupa İstihdam Paketi" adı altında kabul edilmiş ve nitelikli işgücü, mal, hizmet ve sermaye piyasalarına ilişkin yapısal reformlar arasında bir sinerji oluşturulması öngörülmüştür.

4.2.8. Helsinki Zirvesi

Lüksemburg sürecinin değerlendirilmesi amacıyla 10-11 Aralık 1999'da yapılan Helsinki Zirvesi'nde:

- Birlik içinde ekonomik kalkınmanın hız kazandığı,
- Yatırım olanaklarının arttığı,
- Enflasyon oranının azaldığı,
- Kamu maliyesinin düzeldiği,
- İşsizliğin-halen istenmeyen boyutlarda olmasına rağmen- düşüş eğilimine girdiği belirlenmiştir. Gerçekten, AB bünyesinde uygulanan istihdam politikalarının sonuçları incelendiğinde, 1997'de % 10,6 olan işsizlik oranının 1998'de % 9,9'a ve 1999'da % 9,2'ye düştüğü görülmektedir.

4.2.9. Lizbon ve Feira Toplantısı

23-24 Mart 2000 tarihinde Lizbon'da gerçekleştirilen toplantı ise Avrupa İstihdam Stratejisinin ve Avrupa sosyal modelinin, farklı bir sosyal devlet anlayışı içinde ele alınarak geliştirildiği bir zirve olmuştur. Ekonomik reform, istihdam ve sosyal bütünleşme alanlarında yoğunlaşılan bu zirve sonucu izleyen dönemler için yeni bir ekonomik ve sosyal gündeme ilişkin bağlılıklar onaylanmıştır denilebilir. Zirve bilgi toplumu esprisi çerçevesinde, bilgiye dayalı bir e-Avrupa yaratılmasını önüne hedef olarak koymuştur. Üzerinde uzlaşılan temel strateji; ekonomik büyümeyi daha fazla ve daha iyi işlerle gerçekleştirerek, sosyal

kaynaşmayı güçlendirerek sürdürebilmek ve sonuçta dünyanın en rekabetçi ve en dinamik bilgi ekonomisine ulaşmak olarak belirlenmiştir.

Ayrıca bu zirvede AB ülkeleri, eğitim alanındaki yatırımlarını büyük ölçüde artırmak ve iletişim teknolojilerinden yararlanan insan sayısını artırmak için aralarındaki işbirliğini güçlendirmeye karar vermişlerdir. Sosyal modelin modernleştirilmesini hedeflemişlerdir. Bu yüzden zirvenin sonuç bildirgesinde ilk kez, sosyal içerme konusuna ve bu alanda AB'nin faaliyetinin yoğunlaştırılmasına büyük oranda yer verilmiştir.

Son olarak AB Konseyi'nin 19-20 Haziran 2000 tarihinde Portekiz, Santa Maria De Feira'da yapılan zirve toplantısında, Lizbon'da alınan kararlardan hareketle bilgiye dayalı ekonomiye geçiş hazırlıklarının yapılması ve Avrupa Sosyal Modeli'nin çağdaş bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir.

Amsterdam'da temeli oluşturulan, Lüksemburg'da formüle edilen ve Lizbon'da olgunlaştırılan Avrupa İstihdam Stratejisi, her ülkenin kendi koşullarına göre oluşturduğu ulusal istihdam politikalarının AB düzeyinde eşgüdüm içinde gerçekleştirilmesi ve esas itibarıyla işgücü piyasalarının esnek bir yapıya kavuşturulması amacını taşıyan bir politikalar bütünüdür.

4.2.10. AB Sosyal Politika Gündemi

Birlik yaklaşımlarının ve müdahalelerinin sosyal alanda ulaştığı boyut özel olarak bir Sosyal Politika Gündemi'nin belirlenmesine yol açmıştır.

Sosyal Politika gündemi AB Komisyonu'nun istihdam alanında ve sosyal alanda 2005 yılına dek gerçekleştireceği politika ve faaliyetleri belirleyen bir yol haritasıdır.¹⁴⁸

4.3. Yeni Sosyal Politika Gündemi

AB üyesi ülkeler, işgücü piyasalarının esnek bir yapıya kavuşturulması amacıyla ve sosyal tarafların katılımıyla gerçekleştirdikleri istihdam ve rekabet anlaşmaları çerçevesinde, aşağıdaki politika önlemlerini uygulamaya koymaktadırlar:

- İşgücü maliyetlerinde ve ücret dışı sosyal ödemelerde indirimlere gidilmesi,

¹⁴⁸TİSK, *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi*, s. 7.

- Ücretlerin belirlenmesinde firma performanslarının göz önünde tutulması,
- Haftalık çalışma saatlerinde uzun dönemli ya da geçici (konjonktüre uygun olarak) indirimlere gidilmesi,
- Fazla mesai için ödeme yapmak yerine, çalışma saatlerinin sözleşmelerle uzatılabilmesine de olanak tanınması, dolayısıyla esnek çalışma saatleri düzenlemesinin yapılması,
- Kısmi süreli çalışmanın (part-time istihdamın) desteklenmesi,
- İşgücünün firma içindeki konumunun belirli dönemlerde gözden geçirilmesi yoluyla firma içinde yeniden yerleştirmelerin yapılması,
- İşgücünün hizmet içi eğitim ve gelişim politikaları yoluyla yeni iş organizasyonuna uyumunun sağlanması,
- Tüm çalışanlar için istihdam garantisinin sağlanması,
- Tüm işsizler için istihdam yaratıcı politikaların geliştirilmesi ve bu kapsamda, öncelikle genç insanlar (işgücü piyasasına yeni katılanlar) ile uzun dönem işsiz kalanların öncelikle işe alınmaları,
- Yeni ürün geliştiren ve dolayısıyla yeni istihdam alanları yaratan araştırma-geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi,
- Yaşam boyu öğrenim ilkesi kapsamında, işgücünün eğitimine süreklilik kazandırılması.

Hükümetler, sendikalar ve işveren organizasyonları arasında oluşturulan istihdam ve rekabet anlaşmaları ile ulaşılmak istenen amaçlar;

- İşgücü maliyetinin azaltılması,
- Çalışma saatlerindeki esnekliğin arttırılması,
- İnsan kaynaklarının nitelik açısından geliştirilmesi,

- Daha önce işverenler ve sendikalar arasında sadece ücretler üzerinde gerçekleşen pazarlıklar yerine, ücret ve istihdamın birlikte değerlendirilmesi ve öncelikle istihdam artışının hedeflenmesi,
- İş güvencesinin, işgücü piyasasındaki esnekliği zayıflatan bir unsur olmaktan çıkarılarak, verimlilik temelinde uygulanması,
- Verimlilik artışlarının, ücret artışı olarak ücretlere yansıtılmasından ziyade yeni istihdam potansiyeli yaratılması için kullanılmasıdır.

5. AB'DE SOSYAL POLİTİKALARIN DEĞİŞİMİNİN İŞGÜCÜ PİYASASINA YÖNELİK ETKİLERİ

Çeşitli zirvelerde kararlaştırılan söz konusu sosyal politikalar AB ülkeleri açısından işgücü piyasalarına yönelik olarak bazı değişimleri beraberinde getirmiştir. Bir başka anlatımla dönemsel olarak değişim gösteren AB Sosyal Modeli işgücü piyasalarının oluşum biçimi üzerinde de etkili olmuştur.

AB Sosyal Modeli'nin işgücü piyasalarında yol açtığı değişimleri analiz etmek için çeşitli kriterlerden yararlanılabilir. Bu açıdan; işletmelerde istihdam düzeyi istihdam koşulları, maliyetlerin (ücretlerin) minimize edilmesinin söz konusu olup olmadığı, toplu pazarlıkta tutum, çalışma süreleri, kayıt dışı çalışma, kadın nüfusun çalışma hayatına katılımı gibi verilerden yararlanılabilir.

5.1. Sendikal Yaşamda Görülen Değişimler

AB ülkelerinde özellikle işçi sendikalarının etkinliği açısından genel bir gerileyiş göze çarpmaktadır.

Endüstri devriminin başladığı yer olan İngiltere'de 1980'li yıllarda son derece dramatik bir şekilde sendikalaşma oranlarında gerilemenin gerçekleştiğine tanık olmaktadır. Benzer durum grevler için de geçerlidir.¹⁴⁹

¹⁴⁹P.EDWARDS (1992), Great Britain: Still Muddling Through, Industrial Relation in the New Europe, Basill Black", BOZKURT, **Enformasyon Toplumu...**, s.140'daki alıntı.

Yine 1980'lerde Avusturya'da sendikalara destek olan bir hükümet iktidarda olmasına rağmen sendikalaşma oranlarında ve grevlerde benzer bir gerileme ortaya çıkmıştır. Part time çalışma, imalatın gerilemesi,¹⁵⁰ benzer şekilde ABD'de de imalatın gerileyip hizmet sektörünün yaygınlık kazanması; teknolojik değişme ve dış rekabet tehdidi; işverenlerin anti-sendikal tutumları, istihdam önceliklerinin değiştirilmesi gibi faktörlerin etkisiyle gerileme sürecine girmiştir.¹⁵¹

Yine bu ülkelere benzer şekilde Fransa'da da sendikaların zaten sınırlı olan üyelerini kaybetmeye başladıklarını görüyoruz.¹⁵²

1980'li yıllarda Belçika, İrlanda, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsviçre gibi ülkelerde sendikalaşma oranlarında gerilemenin olduğu görülmektedir. Ancak, Finlandiya, Danimarka gibi ülkelerde ise genel trendin aksine sendika üyeliğinde artış ortaya çıkmıştır.¹⁵³

5.2. İstihdamda Yapısal Değişimler

İstihdamın sektörel dağılımı açısından dünyanın gösterdiği genel değişim AB ülkelerinde de gözlenmektedir.

1960'lı yıllarda çalışanların en büyük kısmı endüstride çalışırken bu oran 1980'lerde tarımla birlikte gerilemiştir. Buna karşılık 1960 yılında % 37 dolayında olan hizmet sektörü istihdamı 1987 yılında yaklaşık % 60'lara yükselmiştir.¹⁵⁴ İzleyen yıllarda da bu artış devam etmiştir.

¹⁵⁰ "Barber vd. s.51, Davis, Losbury, Avustria, 104", BOZKURT, **Enformasyon Toplumu...**, s.140'daki alıntı.

¹⁵¹ "H.J.WHEELER, **Industrial Relations in the United States of America**, International and Comparative Industrial Relations in International and Comparative Industrial Relation, Edi.: G.J.BRAMBER, R.DR.LANSBURY, (Second Edition, Routledge, 1993)", BOZKURT, **Enformasyon Toplumu...**, s.140'daki alıntı.

¹⁵² "J.GOETSCHY, A.JOBERT, **Industrial Relations in France**, International and Comparative Industrial Relations in International and Comparative Industrial Relation, Edi.: G.J.BRAMBER, R.DR.LANSBURY, (Second Edition, Routledge, 1993)", BOZKURT, **Enformasyon Toplumu...**, s.140'daki alıntı.

¹⁵³ BOZKURT, **Enformasyon Toplumu...**, s.141.

¹⁵⁴ BOZKURT, **Enformasyon Toplumu...**, s.129.

Tablo 9: İstihdamın Sektörel Dağılımı (1997) (%)

Ülkeler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
Belçika	0.5	30.0	69.5
Danimarka	2.0	27.0	71.0
Almanya	1.8	36.3	61.9
Yunanistan	1.5	28.2	70.3
İspanya	4.0	33.0	63.0
Fransa	1.5	27.5	71.0
İrlanda	2.5	32.0	65.5
İtalya	3.2	36.2	60.6
Lüksemburg	0.6	24.2	75.2
Hollanda	1.5	24.0	74.5
Avusturya	1.0	32.8	66.2
Portekiz	2.7	35.9	61.4
Finlandiya	2.3	29.2	68.5
İsveç	1.0	26.0	73.0
İngiltere	1.0	26.5	72.5
AB-15	2.0	31.0	67.0

Kaynak: Eurostat Yearbook 2000, s.147.

5.3. Ayraç: Ekonomik ve Parasal Birliğin (EFB) İşgücü Piyasasına Yönelik Olası Etkileri

AB'ne üye ülkelerin İngiltere, Danimarka ve İsveç dışında oluşturdukları parasal birlik istihdama ya da sosyal olana ilişkin kriterlerden hareketle tarif edilmemiştir. Bu yüzden söz konusu birliğin özel olarak işgücü piyasasını ilgilendiren değişimler ortaya çıkarması beklenmemektedir. Ancak bunun yanında ekonomik ve parasal birlik sonrasında büyümenin sürdürülebilir olması ve ekonomik istikrarın sağlanması sonucu iş güvencesinin artacağı yönündeki beklentiler çalışanların lehine durumların ortaya çıkacağına dair inanışlar ortaya çıkarmıştır. Ayrıca bu kapsam doğrultusunda Avrupa Merkez Bankası'nın fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik taahhütleri ücretli çalışanların aşırı enflasyondan etkilenmelerini önleyeceği biçimde görüşler söz konusudur.

Var olan Topluluk mevzuatı, Topluluk içinde işgücünün serbest dolaşımını garanti eder (Roma Anlaşması, Madde 48) EFB ve euro, buna yeni unsurlar getirmiyor. Ancak, ücret farklarını ülkeler arasında daha görünür kılarak ve ülkeleri genel olarak yakınlaştırarak,

euro'nun ülke dışında iş aramayı teşvik etmesi ve böylece işgücünün dolaşımını artırması mümkündür.¹⁵⁵

5.4. İşgücü Piyasası Reformu Uygulamaları

Sosyal taraflar arasında istihdam ve rekabet anlaşmaları yapan AB üyesi ülkeler arasında Finlandiya, Yunanistan, İtalya, İrlanda., İspanya, Portekiz ve Almanya yer almaktadır. Lüksemburg, Belçika 1980'li yıllardan itibaren işgücü piyasası reformu uygulayan ülkelerdir. 1990'lı yıllarda, sahip oldukları işsizlik oranını azaltmayı başaran ülkeler arasında ise İngiltere, Hollanda ve Danimarka sayılabilir.

Esasen, AB ülkelerinde uygulanan istihdam politikaları, OECD'nin Avrupa ülkelerinin önerdiği işgücü piyasası yapısal reform politikaları ile paralellik arz etmektedir. Önerilen politikalar, hükümet-işçi-işveren kesimleri arasındaki anlaşmalara ve ortak çabalara dayandırılmakta;

- İşsizlik sigortası ödenek miktarlarının ve ödeneklerden yararlanma süresinin azaltılması,
- Sosyal yardımlardan yararlanma şartlarının ağırlaştırılması,
- Toplam vergi yükünün azaltılması,
- Ücretlerin belirlenme sürecinin desantralizasyonu ve asgari ücretin azaltılması gerektiği ifade edilmektedir.

AB ülkelerinde pasif işgücü politikalarının terk edilip aktif işgücü politikalarının ağırlık kazanmasıyla başlayan süreç, işgücü piyasalarının esnek bir yapıya kavuşturulması hedefi çerçevesinde, öncelikle bu ülkelerdeki sosyal devlet anlayışını zedelemektedir. Ancak, öyle görünüyor ki AB üyesi ülkeler, ABD karşısında özellikle 1990'lı yıllardan itibaren başlayan ekonomik geriye gidişi tersine çevirecek politikaları üretmek noktasında, giderek daha az sosyal güvenceye sahip ve dolayısıyla daha esnek işgücü piyasası modellerini uygulamaya başlamışlardır. Bu konuda ABD ve AB ekonomilerini kıyaslayan FED Başkanı A.Greenspan, AB ülkelerinin ABD'ye göre çok daha fazla "sosyal" olduğunu, dolayısıyla işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen yasaların AB ülkelerinde fazla "katı" olması sebebiyle bu ülkelerdeki

¹⁵⁵www.deltur.cec.eu.Int/sosyal_Istihdam.rtf (10 Ocak 2003).

işyerlerini teknoloji yenilemek ve verimlilik artışı sağlamak amacıyla işçi çıkartılmasının - ABD'ye oranla- çok güç olduğunu ifade ederek, Avrupa'ya da işçi çıkarmayı zorlaştırmayan, esnek bir çalışma mevzuatı tavsiye ediyordu.¹⁵⁶

1985-1995 dönemini kapsayan on yıl boyunca, AB ülkelerinin yıllık ortalama % 2, ABD'nin % 2,4 oranında reel GSMH artışı kaydetmesine karşın, aynı dönem içinde AB'de yıllık ortalama % 0,4 istihdam artışı yaşanırken, ABD'de bu oran % 1,5 olarak gerçekleştirilmiştir. Burada dikkati çeken olgu, AB ile ABD arasındaki büyüme oranında önemli bir fark görülmemesine karşın, ABD'de yaratılan istihdam hacminin, AB ülkelerinin yaklaşık dört katı olduğudur. Bu durum, büyük ölçüde, ABD ekonomisinin esnek bir işgücü piyasasına sahip olması ve bu esnekliğin, ekonominin yeni teknolojileri hayata geçirme yeteneğini arttırarak hızlı değişimleri kolaylaştırması ile açıklanmaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerine yapılan yatırımların ABD ekonomisinde yarattığı olumlu gelişmeler karşısında, AB üyesi ülkeler de, Lizbon Zirve Toplantısı'nda bir "Avrupa İnternet Ekonomisi" yaratmayı amaçlayarak, istihdam ve rekabet gücü alanlarında ABD ile olan farklılıkların giderilmesine çalışılacağını belirtmişlerdir. Halen 18 milyon işsiz insanın bulunduğu AB ülkeleri, önümüzdeki on yıl içinde en az 20 milyon yeni iş yaratılması ve büyüme hızının dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi haline dönüştürülmesi hedefi çerçevesinde:

- E-ticaretin yasal bir çerçeveye kavuşturulması,
- Telekomünikasyon sistemlerinin 2002'ye kadar tam liberalize edilmesi,
- Tüm okulların 2001'e kadar internet'e bağlanması,
- Elektronik Avrupa Eylem Planı hazırlanması kararlaştırılmıştır.

Avrupa İstihdam Stratejisi, yapısal deneyimlerin ülkeler arasında paylaşılmasına ve kıyaslanmasına dayalı olarak yürütülmekte olup, AB'de büyümenin istihdam olanaklarına dönüştürülmesinde yaşanan başarısızlık karşısında daha esnek işgücü piyasalarına geçiş uygulamaları her ülkede farklı şekillerde gerçekleşirken, işgücü piyasalarının işleyişini kolaylaştıran reformların üye ülkelerin hemen hepsinde uygulandığı gözlenmektedir.

¹⁵⁶The Wall Street Journal, 28.8.2000.

5.5. Çeşitli AB Ülkelerinde Esnek İşgücü Piyasası Uygulamaları

Hollanda: Hollanda işgücü piyasasını geliştirmeye yönelik yoğun bir program uygulamaktadır. Hollanda'daki reform süreci, hükümet-işçi-işveren kesimleri arasında üçlü bir uzlaşma yaklaşımına dayandırılmıştır. 1982'de uygulanmaya konulan reformlar, 1985 yılından bu yana işsizlik oranının düzenli şekilde azalmasını sağlamış, işsizlik oranı % 8'ler düzeyinden 1998 yılı itibarıyla % 4 düzeyine gerilemiştir. Öncelikle işgücü talebini genişleten politikalara ağırlık verilen Hollanda'da ücret artışları frenlenmiş, işgücü istihdamı üzerindeki vergiler azaltılmış, özellikle gençlerin istihdamında reel asgari ücretin daha düşük düzeyde tutulması sağlanmıştır. Bununla birlikte, işsizlik sigortası ödemeleri ile malullük sigortası yardımlarına hak kazanma şartları zorlaştırılmış ve ödenek miktarları azaltılmıştır. Çalışma sürelerine ilişkin düzenlemelerin esnekleştirilmesi de istihdam artışına katkıda bulunmuştur. Hollanda işgücü piyasası açısından 1980'lerin ortalarından itibaren yaklaşık 15 yıl içerisinde en yüksek esnekliğe sahip AB ülkesi konumuna gelmiştir. Hollanda işgücü piyasası, tüm çalışanlar açısından 1955'te % 23 oranında part-time çalışma oranına sahip iken bu oran 1998 yılında % 38'e çıkmıştır.¹⁵⁷ Parttime çalışanların, toplam çalışanlara oranının en yüksek düzeyde olduğu ülke olan Hollanda'da istihdam edilen kadınların yaklaşık % 50'si ile erkeklerin % 10'u parttime çalışmaktadır.

Hollanda'da işgücü piyasasının giderek daha esnek olmasının bir başka göstergesi ise belirli süreli hizmet akitlerinin yenilenmesine yönelik olarak getirilen sınırlamalardır. Bu ülkede 3 yıldan daha uzun süren belirli süreli bir hizmet akdi, 3 aylık bir aradan sonra sadece bir kez; eğer 3 yıldan daha az süreli bir hizmet akdi ise yine 3 aylık bir aradan sonra iki kez yenilenmektedir.¹⁵⁸

Belirli süreli hizmet akitlerinin yenilenmesine ilişkin kısıtlamalar söz konusu olmakla birlikte, bu ülkedeki işçilerin % 11'i belirli süreli hizmet akitleriyle istihdam edilmektedir.¹⁵⁹

Haftalık çalışma süresi 45 saat olarak belirlenmiştir. Ancak 9 saat olan günlük çalışma süresi toplu iş sözleşmeleri ya da işveren ve işçi temsilcileri ile yapılan anlaşmalar sonucu uzatılabilmektedir.

¹⁵⁷"Employment in Europe", europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm (1998), (12 Nisan 2003).

¹⁵⁸TİSK, "Çalışan Bir Avrupa Yaratılması", *Avrupa'da Esneklik Uygulamaları*, s.78.

¹⁵⁹"Employment in Europe", europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm (1998), (12 Nisan 2003).

Ücret pazarlıklarının sektörel düzeyde oldukça yüksek olduğu söylenebilir. 1970'li yıllardan 1990'lı yılların başına kadar reel ücretlerde ortaya çıkan artışlar 1993 yılında işçi ve işveren temsilcileriyle yapılan Wassenaar Anlaşması ile sınırlandırılmaya başlanmıştır. Mikro açıdan sektörel düzeyde gerçekleştirilen ücret pazarlıkları tüm gruplar için ücretlerin aynı oranda artmasına olanak tanımaktadır. Toplu iş sözleşmelerinde değişik asgari oranların belirlenmesi eğilimi ve bu eğilimlerin ortalama olarak asgari ücretlerden % 5 daha yüksek tutulması sonucu işgücünün yalnızca % 3 yasal asgari ücrete tabidir.

Sayısal esneklik açısından katılıklar söz konusudur. Bir başka anlatımla işten işçi çıkarmaya ilişkin yasal düzenlemeler oldukça katıdır. Örneğin işverenin herhangi bir işçiyi işten çıkarması için bunun nedenini ispat etmesi ve işten çıkarmadan önce idari izin alması gerekmektedir.

İşgücünün niteliksel ve fonksiyonel esnekliği oldukça yüksektir. Mesleki eğitim sisteminin gelişkin olması ve eğitim sisteminin sürekli olması söz konusu esnekliği sağlayan en önemli unsurdur.

2000 yılı itibarıyla toplam açıdan istihdam oranı % 73.2 ve kadınlar açısından % 63.7 olarak gerçekleşmiştir. Son yıllarda işsizlik oranında yaşanan düşüş devam etmiş ve bu oran % 3'ün de altına düşerek AB ortalamalarına göre çok daha olumlu değerlere ulaşmıştır.

Almanya: Esnek çalışma modelleri açısından 1980'li yılların ortalarından 1990'lı yılların ortalarına kadar bir gelişme söz konusudur. 1985'te % 13 oranında olan part time çalışma 1996 yılında % 18'e yükselmiştir. Ancak söz konusu part time çalışma süresinin haftalık 15 saatten daha az olması ve yine haftalık kazancın 590 Alman Markından ya da bu değerın Euro karşılığından daha az olması halinde sosyal güvenlik katkılarında muaf tutulması eleştiri konusu olmuştur.

Belirli süreli hizmet akitleri açısından azami süre 24 aydır ve bu süreçte üç kez yenilenebilme olanağı söz konusudur. Çalışma saatleri açısından 1994 yılında getirilen yasa ile esnek çalışma saatlerinin alanı oldukça genişlemiştir.

Gerek makro düzeyde gerekse mikro düzeyde ücret esnekliği oldukça sınırlıdır. Ayrıca bölgesel ücret esnekliği açısından da oldukça büyük bir sınırlama söz konusudur.

Almanya'nın OECD ülkeleri içinde işgücü maliyetlerinin en yüksek ülke olduğu kabul edilir. Sayısal esneklik açısından bir yumuşama söz konusudur. İstihdamı Koruma Yasası

halen geçerliliğini korumakla birlikte işçi çıkarmaya yönelik kontrolleri azaltmaya ilişkin yasa 1996 yılının Ekim ayından beri yürürlüğe girmiş ve bu yasa çerçevesinde kapsamdaki şirket büyüklüğü kriteri 5 işçiden 10 işçiye yükseltilmiştir. Bu yasa ile birlikte ayrıca toplu işten çıkarmaya olanak sağlayan gerekli nedenlerde oldukça esnetilmiştir.

Almanya niteliksel ve fonksiyonel açıdan gelişkin bir işgücüne sahiptir. Ortalama eğitim süresinin uzun oluşu sonucu, nüfusun yüksek eğitim kalitesine sahip olması bu duruma yol açan en önemli nedendir.

1998 yılı itibariyle işsizlik oranı % 7.9 olarak gerçekleşmiş¹⁶⁰, 2000 yılı itibariyle ise toplam istihdam ve işsizlik oranları açısından olumlu göstergeler ortaya çıkmıştır. Toplam istihdam açısından ulaşılan % 65,3 oranı ile AB ortalaması aşılmıştır. Ancak bu oran Lizbon'da belirlenen hedefin yaklaşık % 5 dolayında altındadır. Ayrıca toplam istihdam ve işsizlik oranları açısından olumlu göstergelere karşın, işgücünün yaklaşık % 4'ünü oluşturan uzun süreli işsizlikteki düşüş oldukça yavaştır. Ülkenin doğusu bu durumdan olumsuz yönde etkilenmekte ve aktif işgücü politikaları uygulanmasına karşın bu bölgeden olumlu sinyaller gelmemektedir.

Fransa: Genel olarak esnek çalışma modelleri açısından 1980'lerin ortalarından itibaren bir artış söz konusudur. Bu açıdan, 1997 yılı itibariyle toplam istihdamın % 17'sini part time çalışanlar oluşturmaktadır.

Belirli süreli hizmet akitleri açısından oldukça katı kurallar söz konusudur. Belirli süreli hizmet akitleri 24 aydan daha uzun olmamakta ve bu süre içerisinde ancak iki kere yenilenebilmektedir. Daha çok kadın işgücünün arasında yaygın olan belirli süreli hizmet akitleri ile istihdam edilenlerin oranı 1985 yılında % 5 iken bu oran 1997 yılında % 13'e çıkmıştır.

Çalışma saatleri açısından sınırlı bir esneklik olduğu söylenebilir. Aynı durumun ücret esnekliği açısından da geçerli olduğu biçiminde yorum yapılabilir. 1995 yılı itibariyle çalışanların % 10'u sendikali olmakla birlikte 1996 yılı itibariyle çalışanların % 90'ı toplu sözleşme kapsamındadır. 1990'ların yaklaşık ortalarından itibaren işverenlerin, düşük gelir elde edenlere yönelik olarak ayırdıkları sosyal güvenlik ödemeleri giderek azaltılmıştır. Mikro düzeyde ücretler açısından 1970 yılında uygulamaya konulan asgari ücret önemlidir.

¹⁶⁰www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_stg_lp_184.html (13 Nisan 2003).

Asgari ücret, her yıl Temmuz ayı içinde enflasyon oranı ve ücret artış oranları kriter olarak alınarak yeniden belirlenmektedir.

1980'lerin sonu itibariyle sayısal esnekliğin artırılması çabalarının yoğunlaştığı gözlenmektedir. Ancak sınırlı düzeyde bir sayısal esneklik söz konusudur. İşletmede iki yıldan daha fazla çalışmış bir işçinin işten çıkarılması durumunda işte kalma süresi ve daha önceki kazançları göz önünde tutularak tazminat almaya hak kazanmaktadır.

Niteliksel ve fonksiyonel açıdan esneklik oldukça yüksektir. Etkili ve süreli özellikler taşıyan eğitim sistemi bu durumu sağlayan önemli etkenlerdir. Ortalama olarak 16,5 yıl süren eğitim sonrası gençlerin eğitime devam oranı 16-18 yıllık eğitimde % 91 dolayındadır.¹⁶¹

1990'ların ortalarından itibaren mesleki eğitimi güçlendirmeye yönelik olarak çeşitli önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Ancak, mesleki ve akademik eğitimi geliştirmeye ilişkin önlemler arasında çeşitli uyumsuzluklar göze çarpmaktadır.

Fransada kamu fonları ile desteklenmeye çalışılan "Yeni Hizmetler, Yeni İşler" başlıklı bir program başlatılmıştır. 1997 yılından 18-26 yaş grubundaki gençleri hedefleyen programın temel amacı kamu sektöründe istihdam edilmek üzere 350.000 kişiye asgari ücretin en az %80'inin ödenebileceği iş olanakları yaratmaktır.

Pratik üzerinde iş eğitimi verilmesi çabası Fransa açısından oldukça ileri düzeydedir. Bu yüzden Fransız işverenler bordro toplamının en az %1.5'ini eğitime ayırmakla yükümlü kılınmışlardır.¹⁶²

Sonuç itibariyle Fransa'da yapısal sorunlar halen devam etmekle birlikte istihdam açısından olumlu gelişmeler söz konusudur. Toplam istihdam oranı %62.2 olup AB ortalamasına yakın bir değer söz konusudur. 1998 yılında % 8.6 olan işsizlik oranı¹⁶³ 2000 yılı itibariyle %9.5'a yükselmiştir. Bu oran %8.2 olan AB ortalamasının üzerindedir.

İtalya : Esnek çalışma modelleri açısından sınırlı bir esneklik söz konusudur. Part-time çalışanların fazla mesai yapmasını kısıtlayan engeller söz konusudur. Bu açıdan işgücünün yaklaşık %7'si part-time işlerde çalışmakta yine işgücünün %8'i ise belirli süreli hizmet akdi

¹⁶¹ Eurostat Key Data on Vocational Training in The European Union, (1997).

¹⁶² IPD, Recruitment, Training and Development, (1997).

¹⁶³ www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_stg_lp_171.html (13 Nisan 2003).

ile çalışmaktadır ve bu tip çalışanların hizmet akitlerinin kullanımı serbestleştirilmiştir. Çalışma saatleri sınai ve ticari firmaları kapsamak üzere haftalık olarak 48 saat olarak belirlenmiştir.

Ücret esnekliğinin giderek yaygınlaştığı gözlenmektedir. Makro düzeyde ücret esnekliği açısından 1989 yılından bu yana reel ücretler ve işsizlik düzeyi arasında koşutluklar söz konusudur.¹⁶⁴

Yaklaşık son on yıllık süreç içerisinde ücretlendirme sisteminde çok önemli değişimler söz konusu olmuştur. 1990'ların hemen başlarında "Gelirler Politikası Anlaşmaları" ile ücretlerin fiyatlara göre ayarlandığı eşel mobil sisteme son verilmiştir. 1993 yılının Temmuz ayında yapılan toplu müzakerelerde, işgücü piyasasına yönelik politikaları kapsayan yeni bir anlaşmaya varılmıştır. Bu anlaşmalara göre işaret düzeyleri siyasi otoritenin enflasyon hedefine göre iki yılda bir görüşülecek ve endüstri ilişkilerinde dört yıllık sözleşmeler göz önünde bulundurularak düzenleme yapılacaktır.

1998 yılının Aralık ayında imzalanan Sosyal Antlaşma ile işverenler açısından işgücü maliyetlerinin düşürülmeye çalışılması söz konusudur.

Mikro düzeyde Kuzey ve Güney İtalya arasında istihdam ve verimlilik kriterleri açısından farklılıklar göze çarpmakla birlikte sanayi sektöründe ücret politikası korunmuştur. Ancak genel olarak ücret düzeyi Güney İtalya'da oldukça düşüktür.

İtalya sayısal esneklik açısından da oldukça sınırlı göstergelere sahiptir. 1980'lerin başından bu yana sendikalaşma oranı yaklaşık %21'e düştüğü halde İtalya'da işçi sendikaları halen çok güçlüdür. Sayısal esnekliği sınırlandıran bir başka etken ise 1970 tarihli İşçi Hakları Anlaşması'dır. Bu anlaşma ile şirketler uzun dönem işsizlerin %12'sinin ve ardından da yeni kişilerin istihdam edilmesini koşul olarak getirmektedir. Aynı anlaşma uyarınca işçilerin işten çıkarılmalarına önemli kısıtlamalar getirilmektedir.

Her ne gerekçe ile olursa olsun bir çalışanını işten çıkaran işveren, çalışanın her hizmet yılı için bir aylık ücreti tutarında tazminat ödemek durumundadır.

¹⁶⁴Julian MAYAN, *Stevetural Chage in European Labour Markets*, (1996), s.34.

İtalya'da merkezden yönetimli ücret destek programı (CIGO) önemli bir işlev görmektedir. Şirketler tarafından finanse edilen bu program ile küçük firmalar dışındaki diğer firmalara çalışanlarını üç ay kadar kısa süreli çalışmaya yönlendirerek, geçici olmak üzere işgücünü azaltmaya izin verilmektedir. Bu noktada kamu, en fazla 40 saate kadar olan çalışılmayan saatlerdeki brüt kazancın %80'ini öder. Bu uygulamaya giden şirketler ise işçilerin brüt kazançlarının %8'ini fona ödemek zorundadır. Söz konusu program doğrultusunda çalışanlar gelirlerini sürdürebilme, işverenler ise işten çıkarma tazminatından imtina etme olanağına sahiptir.

İtalya niteliksel esneklik açısından sınırlı olanaklara sahip olduğundan dolayı fonksiyonel esnekliği de pek gelişken olmayan bir ülkedir. Yetişkin nüfusun eğitim düzeyi oldukça düşüktür. Nüfusun ancak %30'u ortaöğrenimi tamamlamış ve yalnızca %8'i üniversite düzeyinde eğitim görmüştür.

2000 yılı itibariyle istihdamda artış işsizlikte azalış söz konusu olmakla birlikte %53.5 dolayında olan istihdam oranı AB ortalamasının 10 puan altında olup Lizbon'da belirlenen hedeflerinde çok gerisindedir. %39.6 ile kadınların, %27.8 ile yaşlıların istihdam oranları AB ülkeleri içinde ortaya çıkan en düşük değerlerdir. İşsizlik düzeyinin yaklaşık %10.5 düzeyinde olduğu görülmekle birlikte bu oran AB ortalamasının 2 puan üzerindedir. Bölgesel düzeyde farklılıkların halen en yoğun biçimde yaşandığı ülkelerden biridir. Ayrıca istihdamda yoğun biçimde cinsiyet farkı yaşanmaktadır. %29.4'lük bu oran özellikle yoğun bölgesel dengesizlik yaşayan güney bölgelerinde, işgücü piyasasının oldukça özel bir durumunu yansıtmaktadır. %14.4 ile kadın işsizlik oranının düzeyi %8 olan erkek işsizlik oranı ile karşılaştırıldığında istihdamda cinsiyet farkı daha açık ortaya çıkmaktadır.

İngiltere : İngiltere, AB ülkeleri arasında en yoğun işgücü piyasası reformu uygulayan ülkedir. 1980'li yılların başında iktidara gelen ve 18 yıl devam eden muhafazakar hükümetin Thatcherism olarak da anılan politikaları, çalışanların iş güvencesini ve sosyal refahı düzenleyen kurumsal yapıyı önemli ölçüde tahrip etmiş, teknik deyimle işgücü piyasasındaki esnekliği büyük ölçüde arttırmıştır. Bu çerçevede, işçi sendikalarının gücü azaltılmış, öncelikle uzun süreli işsiz kalanların ve gençlerin istihdam edilmelerine yönelik aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık verilmiş, işsizlik sigortası ödenekleri azaltılarak pasif politikaları terk edilmeye başlanmış, 1993'te asgari ücret politikasına son verilerek ücretlerin belirlenme sürecinde desantralizasyon sağlanması, özellikle genç ve vasıfsız işçilerin ücretlerinde önemli reel azalmalara yol açmış; 1997 yılında iktidara gelen İşçi Partisi Hükümeti de, söz konusu

reformlara devam etmiştir. İşsizlik sigortası ödemelerinden yararlanmak yerine, işsizleri çalışmaya teşvik etmek amacıyla, işsizleri istihdam eden firmalara ücret sübvansiyonu sağlanmış, eğitim fırsatlarının geliştirilmesine çalışılmıştır. Tüm bu aktif işgücü politikaları sonucunda, İngiltere'de 1992 yılında % 10 olan işsizlik oranı, sürekli bir azalma eğilimi içine girerek 1998'de % 6,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu veriler çerçevesinde İngiltere'nin esnek çalışma modelleri açısından gelişkin bir işgücü piyasasına sahip olduğu söylenebilir. İngiltere'de her dört çalışandan biri part-time çalışma esasına göre istihdam edilmektedir. 1996 yılı itibariyle part-time çalışanların yalnızca %12'si tam zamanlı iş olanağından yararlanmadıkları için part-time çalışmış %71'i ise kendiliğinden tam gün çalışmak istemiştir.

İstihdam edilenlerin %8'i geçici olarak istihdam edilmektedir. Geçici istihdam açısından 1990'lı yıllarda bazı değişimler göze çarpmaktadır. İş bulma bürolarının aracılığı ile kazanılan geçici işler ve belirli süreli hizmet akti oranında artış gözlenmekle birlikte; günlük ve mevsimlik işçi sayısında ise azalış söz konusudur. Çalışma saatlerinin organizasyonu açısından giderek daha zinde olan bir işgücü piyasası söz konusudur.

Ücret esnekliği açısından yetersizlik olduğuna ancak bu açıdan kimi gelişmeler olduğuna dair bir kanı uyanmıştır. Mikro düzeyde şirketler ücret ve performans arasında bağ kurarak esnekliği artırma eğilimi içerisinde dirler. Bunun nedenlerinden biri işverenler açısından (%33) birim işçilik maliyetlerinin Fransa (%1.2) ve Almanya (%0.9) ile karşılaştırıldığında yüksek olarak değerlendirilmesidir.

1 Nisan 1999 tarihinde 2 milyon işçi için geçerli olan 3.60 sterlin olarak tespit edilen asgari ücret uygulamasına tekrar geçilmiştir.

Sayısal esneklik açısından ortaya çıkan değerler oldukça yüksektir. 1999 yılında yürürlüğe giren istihdam İlişkileri Yasası ile geçerli sebeplere dayanmayan işten çıkarmalarda ilgili süre 1 yıl olarak belirlenmiştir.

Niteliksel ve Fonksiyonel esneklik açısından çeşitli kısıtlılıklar söz konusudur. 1991 yılından bu yana oluşturulan "Ulusal Hedefler" çerçevesinde eğitim açısından bazı ilerlemeler sağlanmıştır. Orta öğrenimi ileri düzeyde tamamlayan %55'lik bir nüfus söz konusudur.

Ancak yetişkinlerin %23'ü düşük okuma yazma ve sayma niteliklerine sahiptir.¹⁶⁵ Ayrıca İngiltere'de 16-18 yaş arasında olup eğitim olmayan %29'luk bir nüfusa sahiptir.¹⁶⁶

Bu olumsuz göstergelere karşın işverenlerin büyük bir bölümünün eğitim verme konusunda ileri düzeyde olması fonksiyonel esnekliği artıran bir unsurdur. İngiltere'de işveren tarafından sağlanan eğitim Danimarka ve Almanya dışında diğer AB ülkelerinden oldukça yüksek düzeyde seyretmektedir.¹⁶⁷ Ayrıca İngiltere %39'luk işçi katılım oranı ile bu açıdan İrlanda'dan sonra ikinci üst sırada yer almaktadır.

Bu veriler ışığı altında İngiltere 2000 yılı itibarıyla istihdam da ki büyümesi ile erkeklerde %77.8 ve kadınlarda %64.6 ile istihdam oranları açısından AB ortalamasının ve Lizbon hedeflerinin üzerine çıkmıştır. Ayrıca işsizlik oranı 2000 yılı itibarıyla %5,5'e düşmüştür. Bu olumlu göstergelere karşın İngiltere'de halen bazı yapısal sorunlarla karşı karşıyadır. İşgücü piyasasının sosyal tarafları arasında olumlu bir etkileşim yaşanmakla birlikte kimi özel konularda belirsizlikler söz konusudur. Örneğin istihdamda cinsiyet farkını gidermek açısından olumlu göstergeler olmakla birlikte bu farklılıklar AB ortalamasının üzerindedir. Gençler ve yetişkinler açısından uzun süreli işsizlik oranları sırasıyla hala %16 ve %10 olup oldukça yüksek oranlarda seyretmektedir.

İspanya : Örnek çalışma modelleri açısından, part-time çalışma bakımından 1994 yılındaki işgücü piyasası reformlarından bu yana bir gelişme söz konusudur. Yeni iş akitleri oransal olarak %47'lik bir artış göstermekle birlikte hali hazırda part-time çalışanlar toplam işgücünün %8'ini oluşturmaktadır. İspanya'daki işverenler açısından belirli süreli hizmet akitleri oldukça benimsenmiş biçimdedir. Buna bağlı olarak toplam istihdamın üçte biri söz konusu akit türüne bağlı olarak çalışmaktadır. Ancak belirli süreli hizmet akitlerinin reel ücretler açısından rijidite sorunu yarattığı biçiminde görüşler mevcuttur. Buna karşın 1997 yılında %33.6 dolayında olan belirli süreli hizmet akitleri oranı iki yıl içerisinde yaklaşık ancak 1 puan gerilemiş ve 1999 yılının Mayıs ayında %32.5 dolayında olmuştur. Çalışma saatlerinin organizasyonu açısından 1994 yılından bu yana çeşitli reformlar söz konusudur.

Genel olarak ücretlerde esnekliğin çok sınırlı olduğu kabul edilmektedir. İşsizlik düzeyi ile ücretler arasında en az uyumun İspanya'ya ait olduğu biçiminin de bir yorumlamada söz

¹⁶⁵ www1.oecd.org/els/education/literacy (14 Nisan 2003).

¹⁶⁶ Aynı

¹⁶⁷ www.intec-japan.com/eurostat.htm

konusudur.¹⁶⁸ Makro düzeyde ücret pazarlık sisteminin işgücü piyasası katılıklarına neden olduğu düşüncesi söz konusudur. Sektörel ve bölgesel düzeyde gerçekleşen toplu pazarlık ücret artışlarının büyük bölümünü etkilemektedir. Makro düzey ücretler açısından 1994 yılında gerçekleştirilen bir reform, mali sıkıntı çeken firmalara ücret pazarlığı sonrası gerçekleşen anlaşmanın kimi hükümlerine uymama olanağı tanımıştır. Mikro düzey işsizlik açısından bölgeler arasında göreceli ücret esnekliğinin coğrafi olarak ve işgücü piyasasına yeni katılanlar, gençler ve kadınlar arasında yoğunlaştığı göz önünde tutulursa yüksek işsizliğe sahip bölgelerde reel ücretler düşük işsizliğe sahip bölgelerdeki reel ücretler oranındadır. Bölgeler arası işsizlik farkı yaklaşık olarak 2.5 kat dolayındadır.

Sayısal esneklik işçilerin işten çıkarılmasını düzenleyen mevzuatın getirdiği sınırlamalar dolayısıyla düşüktür. Toplu işten çıkarmaların gerçekleşebilmesi ancak Çalışma Bakanlığı'nın onayına bağlıdır. Bireysel işten çıkarmalarda tazminatın yüksek olduğunu düşünen işverenler daha çok anlaşma yolunu tercih etmektedirler.

İşgücü piyasasının tarafları 1990'ların ortalarında yaptıkları anlaşmalarla işgücü piyasasına ait sorunların çözümünü sağlamaya çalışmışlardır. Bu açıdan 8 Nisan 1997 yılında yapılan bir anlaşma ile istihdam güvenliğinin sağlanması ve istihdamın artırılması toplu pazarlığın kolaylaştırılması, kimi sektörlerde söz konusu olan düzenleme boşluklarının işçi ve işveren kesimleri tarafından birlikte doldurulması kararlaştırılmıştır. Anlaşmalar sonucu sürekli istihdam da artış görülmüş ve iki yıl içerisinde yaklaşık 1 milyon dolayında sürekli istihdam anlaşması imzalanmıştır.

Niteliksel ve fonksiyonel esneklik düzeyleri açısından olumlu gelişmeler gözlenmektedir. 1980'li yıllarda oldukça düşük düzeyde seyreden eğitime dair göstergeler eğitime yönelik yatırımlar sayesinde artış göstermiştir. Bu yolla artan eğitimi tamamlayanlar %66'yı bulmuştur. 25-34 yaş arasındaki nüfusun %19'u üniversite eğitimlerini tamamlamıştır.

Orta öğrenim görmekte olan öğrenciler açısından teknik ve mesleki eğitim cazip hale getirilmeye çalışılmaktadır.

Geçmişte oldukça sınırlı olduğu kabul edilen fonksiyonel esneklik kimi kuralların kaldırılmasıyla yerini toplu iş sözleşmelerine bırakmıştır.

¹⁶⁸www1.oecd.org/puma/gvrance/surveys/report97/es.htm (14 Nisan 2003).

Sonuç olarak istihdam ve ekonomik büyüme açısından olumlu gelişmeler olmakla birlikte İspanya kimi kısıtlılıklar içerisinde bulunmaktadır.

İşsizlik %14.1 gibi yüksek düzeyde bulunmaktadır. İstihdamda cinsiyet ayrımı söz konusu olup kadınlar bu durumdan olumsuz yönde etkilenmektedir. %55'lik istihdam oranı hem AB ortalamasının hem de Lizbon hedeflerinin çok gerisindedir. İstihdam ve işsizlikte cinsiyet farkı sırasıyla %29.6 ve %10.8 olup AB ülkeleri içerisindeki en yüksek oranlar arasındadır.

Eğitimin sürekli hale getirilmesi açısından halen sıkıntılar mevcuttur. Bölgesel farklılıklar halen söz konusu olup coğrafi hareketlilik oldukça yetersizdir.

Belçika : 2000 yılı itibarıyla işgücü piyasasında gerçekleşen istihdam oranı %60.5 olmuştur. Bu oran Lizbon'da belirlenen %70'lik istihdam oranının altındadır. Ancak işsizlik oranının yaklaşık %7 dolayında gerilemesi ve istihdam oranında ortaya çıkan %1.8'lik artış olumlu gelişmeler olarak gözlenmektedir.

Genel olarak AB ülkelerinde yaşanan uzun süreli işsizlik eğilimi kısmen azalış olmakla birlikte halen yüksek düzeydedir ve 2000 yılı ortalaması % 3.8 olup AB ortalamasının üzerindedir.

Yaşlıların istihdamı açısından AB ortalaması % 37.7 iken bu oran Belçika'da ortalamadan altında % 26.3 olarak gerçekleşmiştir.

İşgücü üzerindeki vergi yükü oldukça yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Yaşam boyu eğitim stratejisinin henüz tam olarak oluşturulmamış olması kalite açısından işgücünde ortaya çıkan açıklar nedeniyle niteliksel ve fonksiyonel esnekliğin yetersiz olduğu söylenebilir. Ayrıca işsizlik açısından görülen bölgesel farklılıklar coğrafi esnekliğinde yetersiz olduğunu düşündürmektedir. Ancak Belçika verimlilik açısından dünyanın en önde gelen ülkesi durumundadır. Saat başına verimlilik açısından ABD'nin sahip olduğu değer 100 olarak kabul edildiğinde bu değer Belçika'da 109.47'dir.¹⁶⁹

Danimarka: Danimarka'da ise ağırlıklı olarak işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının zorlaştırılması, uzun süreli işsizler için erken emeklilik imkanının kaldırılması ve

¹⁶⁹www.investinbelgium.fgov.be/labour.htm (14 Mayıs 2003).

çalışmaya teşvik eden önlemlerin uygulanmasıyla, özellikle genç işgücü için işsizlik oranı 1998'de % 5'e gerilemiş, genç işsizler için ise bu oran %13 iken % 5 seviyesine düşmüştür. İşgücü piyasası açısından Danimarka'nın en göze batan özelliği AB'de kadın istihdam oranının % 71.6 ile en yüksek ülke olmasıdır. Ayrıca erkek istihdam oranı da % 80.8 ile AB ortalamasının oldukça üzerindedir. Bu nedenlerle Danimarka işsizliğin en düşük olduğu AB ülkelerinden biridir. Ancak Danimarka işgücü piyasası da bazı sorunlar yaşamaktadır. Bu sorunlardan başta geleni işgücü üzerindeki vergi yükünün yüksek oluşudur. Ayrıca çeşitli yardımlar ile ücret gelirleri arasındaki farkın az olması sonucu, düşük gelirli gruplara yönelik olarak gerçekleştirilen vergi reformlarının olumlu sonuçları kısmen sınırlı kalmıştır.

2000 yılı itibariyle işgücü piyasasında bir daralma yaşanmış, erken yaşta emekli olanların sayısında bir artış olmuştur. Ayrıca göçmen işçilerin istihdamı açısından da sorunlar söz konusudur. İşgücü piyasaları açısından Danimarka'nın bir başka özelliği toplam istihdamın yaklaşık % 31'inin kamuda gerçekleşiyor olmasıdır.¹⁷⁰

Yunanistan: Yunanistan istihdam oranları açısından AB ortalamasının çok altında değerlere sahiptir. Toplam istihdam oranı % 55.6 kadınlar için istihdam oranı ise % 40.9 olup Lizbon'da belirlenen hedeflerin çok gerisindedir. İşsizlik oranı ise % 11 olup yine AB ortalamasının çok üzerinde bir değer söz konusudur. Uzun süreli işsizlik açısından % 6.2'lik bir değer olmakla birlikte yine de AB ortalamasının üzerinde bir değerdir.

Eğitim açısından gereği kadar devingen stratejilere sahip olunmaması niteliksel ve fonksiyonel esneklik açısından sorunlar yaratmaktadır. İstihdam açısından cinsiyet ayrımı söz konusudur. Bu yüzden genç ve kadın işgücünün halen işsiz olup uzun süreli işsizlik devam etmesine karşın, kamu istihdam hizmetleri hala önleyici ve bireysel yaklaşımı benimsememiştir.

İrlanda: Son yıllarda gösterdiği ekonomik performans ile adından sıkça söz ettiren İrlanda doğal olarak istihdam açısından da olumlu göstergelere sahiptir. 2000 yılı itibariyle toplam istihdam oranı % 65.1 olmuş ve AB ortalamasının üzerine çıkmıştır. İşsizlik oranındaki düşüş de devam etmiştir. Ancak yine de kadınların % 82.5'i hizmet sektöründe, % 15.6'sı ise sanayi sektöründe istihdam edilmektedir.¹⁷¹

¹⁷⁰ www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp/53.htm#1 (13 Nisan 2003).

¹⁷¹ www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ/opp/statistics/segregation.pdf (10 Mayıs 2003).

Ancak İrlanda'da işgücü piyasası açısından bazı sorunlar yaşamaktadır. Söz konusu sorunların başta gelenlerinden birisi kadın istihdam oranının düşük olması ve istihdamda cinsiyet ayrımının oldukça yüksek düzeyde olmasıdır. Ayrıca işgücü arzı açısından genel olarak da yetersizlik söz konusudur. Bu da ücretler açısından maliyet enflasyonuna yol açmıştır.

İrlanda bu sorunların yanında niteliksel ve fonksiyonel esnekliğin artırılması sorunu ile karşı karşıyadır. İstihdam, işsizlik, eğitim düzeyleri ve kazançlar açısından bölgesel dengesizlikler söz konusudur.

Lüksemburg: Genel olarak Lüksemburg'un işgücü piyasası verileri açısından oldukça olumlu bir düzeyde olduğu söylenebilir. Bunu sağlayan temel unsurlardan birisi % 8,5'lik büyüme oranı ve % 5.5'lik istihdam artış oranı olmuştur. Bu veriler sonucu Lüksemburg % 2.4'lük işsizlik oranı ile en düşük işsizliğe sahip AB ülkesi olmuştur.

Ancak Lüksemburg'da işgücü piyasası açısından bazı sorunlar yaşamaktadır. Oldukça iyi koşullara sahip olmakla birlikte % 62.9 olarak gerçekleşen istihdam oranı genel hedeflerin gerisindedir. İstihdam da cinsiyet farkı oldukça yüksek olup % 24.8'lik bu oran AB ülkeleri içinde en yüksek oranlardan birisidir.

Avusturya: Avusturya'nın istihdam ve işgücü piyasaları açısından sahip olduğu veriler olumlu sinyaller vermektedir. % 68.3 olarak gerçekleşen istihdam oranı Avusturya'yı Lizbon hedeflerine yakınlaştırmış ve AB ortalamasının üzerine çıkarmıştır. % 59.4 olarak gerçekleşen kadın istihdam oranı da oldukça olumlu bir değerdir. 2000 yılı itibarıyla toplam işsizlik % 3.7'ye düşmüştür.

Avusturya işgücü piyasasında ortaya çıkan bu verilere karşın istihdam açısından bazı yapısal sorunlar mevcuttur. Genç işsizlik ve uzun süreli işsizlik bu sorunların en önemlilerinden biridir. İstihdamda cinsiyet ayrımı halen devam etmektedir. Yeterli bir eğitim stratejisinin oluşturulmaması sonucu niteliksel ve fonksiyonel esneklik açısından olumsuzluklar söz konusudur.

Portekiz: Toplam istihdam oranı açısından Portekiz'in ulaştığı % 68.3'lük değer, bu ülkeye Lizbon hedeflerini yakınlaştırmıştır. 1998 yılının ilk üç aylık dönemi ile 2000 yılının

ilk üç aylık dönemi karşılaştırıldığında aktif nüfus % 2.2 oranında artmıştır.¹⁷² İşsizlik oranı % 4.2 olup AB ortalamasının altındadır. Uzun süreli işsizlik açısından da gerçekleşen % 2.7'lik değer oldukça düşük düzeydedir. Ancak Portekiz'de işgücü piyasası ve istihdam açısından kimi sıkıntılarla yüz yüzedir.

Portekiz'in öncelikli sorunlarından birisi eğitim düzeyinin düşük olması ve eğitim düzeyinin sürdürülebilirliğinin yetersiz oranlarda gerçekleşmesidir. Bu açıdan % 43.1'lik okuldan erken ayrılma oranı AB'deki en yüksek orandır. Eğitim ile ilgili bu sorunlara bağlı olarak işgücü piyasası niteliksel işgücü açısından sorunlar yaşamaktadır. Dolayısıyla iş organizasyonu ve modernizasyonu işgücü piyasasının temel sorunları haline dönüşmüştür. Kadın istihdam oranı açısından % 60'lık Lizbon hedefi tutturulmuş olmakla birlikte cinsiyet ayrımı devam etmekte ve bu açıdan işgücü piyasasında dengesizlikler görülmektedir.

Finlandiya: Finlandiya'da işgücü piyasası son yıllarda olumlu gelişmeler kaydetmiştir. İstihdam oranı % 67.5'e yükselmiş, % 64.4'lük kadın istihdam oranı ile de Lizbon hedeflerine ulaşılmıştır. Ancak Finlandiya'da halen işgücü piyasasına ait kimi yapısal sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunları giderebilmek için işgücü piyasasına yönelik politikalar doğrultusunda 1998 yılından bu yana istihdam politikalarında reforma gidilmektedir.¹⁷³

% 9.8 olarak gerçekleşen işsizlik oranı yüksek olup, genç işçiler ve yaşlı işçiler arasında uzun süreli olarak işsiz kalanların oranı büyüktür. Ayrıca istihdam ve dolayısı ile işsizlik açısından bölgesel dengesizlikler görülmektedir. Kadın istihdam oranı açısından ulaşılan değerler yüksek olmakla birlikte, mesleki dağılım, sektörel dağılım ve ücretler açısından cinsiyet ayrımı oldukça yüksektir. Bu sorunlara ek olarak, kimi bölgelerde ve çoğu sektörde işgücü açısından nitelik açığı bulunmaktadır.

İsveç: İsveç toplam istihdam da ulaştığı % 73'lük oran ve kadın istihdamında geldiği % 71'lik değer ile hem Lizbon hedeflerinin hem de AB ortalama değerlerinin üzerine çıkmıştır. 2000 yılı itibariyle işsizlik oranı % 5.9'a düşmüş olmakla birlikte İsveç'te işgücü piyasası açısından kimi yapısal sorunlarla yüz yüzedir. İşgücünün vergi yükü yüksek olup, bu açıdan reforma ihtiyaç duyulmaktadır. Kadın istihdam oranı az önce de ifade edildiği gibi yüksek olmakla birlikte mesleki açıdan ve sektörel açıdan cinsiyet dengesizlikleri söz konusudur.

¹⁷²www.eurofound.europa.eu/2000/09/1nbrief/PT0009108N.html (1 Mayıs 2003).

¹⁷³www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_stg_lp_170.html (16 Mayıs 2003).

İşsizlik açısından da bölgesel dengesizlikler görülmekte azınlıkların ve göçmen işçilerin işgücü piyasası açısından koşullarının düzeltilmesi gerekmektedir.

5.6. AB İşgücü Piyasasına İlişkin Son Veriler

Avrupa Para Alanında bulunan ülkelerin 2002 yılında % 8.5 olan işsizlik oranı 2003 yılının Ocak ayında % 8.6'ya yükselmiştir. Oysa bu oran 2002 yılının Ocak ayında % 8.1 idi. AB'ne üye olan ülkelerde Ocak 2003 itibariyle ise işsizlik oranı % 7.9'dur. Bu oran Aralık ayında % 7.8 idi. Bir önceki yılın Ocak ayında ise % 7.4'tü.

2003 Ocak ayında işsizlik oranının en düşük olarak gerçekleştiği ülkeler Lüksemburg (% 2.7), Hollanda (% 3.1 "2002 Aralık"), Avusturya (% 4.1), İrlanda (% 4,5) ve Danimarka'dır (% 4.7 "2002 Aralık"). İspanya ise % 12.1'lik işsizlik oranı ile en yüksek işsizliğe sahip ülke olarak dikkat çekmektedir.

AB'ye üye olan ülkeler arasında son 12 aylık dönem için karşılaştırma yapıldığında Portekiz'de işsizlik oranı % 4.2'den % 6.1'e, Lüksemburg'da % 2.1'den % 2.7'ye çıkmıştır. Hollanda için ise Aralık 2001 ve Aralık 2002 dönemi için bu oran % 2.4'den % 3.1'e çıkmıştır. Finlandiya'da ise işsizlik oranı % 9.2'den % 9'a gerilemiştir.

Erkek işsiz oranları açısından Ocak 2003 ile Ocak 2002 karşılaştırıldığında Avrupa Para Alanı içinde bulunan ülkelerde işsizlik oranı % 6.9'dan % 7.5'e çıkmıştır. Yine aynı dönem içerisinde kadın işsizlik oranı da % 9.6'dan % 10.1'e yükselmiştir.

2003 Ocak ayı itibariyle 25 yaş altı işsizlik oranı Avrupa Para Alanı için % 16.5 ve AB ülkeleri için ise % 15.3 olarak gerçekleşmiştir. Oysa bu oranlar bir önceki yılın aynı dönemi için sırasıyla % 15.8 ve % 14.7 idi.

Eurostat tahminlerine göre 2003 Ocak ayında kadın ve erkek toplamı olmak üzere Avrupa Para Alanı'nda 12 milyon AB ülkelerinde ise 13.9 milyon işsiz bulunmaktadır.

Tablo 10: Aralık 2002 ve Ocak 2003 Karşılaştırmalı İşsizlik Oranları

	Ocak	Aralık		Ocak	Aralık
AB 15	7,9	7,8	İsveç	5,3	5,1
Avrupa Para Alanı	8,6	8,5	Portekiz	6,1	5,9
Lüksemburg	2,7	2,7	Belçika	7,7	7,6
Hollanda	:	3,1	Almanya	8,6	8,5
Avusturya	4,1	4,1	Fransa	9,0	8,9
İrlanda	4,5	4,4	Finlandiya	9,0	9,0
Danimarka	:	4,7	İspanya	12,1	12,0

Kaynak: europa.eu.int/comm/eurostat/public/datashop/print_product/EN?catalogue=eurostat&product (5 Mart 2003)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASALARI

Türkiye'de sosyal politikanın doğuşu ve gelişim biçimi en azından belirli bir döneme kadar doğal olarak özellikle İngiltere, Almanya gibi ülkelerden farklılıklar taşımaktadır. Bu farklılıkların temelinde Osmanlı İmparatorluğu'nun tarıma dayalı toplum yapısı, klasik anlamda bir sanayileşme sürecinin yaşanmamış olması, sosyo kültürel farklılıklar gibi etkenler söz konusudur. Bu nedenlerden dolayı da Türkiye'de sosyal niteliklere sahip politika ve uygulamaların Cumhuriyet sonrası dönem ile birlikte gelişme gösterdiği kabul edilebilir.¹⁷⁴

Bu yaklaşım doğrultusunda Türkiye'de uygulanan Sosyal politikaların tarihsel gelişimini Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem olarak değerlendirebiliriz.

1. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ

1.1 Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Politika

Bu dönemde merkezi olarak yürütülen ve programlı bir yaklaşım doğrultusunda süreklilik gösteren sosyal politikaların söz konusu olmadığı ifade edilebilir.

Kişiler arasında çeşitli sosyal motiflerle ortaya çıkan yardımlaşma ve dayanışmaya dayalı ilişkiler söz konusudur. Merkezi olarak kabul edilebilecek sosyal politika uygulamaları sosyal yardım amacıyla oluşturulmuş çeşitli Vakıflar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu dönem açısından sosyal politika niteliğindeki uygulamalar ve işgücü piyasası arasında ortaya çıkan etkileşimi tespit etmek açısından Esnaf Örgütleri önem taşımaktadır. Esnaf Zaviyeleri olarak ortaya çıkan bu yapılar zamanla farklı dinlere mensup kişilerin de bu oluşumlara katılabilmesine olanak sağlanmasıyla Lonca'lara dönüşmüştür. Yaklaşık olarak Tanzimata kadar etkinliğini sürdüren Loncalar işgücü piyasasına emek arz edenlerin, yamaklıktan başlayıp ustalığa kadar olan süreçteki gelişimlerini kontrol altında tutmaktaydılar. Bir başka

¹⁷⁴ALTAN, a.g.e., s.51.

ifadeyle Lonca örgütleri işgücünün mobilitesi ya da ücret düzeyi gibi İşgücü piyasasına ait çoğu kriteri belirler nitelikteydi.

Ancak 1839 yılında ilan edilen Tanzimat ile birlikte sosyal alanda ortaya çıkan değişimler hem Vakıfların hem de Loncaların sahip oldukları etkilerin büyük ölçüde azalmasına yol açmıştır. Ayrıca bu dönemde görece olarak gelişmeye başlayan sanayileşme süreci geleneksel yapının kısmen çözülmesine yol açan koşulları yaratmıştır. Bu noktada Osmanlı İmparatorluğu ile Avrupa arasında ortaya çıkan iletişim oldukça etkili olmuştur.

Örneğin 1860 tarihinde kabul edilen Mecelle'nin bazı hükümlerinde devletin çalışanları korumaya dönük müdahaleleri, Avrupa'da işgücü piyasasına yönelik reformist müdahalelere benzerlik taşımaktadır. Mecelle'nin 563'üncü maddesi gereğince bir kimsenin bir hizmet akdi gereğince bir başka kişiye gördüğü iş karşılığında gelir elde edebilmesi için işçiliği iş olarak edinmiş olması zorunluluğu vardır. 495'inci maddesi ile çalışma süresine ilişkin olarak sınırlama getirilmiş ve çalışma süresi güneşin doğuşundan güneşin batışına kadar olan süre olarak belirlenmiştir. Mecelle'nin 566'ıncı maddesi ile de ücretlerin aynı olarak ödenmesi yasaklanmıştır.¹⁷⁵

Osmanlı İmparatorluğu'nda işgücü piyasasını düzenlemeye yönelik bir başka yasa ise doğrudan doğruya Ereğli Kömür Havzası'ndaki üretimi artırmak amacıyla çıkarılan 1867 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi olmuştur. Söz konusu Nizamname 1869 tarihli "Maadin Nizamnamesi" ile tamamlanmış ve böylelikle zorunlu çalıştırma yöntemlerine son verilerek, bazı koruyucu önlemler alınmıştır.¹⁷⁶

Ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasal yapısı, ve ekonomik olarak da Avrupa düzeyindeki sanayileşmenin gerisinde kalması sonucu sosyal sınıfların doğması, güçlenmesi olası olmamış ve dolayısı ile klasik anlamıyla toplumsal bir istem ya da toplumsal çatışma alanı olarak dar anlamda sosyal politikanın ortaya çıkması için dahi gerekli koşullar oluşmamıştır.

¹⁷⁵"Cahit TALAS, *Sosyal Politika*, 1. Kitap, Sevinç Matbaası, Ankara, 1967", Meryem KORAY-Alper TOPÇUOĞLU, *Sosyal Politika*, (3. Baskı Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995), s.58'deki alıntı.

¹⁷⁶Ahmet MAKAL, "Türkiye'nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri; 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", *Toplum ve Bilim*, (Bahar, 2002), s.37..

1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem ve Sosyal Politika

Cumhuriyet sonrası dönemde sosyal politikanın gelişimini liberalleşme çabaları dönemi, 1930'lardan 1961 Anayasasına kadar olan dönem ve 1961 Anayasası sonrası dönem biçiminde ayırarak değerlendirmek daha anlamlıdır.

1.2.1. Liberalleşme Çabaları Döneminde Sosyal Politika

Osmanlı İmparatorluğu'ndan oldukça geri koşullarda bulunan bir ekonomi devralınan bu dönemde, sosyal politika açısından genel bir düzenlemeye yönelmemiştir. Başlangıçta genel bir iş yasası yeğlenmemiş özel yöreler ve belirli konular için yasaların çıkarılması daha yeğ tutulmuştur.

1921 tarihli olmakla birlikte 151 sayılı Ereğli Havzası Maden İşçilerinin Hukukuna Mütedair kanun adlı yasa Cumhuriyetin, işçileri korumaya yönelik ilk yasası olarak kabul edilebilir. Çünkü bu kanun ile birlikte günde 8 saatlik bir iş süresi kabul edilmiş, yeraltında yapılan işlerde asgari çalışma yaşı 18 yaş ile sınırlandırılmış, zorunlu çalıştırma yasaklanmış, asgari ücretlerin belirlenimi üçlü bir komisyona havale edilmiş ve kömür işçileri ile ilgili olarak ilk kez hastalık, ihtiyarlık ve iş kazası gibi hallerde sosyal sigorta uygulamaları yürürlüğe konulmuştur.¹⁷⁷

Daha sonra değişikliğe uğramakla birlikte 1925 yılında çıkarılan Hafta Tatili Kanunu, 1926 yılında işçilere işverenlerle genel sözleşme yapabilmelerine dair düzenlemeler getiren Borçlar kanunu, 1930 yılında kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını ve sağlığını koruyan hükümler içeren Umumi Hıfzısıhha Kanunu bu dönemde sosyal nitelikleri olan kanunlardır.

Bu dönemde sosyal politikaların işgücü piyasasına yönelik etkileri daha çok çalışma yaşamını düzenleyen çeşitli kanunların çıkarılması biçiminde olmuştur. Ancak içinde bulunulan koşulların bir sonucu olarak işgücü piyasalarına yönelik kamusal müdahalenin gereği kadar olduğu söylenemez.

Bu sonucun ortaya çıkmasındaki temel etmenler; Yeni Cumhuriyetin kendisini daha çok "sınıfsız, imtiyazsız ve kaynaşmış bir kitle olarak" tanımlayan korporatist (kooperatist) eğilimlere sahip olması, ekonominin yaklaşık %80'inin tarıma dayalı olduğu ve yeteri kadar

¹⁷⁷KORAY-TOPÇUOĞLU, a.g.e., s.60.; ALTAN, a.g.e., s.56.

sanayileşemediği koşullarda sosyal politika uygulamalarını talep edecek gelişkin bir işçi sınıfının bulunmaması, Devletin kendi eliyle bir ulusal burjuvazi yaratmaya çalışma isteğine bağlı olarak daha çok liberal politikaları tercih etmesi olarak sıralanabilir.

1.2.2. 1930'lardan 1961, Anayasası'na Kadar Olan Dönem

Bu dönemde zorunlu devletçilik uygulamalarının söz konusu olduğu bilinmektedir. Devlet eliyle yaratılmaya çalışılan özel girişimin beklenen ölçüde başarılı olmaması, Büyük Dünya Buhranı koşullarında kamuyu ekonomik hayata müdahaleye zorlamıştır. Ancak yine de işgücü piyasası açısından yerli girişimi özendirmeye yönelik kimi uygulamalara rastlanılmaktadır. Bu açıdan 1932 yılında Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetlere Dair Kanun yabancı uyrukluların uğraş alanı içerisine giren küçük sanatlar ve tarımla ilgili her türlü işçiliği Türk Vatandaşlarına ayırmaktadır.

Ancak içinde bulunulan koşullar yine de kamunun ekonomik hayata müdahalesini kaçınılmaz kılmış işgücü piyasalarını düzenleyen sosyal politika uygulamaları da bu durumdan fazlasıyla etkilenmiştir. Devletçilik uygulamaları ile kamunun adeta doğrudan doğruya işveren konumuna geldiği bu süreçte ortaya çıkan en önemli gelişme 1936 yılında çıkarılan İş Kanunu'dur. Oldukça otoriter bir tarzda biçimlendirilen ve kanunun bir "İşçi Sigorta İdaresi" kurulmasını ve İşgücü Piyasasının doğrudan doğruya Devlet tarafından düzenlenmesini ifade etmektedir. İş Kanununun söz konusu otoriter nitelikleri "İçtimai sınıf esasına göre cemiyet kurulamayacağı" hükmünü getirerek sendikacılığı yasaklayan 1938 sayılı Cemiyetler Kanunu ile daha da güçlendirilmiştir.¹⁷⁸

2. Dünya Savaşı koşulları bu dönemde devletin otoriter kimliğini daha da güçlendirmiş, savaş koşullarından daha az etkilenmek üretimi sürekli olarak arttırmak gibi gerekçelerle işgücü piyasasına ilişkin kimi zorunlu uygulamalar söz konusu olmuştur.

2. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasındaki dönemde ortaya çıkan Liberalleşme eğilimlerine bağlı olarak İşgücü Piyasasının tarafları açısından kimi ılımlı gelişmeler görülmüştür.

1945 yılında genel olarak Çalışma yaşamının organizasyonunu sağlayacak niteliklerle donatılmış Çalışma Bakanlığı'nın kurulması, hemen ardından 4837 sayılı kanun uyarınca İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun oluşturulması söz konusudur.

¹⁷⁸KORAY-TOPÇUOĞLU, a.g.e., s.62.

Bu dönemde ortaya çıkan bir başka önemli gelişme ise sendikaların siyaset ile uğraşmasını ve grev yapmalarını yasaklamakla birlikte ilk Sendikalar Kanunu'nun çıkarılmasıdır. 1946 yılında çıkarılan bu yasa ile işçilerin sosyal olanaklarını geliştirebilmeleri, sendikaların üyelerine çeşitli imkanlar sağlayabilmeleri bu kazanımlar arasındadır.

Dönem sonunda ortaya çıkan tüm bu gelişmelere karşın sosyal politikaların yeterince gelişkin olduğunu söylemek ve işgücü piyasasının taraflarının tamamı açısından olumlu bir noktaya ulaşıldığını iddia etmek oldukça güçtür. Çünkü söz konusu koşullarda halen sosyal politikanın gerekleri doğrultusunda işgücü piyasasını organize edebilecek niteliklere sahip kamusal bir yaklaşım, sosyal politikanın ne gibi kazanımları içerdiğini kavrayabilecek gelişkin bir işçi sınıfı ve de işçi hareketlerini ve sendikacılığı salt ideolojik olarak değerlendirmeyen bir işveren kesimi halen söz konusu değildir.

1.2.3.1961 Anayasası Sonrası Sosyal Politika

1961 anayasası Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı açısından bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. 1961 Anayasası ile hükme bağlanan sosyal hukuk devleti ve sosyal adalet ilkeleri o zamana kadar geçerli olan otoriter devlet anlayışının dışında bir başka anlayışın toplumsal yaşamı etkilemesine olanak sağlamıştır. 1961 Anayasası ile ortaya çıkan bu eğilimler doğal olarak sosyal politika anlayışını ve işgücü piyasalarının oluşumunu da etkilemiştir. Çalışma Hakkının grev ve toplu sözleşme hakkının, sendika kurma hakkının güvence altına alındığı 1961 Anayasası ile İşveren-İşçi ve devlet arasındaki ilişkiler daha farklı bir temelde algılanır hale gelmiştir. Özellikle 1961 Anayasası ile işçi sınıfının edindiği kazanımlar kedisini sosyal devlet olarak tanımlayan kamunun otoriter kimliğinin en azından belirli bir dönem için devre dışı kalması ile işverenleri daha çok zorlar hale gelmiştir. Bir başka anlatımla adeta o tarihe kadar işgücü piyasasını diledikleri gibi belirler halde olan işveren kesimi karşısında hak ve özgürlükleri anayasal güvence altına alınmış işçi örgütlerini bulunca çağdaş normlara uygun tepkiler geliştirmeye kendini zorunlu hissetmiştir. Ayrıca sosyal politikanın bu dönemdeki niteliği dar anlamdaki niteliğinden sıyrılmış geniş, anlamdaki niteliğine kavuşmuştur. Bu açıdan 1961 Anayasasının "İktisadi ve sosyal hayat adalet, tam çalışma esasına ve herkes için insan haysiyetine yaraşır bir yaşam seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir" diye 41. maddesi geniş anlamda sosyal politika anlayışının ulaştığı düzeyi ifade etmektedir.

1961 Anayasası ile başlayan sürecin sonrasında 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu İşgücü piyasasını düzenleyen önemli kanunlardır.

2. PLANLI DÖNEMDE SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASALARI

2.1. Planlı Dönemde Sosyal Politikanın Gelişimi

1961 Anayasası ile başlayan süreç ile birlikte Türkiye Planlı bir döneme girmiştir. Bu amaçla 30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı yasa ile kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1963 yılından başlamak üzere beşer yıllık planlar doğrultusunda Türkiye ekonomisinin politikalarını belirler hale gelmiştir.

Yaklaşık olarak 1980 24 Ocak kararlarına kadar olan dönemde Türkiye ekonomisinin temel sorunları planlı bir model çerçevesinde çözülmeye çalışılmış ancak söz konusu kararlar ile birlikte planlı kalkınma niyeti yerini serbest piyasa vurgusuna bırakmıştır. Planlı kalkınma doğal olarak beraberinde sosyal sorunların belirlenmesini ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerini getirmiştir. Kırsal kesime ilişkin sorunlar ve çözümler, kentleşme, sağlık, çevre gibi oldukça geniş perspektife sahip olan planların sahip olduğu sosyal politika anlayışının geniş anlamda olduğu görülmektedir. Bu bölümde kısaca 1980'e kadar olan planlı dönemde işgücü piyasasını doğrudan etkileyen plan önermeleri ve bunların sonuçları üzerinde durulacaktır. 24 Ocak 1980 sonrası ortaya çıkan gelişmeler ise dönemin genel eğilimlerine bağlı olarak farklı bir bütünlükte değerlendirilecektir.

2.1.1. Planlı Dönemde Nüfus ve İstihdama İlişkin Sosyal Politikalar

2.1.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci plan nüfus artış hızındaki yüksekliğin hem belirli bir refah düzeyine ulaşmak açısından hem de istihdam açısından sorun yarattığına vurgu yapmaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedeflediği her yıl %7'lik büyümenin, %3 olarak gerçekleşen nüfus artışı sonucu ancak %4 olarak gerçekleşeceği belirtilmiştir.

Bu yüzden nüfus politikalarında değişikliğe gidilmesi öngörülmüş ve "Yeni Nüfus Politikaları" kapsamında geçmiş dönemlerde söz konusu olan nüfusu mümkün olduğu kadar hızlı artırma politikasının artık koşullara uygun olmadığı belirtilmiştir.¹⁷⁹ Nüfus artış hızının

¹⁷⁹DPT, BBYKP, s.73.

azaltılmasına ilişkin olarak da gebeliği önleme, nüfus planlaması ile ilgili çeşitli kurslar, dersler gibi eğitim çalışmaları yapılması öngörülmüş, nüfus artışını önleyici gerekli ilaçların ithali, yurt içinde üretimi ve bunların ihtiyaç sahiplerine dağıtımı gibi çözümler önerilmiştir.¹⁸⁰

İstihdam sorunu Birinci Plan çerçevesinde bağımsız bir hedef olarak belirlenmiştir. Nüfus artış hızının yatırımları sınırlayıcı etkisi vurgulanmış ve bu durumun istihdam üzerindeki olumsuz etkileri ifade edilmiştir. Geçmiş dönemlerde ortaya çıkan nüfus artışlarının emek arzını olumsuz yönde artırıcı etkileri üzerinde durulmuş, bu durumu gidermek için uzun vadeli çözümlerin düşünülmesi gerektiği yönünde bir yaklaşım sergilenmiştir.

Ayrıca hızlı teknolojik gelişmenin yaşandığı bir dönemde yüksek bir nüfus artışının emek arzı açısından yine olumsuz sonuçlar doğuracağı ifade edilmiştir.

Plan hızlı nüfus artışının tarım açısından gizli işsizlik sorununa yol açtığını belirlemiş bu durumun yol açtığı hızlı kentleşmenin tarım dışı sektörlerde açık işsizliği artıracağını belirlemiştir. Yapılan hesaplamalar doğrultusunda özel bazı önlemler alınmadığı takdirde, tarım sektöründe çalışmanın en yüksek düzeylere çıktığı dönemlerde dahi 1 milyon kişiye varacak gizli işsize ve diğer sektörlerde 15 yıl içinde ortaya çıkacak 7.5 milyon kişiye iş olanağı yaratılmayacağını vurgulamıştır.

Plan çerçevesinde ifade edilen özel önlemlerin bazıları şunlardır¹⁸¹

- a. Sayısı artan işgücünün kentlere düzensiz akımını önlemek üzere tarım bölgelerinde tarım dışı çalışmaların artırılması,
- b. Bu amaç doğrultusunda "Toplum Kalkınması İzlemleri"nin bir araç olarak benimsenerek, istihdam yaratıcı izlemlerin ve sektörlerin ele alınması, bunun doğrultusunda işgücü yoğunluğuna dayanan sektörlerle ve projelere öncelik verilmesi,
- c. İşgücü fazlasının, işgücü açığı olan Avrupa ülkelerine ihraç edilmesi ancak nitelikli işgücü kaybının engellenmesi için gerekli önlemlerin alınması,

¹⁸⁰DPT, BBYP, s.73.

¹⁸¹DPT, BBYP, s.454-456.

- d. Nüfus ile istihdam arasında dengenin sağlanması,
- e. Söz konusu önlemlerin istihdam sorununu çözmek noktasında yetersiz olması halinde izleyen planlarda daha yüksek bir kalkınma hızının kabul edilmesi.

Birinci plan ile öngörülen 2 milyon 100 bin kişilik istihdam artışı 1 milyon 215 bin düzeyinde gerçekleşmiştir. Ayrıca sanayi sektöründe istihdam artışı hedeflenen değerin üzerine çıkarken tarım ve hizmetler sektöründe hedeflenen değerin gerisinde kalmıştır.

2.1.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Planın nüfusa ilişkin amacı Birinci Plan ile benzerlikler taşımaktadır. Bu plan ile nüfus artış hızının ekonomik büyüme hedeflerini engellemeyecek bir biçimde "aile planlaması" yolu ile çözülmeye çalışması söz konusudur.

Birinci planda istihdam makro hedeflerden bağımsız bir değişken durumunda iken İkinci Planda İstihdam sorunu büyüme hedefine bağımlı bir değişken olarak ele alınmıştır. Böylelikle istihdam sorunu %7 olarak hedeflenen büyüme hızının gerçekleşmesine bağlı ve tam istihdam amacına yönelmiş bir değişkendir.

İkinci Planda istihdam sorununun çözüm öngörülerinden biri sanayileşmeye ağırlık verilmesi ve kentlerde çalışma olanaklarının artırılması biçimindedir. Ayrıca İkinci Planda Türkiye'de yaşanan işsizlik sorununun yapısal özellikler taşıdığı da ifade edilmiştir. Bu açıdan plan istihdam sorununun tarım sektöründe kullanılmayan işgücü ve gizli işsizlik diğer sektörlerde ise açık işsizlik ve verim yetersizliği biçimindeki karakteristik özellikleri taşıdığını vurgulamıştır. Söz konusu nedenlerle de işsizlik sorununun ancak uzun erimli bir perspektif ile çözülebileceğinin altını çizmiştir. Plan ayrıca işsizliğin yol açtığı sosyal sıkıntılara da değinmiş, ücret düzeylerinin düşmesine yol açan açık işsizliğin gelir dağılımını bozucu etkilerini de ön plana çıkarmıştır.

İşsizliğin tarım dışında %9.5'den %8.2'ye düşmesinin öngörüldüğü planda, bu hedefe ulaşabilmenin yolunun tarımdan ayrılan nüfusun söz konusu sektörden ayrılma hızını yükseltecek gerekçelerin ortaya çıkmasının engellenmesine bağlı olduğu ifade edilmektedir.

İkinci plan ile birlikte istihdam sorununa ilişkin politikalar ayrıca şu biçimde ifade edilmektedir.¹⁸²

¹⁸²DPT, **BBYKP**, s.134.

- a. İstihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması hedefleri doğrultusunda, istihdam artırıcı etkisi yüksek sektörlerle yönelinmesi sermaye tasarruf eden ancak işgücü yoğunluğu yüksek dolayısıyla istihdam yaratıcı sektörlerle maliyetleri artırmamaları göz önünde tutularak ağırlık verilmesi,
- b. Tarım sektöründe kullanılmayan işgücünden yararlanabilmek için daha yoğun işgücü kullanmayı sağlayacak biçimde tarım teknolojisinin ve üretim tiplerinin değiştirilmesi,
- c. Köyden kente sosyo-ekonomik nedenlerle göç edecek nüfusun çeşitli işlere yönlendirilmesi ve eğitiminin sağlanması
- d. Tarım sektöründe ürün çeşitlemesine gidilmesi, iç ve dış pazarda talep bulabilecek nitelikte el ve ev sanatlarının geliştirilip, desteklenmesi,
- e. Kullanılmayan kapasitenin söz konusu olduğu sektörlerde teşvik önlemleri yolu ile yeni iş olanaklarının yaratılması,
- f. Yurt dışına işi ihracının özendirilmesi ancak bunun sürekli bir politika biçimine dönüştürülmemesi. Nitelikli işgücünün yurt içinde kalmasını sağlayıcı önlemler ile birlikte yurt dışına ihraç edilecek işgücünün daha çok işsizliğin yaygın olduğu alanlardan ve tarım sektöründen sağlanması,
- g. İşsizlik sorununun yoğun olduğu köylere öncelik verilmesi,

Yurt içindeki sivil istihdam 1. Plan döneminde 780 bin artmış iken bu sayı 2 Plan döneminde 750 bin olarak gerçekleşmiştir. Yurt dışına gönderilen işçilerle birlikte 1. Plan döneminde istihdam artışı 985 bin olarak gerçekleşmiş iken, bu sayı 2. Plan döneminde 1 milyon 195'e ulaşmıştır.

2.1.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-77)

Üçüncü Planda da hızlı nüfus artışı hem demografik açıdan hem de ekonomik açıdan çözülmesi gereken bir sorun olarak ele alınmıştır. Bu anlamda Üçüncü Plan Türkiye'nin Dünya ölçeğinde nüfusu en hızlı artan ülkelerden biri olduğuna vurgu yapılmıştır. %2.7'e ulaşan nüfus artış hızının ve 0-14 yaş arasındaki nüfusun toplam nüfus içerisindeki %41'e ulaşan payının ekonomik ve sosyal gelişmeyi etkilediği vurgulanmıştır.

Birinci ve İkinci Plan dönemlerinin sonunda belirli oranda istihdam artışı sağlanmış olmakla birlikte 3. Plan döneminde 1 milyon 600 dolayında açık ve gizli işsiz bulunduğu ifade edilmiş ve işsizlik sorununun ancak 1990 yıllarına gelindiğinde çözülebileceği açıklanmıştır. Bu açıklamanın yapıldığı 3. Planda istihdam sorunu 1990'lı yılların ortalarına uzanan yeni bir perspektif ile değerlendirilmektedir.

Plan istihdam sorununun çözümünün böylesi uzun dönemli bir yaklaşım dışında emek yoğun teknolojilere yönelinmesi, işsizlik sigortası sisteminin yaygınlaştırılması gibi kısa dönemli önerilerle çözülemeyeceğini aksine bu çözümlerin sanayileşme yoluyla kalkınma amacı ile çelişeceğini ve uzun dönemde istihdamı gereği kadar artırma olanağını ortadan kaldıracaklarını ifade etmektedir. Bu yüzden planda hızlı bir sanayileşme öngörülmekte, istihdam baskısının azaltılması için ise inşaat ve hizmet sektörleri gibi sektörlerde emek yoğun tekniklerin kullanılmasını tavsiye etmektedir. Dolayısıyla plan yeni istihdam olanaklarının yaratılmasını tarım dışı sektörlerde öngörülen üretim hedeflerinin gerçekleşmesine de bağlamaktadır. Bu hedeflemeye bağlı olarak yurt içi işgücü talebinin yurt dışına işçi gönderimi tahminlerinin de gerçekleşmesi ile birlikte 14 milyon 980 bin kişi olacağı hesaplanmıştır.

3. Planda 1995 yılına gelindiğinde nüfusun %25'inin tarımda yine %25'inin sanayide ve %50'sinin ise hizmetlerde istihdam edilecek biçimde tam istihdama ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Söz konusu plan ile istihdama ilişkin yaklaşımlar şu biçimde açıklanmıştır.¹⁸³

- a. Kısa dönem için istihdamı artırma çabaları uzun dönemli perspektif plan yaklaşımının zorunlu hale getirdiği ileri ve sermaye yoğun teknolojilerin gelişimini engellemeyecek biçimde sürdürülecektir. Teknoloji seçimi ve tercihlerinde bu ilkeler doğrultusunda hareket edilmesi esas alınacaktır.
- b. Kişilerin yetiştirildikleri meslek ve alanlarda istihdamının sağlanması esas alınacaktır.
- c. Ekonomik gelişmenin belli bir düzeye ulaşmasına kadar sürmesi olası olan işgücü fazlasının, yoğunlaştığı bölge ve sektörlerin dış ülkelerde ki istihdam olanaklarından yararlandırılması sağlanmaya çalışılacaktır.

¹⁸³DPT, BBYKP, s.664.

- d. İş ve İşçi Bulma Kurumu iş arayanlara en kısa sürede en yüksek verim sağlayacakları açık işlerde istihdam edilmelerini kolaylaştırıcı önlemleri özellikle yoğun sanayi bölgelerinde alacaktır.

3. Plan dönemi sonrasında gizli işsizlik dışındaki işsiz sayısı 1978 yılında 1 milyon 600 bin kişidir. Yine 1978 yılı itibariyle işgücü fazlası ise oransal olarak 13.9 dolayındadır.

2.1.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü planın ortaya çıktığı koşullar Türkiye ekonomisinin oldukça ağır krize girdiği bir döneme karşılık gelmektedir. Nüfusa ait sosyo-ekonomik göstergeler olumsuzdur. Bir başka ifadeyle demografik etmenler ile ekonomik etmenler arasındaki denge tamamen bozulmuştur. Bu yüzden nüfus politikası daha çok ekonomik ve sosyal politikaların bir türevi olarak ele alınmıştır.¹⁸⁴

Bir yıl gecikme ile uygulanmaya çalışılan 4. Plan 1983 yılı itibariyle gizli işsiz dışındaki işsiz sayısının 1.1 milyon kişiye, köykent uygulaması ile gizli işsiz sayısının 620 bine düşmesini öngörmüştür. Böylece yine 1983 yılı itibariyle tarım ve tarım dışındaki işsizlerin toplamının 1.7 milyon kişiye düşmesi hesaplanmış işgücü fazlasının ise oransal olarak %9.7'ye düşürülmesi hedeflenmiştir.

4. Plan doğrultusunda istihdama ilişkin temel yaklaşımlar şu biçimde ifade edilmektedir.¹⁸⁵

- a. Giderek önemli bir sorun haline dönüşen istihdam sorununa gerçekçi çözümler bulunması hedeflenmiştir. İstihdam politikalarının teknoloji ve sanayi politikalarıyla uyumunun sağlanması belirtilmiş bu amaç doğrultusunda istihdam ve ücret politikalarının ekonomik olarak belirlenmesi işgücünün sektörler ve bölgeler arasındaki dengesiz dağılımının giderilmesine öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır.
- b. Gerek üretim öncesi gerekse üretim sürecinde işgücünün eğitime önem ve öncelik verilmesi bu doğrultuda da orta nitelikli teknik insan gücünün

¹⁸⁴Sami GÜVEN, *Türkiye'de Sosyal Planlama*, (Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995), s.58.

¹⁸⁵DPT, *BBYKP*, s.275.

yetiştirilmesi için çeşitli programların uygulanması, kurumların oluşturulması ve bu çalışmaların özendirilmesi esas alınmıştır.

- c. Bölgelerarası yetişkin insan gücü dengesizliklerini gidermek amacıyla nitelikli işgücüne ihtiyaç duyan bölgelere ve hizmet alanlarına belirli bir süre hizmet sağlayacak özellikle yüksek öğrenim mezunlarının zorunlu çalışmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması.
- d. Kamuda aşırı istihdamın önlenmesi.
- e. İstihdam sorununu çözebilmek için ekonominin canlılığa kavuşturulması, özel sektörün tam kapasite çalışması ve yatırımların programlanan düzeylere ulaşmasının sağlanması.
- f. İşsizliğin kentsel kökenli ve açık biçimde ortaya çıktığı göz önünde tutularak bu bölgelerde altyapı, İmar ve Bayındırlık çalışmalarına öncelik verilmesi,
- g. Kamusal hizmetlerin sunumu sırasında ortaya çıktığı varsayılabilir "hizmet sektörü gizli işsizliği" sorununun engellenebilmesi için vardiya sayısının ve kapasite kullanımının artırılması.
- h. Tarım sektöründe ortaya çıkan gizli işsizlik sorununun 4. Plan dönemini aştığı vurgulanarak sermaye-yoğun teknolojilerden vazgeçmeksizin gizli işsizlik sorununu çözebilmek için kırlık bölgelerde ve kentlerde emek yoğun özel kalkınma projeleri ve programlarının uygulamaya koyulması.
- i. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işgücü piyasasında daha etkin bir yapıya kavuşturulması ve daha teknik bir örgütsel yapıya kavuşturulması.

4. Plan sürecinde işsizlik 1981 yılında %16.75 iken, 1983 yılında %20'ye yükselmiştir.

2.1.2. Planlı Dönemde Çalışma Hayatına İlişkin Sosyal Politikalar

2.1.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci Plan çalışma hayatına ilişkin sorunları "İş ve İşçi Meselesi" başlığı altında incelemiştir. Bu başlıklar altında da şu tespitler yapılmıştır:¹⁸⁶

¹⁸⁶DPT, BBYKP, s.107.

Ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesinde ve devam etmesinde önemli pay sahibi olan işçilerin toplumun diğer kesimlerinin sahip olduğu sosyo-ekonomik haklara sahip kılınması toplumu oluşturan sınıflar arasında bir denge sağlanması açısından gereklidir. Bu yüzden demokratik olarak yapılandırılan bir ekonomi çerçevesinde sermaye sınıfı ile işçi sınıfı arasında uyumlu ilişkilerin geliştirilmesi şarttır. Dolayısıyla işçi sınıfının sosyal adalet normları doğrultusunda demokratik bir toplumsal yapılanma içerisinde örgütlenebilmeli ve kendini geliştirebilmelidir.

Genel olarak "çalışma barışı" biçimde adlandırılabilen bu koşullara uygun bir yapılanmanın sağlanabilmesi için 1. Planda takınılacak tutum şöyle açıklanmıştır.¹⁸⁷

- a. İşgücünün işveren karşısında eşit bir konuma ulaşabilmesi için toplu sözleşme, grev ve lokavt uygulamaları ile ilgili temel hakların yasallaştırılması,
- b. Uzlaştırma ve tahkim gibi konularda günün koşullarına uymayan hukuksal normların değiştirilmesi ve böylelikle ücretlerin tek yönlü olarak keskinleşmesinin, adil gelir dağılımı sağlanmasında temel unsurlardan biri olan düşük ücretlerin uygulama içerisinde en yüksek ücretler halini almasının önüne geçilecektir. Çalışma Saatleri, ücretli izinler gibi, çalışma koşullarının belirlenmesinde ve uygulanmasında işgücünün etkinleştirilmesi sağlanacaktır.

İşçi ve İşveren ilişkilerinde uyumun sağlanmasında ve bu uyum doğrultusunda çalışma koşullarının düzenlenmesi için verimlilik artışının temel ilkelerinden biri olduğu göz önünde tutulacak ve varolan kapasitenin daha verimli kullanılması için çaba harcanacaktır.

İşe yeni girenlerin ve yetişkin olmayan elemanların eğitilmesi sağlanacak bu amaçla sendikaların, işverenlerin ve kamunun yardımları sağlanacaktır.

Ayrıca işçi verimliliğini artırıcı ücret sistemleri benimsenecektir. İşgücü piyasalarının geliştirilmesine yarayacak araştırmalar yapan, güvenilir sınav istatistiklerle işgücü piyasasının taraflarına yol gösterecek bir büro oluşturulacaktır

2.1.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Plan çalışma yaşamının düzenlenmesi amacı doğrultusunda 1946 yılında kurulan Çalışma Bakanlığının çeşitli gelişmeler sağlamasına karşın bu gelişmelerin sınırlı olduğu ve

¹⁸⁷DPT, BBYKP, s.107.

ayrıca bu bakanlığın bünyesinde oluşturulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun istenen etkinlikte olmadığını ifade etmektedir.¹⁸⁸

Ayrıca ilgili komisyonlarca belirlenen asgari ücretlerin, geçimlik düzeyi sağlamanın oldukça uzağında olduğu belirtilmiştir. Yurt dışında çalışan işçilerin yaşadığı sorunlar yanında kamu kuruluşlarında işçi niteliğinde olmadan çalışanlar için eğitim düzeyi, çalışma süresi ve yapılan işin niteliği kriterleri göz önünde tutularak düzenlenmiş ücret politikalarının yeterli ve adil olmadığı vurgulanmıştır.¹⁸⁹

Plan İşgücü piyasasında varolan sorunların giderilmesi için uygulanacak politikaları şu biçimde belirlemiştir;¹⁹⁰

- a. İşgücü piyasasını daha etkin hale getirmek için Çalışma Bakanlığı'nun güçlendirilmesi, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun günün koşullarına uygun yeteneklere sahip bir yapıya kavuşturulması,
- b. Tarım sektöründe istihdam edilenlerin çalışma koşullarının kanun ile düzenlenmesi, sosyal güvenliklerinin sağlanması ve tarım işgücü piyasasının taraflarının örgütlenmesinin desteklenmesi,
- c. Asgari ücretlerin, geçimlik düzeyi ve refah koşullarını sağlayabilecek biçimde tespit edilmesi için geçinme endekslerinin, asgari ücret ile geçinen ailelerin gerçek tüketim ihtiyaçlarını yansıtır biçimde düzenlenmesi,
- d. Kamu çalışanlarının çalışma koşullarının düzeltilmesi, dengesizliklerin giderilmesi, kentlerde küçük sanatlarda küçük hizmetlerde çalışanların ve esnafın çalışma şartlarının düzenlenmesi,
- e. İş kazaları ve meslek hastalıkları dolayısıyla zor koşullarda bulunanların yeniden bir işe yerleştirilebilmeleri için Rehabilitasyon Merkezleri ile İş ve İşçi Bulma Kurumu ile İşbirliği altında çalışmaları ve böylece bu kişilerin geleceklerinin güvence altına alınması,

¹⁸⁸DPT, İBYKP, s.137.

¹⁸⁹DPT, İBYKP, s.137.

¹⁹⁰DPT, İBYKP, s.142.

- f. Yurt dışına İşçi İhracı sürecinde, yurt içi gelişmeler göz önünde tutularak, ekonominin gerektirdiği niteliklere sahip işgücünün yurt içinde kalmalarını sağlayıcı önlemlerin alınması.

2.1.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 51973-1977)

3. Plan çalışma yaşamı ile ilgili olarak plan dönemine kadar çözülememiş bazı sorunlar üzerinde durmaktadır. Söz konusu sorunlar şu başlıklar altında toplanmıştır:¹⁹¹

- a. Önceki plan dönemlerinde çalışma koşullarına ilişkin çeşitli önlemler daha çok sanayi ve hizmetler sektöründe yoğunlaşmıştır. Oysa tarım işçileri ve küçük üretim birimlerinde çalışan ücretliler diğer sektörlerde çalışanlar ile karşılaştırıldığında daha ağır koşullarla karşı karşıyadırlar.
- b. Ücretli kesim içerisinde sendikalaşma eğilimi sanayinin artan hızına bağlı olarak artmakla birlikte, sendikal faaliyetler daha çok ücret sorunu üzerinde yoğunlaşmakta ve daha önceki plan dönemlerinde kararlaştırılan işçi eğitimi, tüketim ve konut kooperatifleri gibi sosyal ve ekonomik girişimlerin geliştirilmesi konularında istenen düzeyde yarar sağlayamamaktadır.
- c. Toplu sözleşme sisteminin işleyişinde bazı sorunlar söz konusudur. Örneğin toplu pazarlıkta güvenilir kriter ve verilerin tam olarak kullanılamamasına koşut olarak, toplu sözleşmelerde işgücü verimliliğini artırmayı özendirecek bir ücret sistemi firmalar düzeyinde uygulanma olanağı bulamamaktadır. Kamu kesimi açısından Toplu sözleşme sistemi etkin bir ücret politikasını geliştirecek yapıya kavuşturacak bir örgütün olası en kısa zamanda kurulması gerekmektedir.
- d. Toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde aracı niteliklere sahip teknik bir birimin bulunmaması sonucu, mevcut uzlaştırma sistemi beklenen yararları sağlamaktan uzaktır. Bu yüzden toplu sözleşme sisteminin grev öncesi uzlaştırma, arabuluculuk ve tahkim kurumlarının yeniden organize edilmesi gerekmektedir.
- e. Asgari ücretler, küçük ölçekte işletmeler ve kırsal kesime özgü ekonomik nedenler dolayısı ile uygulanamamakta ve denetim güçlükleri ortaya çıkmaktadır.

¹⁹¹DPT, ÜBYKP, s.676.

Halbuki asgari ücretlerin sendikalaşmamış çalışma kesimlerinde uygulanabilmesi büyük önem taşımaktadır.

- f. Teknolojik gelişmeye bağlı olarak iş kazalarında ve meslek hastalıklarında artış görülmekte, söz konusu sorunların İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezi çerçevesinde etkin bir denetleme sistemi ile birlikte çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Çalışma yaşamına ilişkin olarak ortaya çıkan sorunları bu biçimde belirleyen 3. Plan varolan sorunların çözümüne ilişkin olarak şu yaklaşımları ortaya koymaktadır.¹⁹²

- a. İşgücü piyasasında ortaya çıkan sorunlar, üretim ve paylaşım gibi sosyo-ekonomik faktörlere bağlı olarak değişim göstermektedir. Bu yüzden sorunların çözümü iktisadi büyüme, gelir dağılım ve istihdam arasındaki ilişkiler bir arada gözetilerek ele alınmalıdır.
- b. Çalışma yaşamı ile ilgili önlem ve uygulamalar ücret karşılığında çalışanların, kanunla tespit edilmiş kurallara uygun biçimde istihdam edilmeleri ve üretimden verim artışına koşut pay alabilmeleri amacıyla; çalışma yaşamını düzenleyen önlem ve denetlemelerin belirli çalışma alanlarında yoğunlaşmasından çok çalışanların tümünü kapsayacak dengeli bir biçimde yaygınlaştırılmalıdır.
- c. Tarım sektöründe ücretli işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen Tarım İş Kanunu, sektörün yapısıyla ilgili özellikler göz önüne alınarak öngörülecek çalışma kurallarını denetleyebilecek bir örgütsel yapının geliştirilmesiyle birlikte hazırlanacaktır.
- d. Küçük ölçekli işletmelerde işçi statüsü ile çalışanların, diğer kesimlerde çalışan ücretlilere oranla daha düzensiz ve kötü çalışma koşullarında istihdam edilmeleri, mevzuat düzenlemeleri ve etkin bir denetleme sistemi ile giderilecektir.
- e. Çırac statüsü ile istihdam edilen ücretlilerin çalışma şartlarının düzenlenmesi ve etkin bir yetiştirme sistemi içinde vasıf kazanmaları, Sanayi İşçi Eğitimi ile ilgili kanun çerçevesinde Çalışma ve Milli Eğitim Bakanlığının İşbirliği ile sağlanacaktır.

¹⁹²DPT, ÜBYKP, s.679..

- f. Çalışma Bakanlığı'nın öncülüğünde sendikalaşma hareketinin içinde işçi eğitimi, konut ve tüketim kooperatifleri gibi sosyal ve ekonomik girişimler özendirilecektir.
- g. Asgari ücretler, emeği ile geçinenlere çeşitli istihdam kesimleri ve bölgelerinde eşdeğer satın alma gücü sağlayacak bir politika aracı olarak kullanılacaktır.
- ı. Milli Prodüktivite Merkezi, İşgücü verimliliğindeki gelişmeleri ve bu gelişmeleri etkileyen faktörleri devamlı olarak izlemek ve ilgili taraflara duyurmak amacıyla yeniden düzenlenecektir.
- i. Ücret politikalarının daha etkin uygulanabilmesi için gerektiği hallerde işkolu düzeyinde önlemler önerebilen işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden oluşturulacak bir "Ücret ve Gelirler Konseyi" gerçekleştirilecektir.
- j. Toplu iş sözleşmesinin uygulandığı KİT'lerde standart bir ücret politikasının genel esaslarını belirlemek, verim artışı özendirici ücret sistemleri geliştirmek ve bu alanlardaki gelişmeleri izlemek amacıyla, merkezi bir "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi" kurulacaktır.
- k. Yurtdışına işgücü ihracının nitelikli işgücüne de sirayet edeceği göz önünde tutularak, genel endüstriyel eğitim politikası çerçevesinde kısa dönemli yaygın eğitim programları işgücü talep eden ülke katkıları da sağlanarak geliştirilecektir.

2.1.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

4. Plan daha önceki plan döneminde çalışma yaşamı ile ilgili olarak ortaya çıkan verileri şu biçimde değerlendirmektedir.¹⁹³

Türkiye'de çalışmaya ilişkin yasal mevzuat kapsamına giren işçi sayısı, yurt içi istihdamın oldukça düşük bir kısmını kapsamaktadır. 1972 yılında %11.2 olarak gerçekleşen bu oran 1977 yılında ancak %11.9'a yükselmiştir. Dolayısı ile 3. Plan döneminde ücretli kesimin tamamının çalışma mevzuatı kapsamına alınması yönündeki çabalar sonuçsuz kalmıştır. Ayrıca esnaf ve sanatkarların yanında çalışan çıraklar ile ilgili olarak çıkarılan Çıraklar Yasası bu kesimin sorunlarını çözmede yetersiz kalmıştır. 1977 yılı itibariyle yurtdışı istihdam içinde sendikali işçi oranı ancak %13'tür. Yine söz konusu tarih itibariyle Türkiye'de

¹⁹³DPT, DBYKP, s.132.

yaklaşık 1 milyon işçi toplu pazarlık hakkını kullanmaktadır. Sendikalı işçi toplamının 2 milyon kişi olduğu göz önünde tutulursa, yaklaşık olarak yarısının toplu pazarlık hakkından yararlandığı görülmektedir.

3. plan döneminde de süren bir işçi-memur ayrımı söz konusu olmuş, memurların sendikal haklardan mahrum olmaları reel ücretler açısından işçilerden daha geride kalmalarına yol açmıştır. Bu konuyla ilgili olarak sürekli olarak çıkarılan yasalar kamu kesiminde işçi-memur ayrımını körüklemiş bu durum çalışma hayatını olumsuz yönde etkilemiştir.

Ancak işçilerin istihdam güvenceleri de yetersiz kalmış, dönem içinde geçerli olan İş Yasası'nın nesnel olmayan değerlendirmelere olanak tanıyan yapısı nedeniyle ya da sendikalaşma girişimleriyle bağlantılı olarak işten çıkarmalar olmuştur.

İşgücü arz edenlerin asgari yaşam düzeylerini koruyabilmelerine ve sürdürebilmelerine olanak sağlayacak asgari ücret, ilgili komisyonunun çalışma yöntemi, kullandığı ölçütler ve uygulamadaki aksaklıklar nedeniyle yeterli olmamıştır.

Dönem içerisinde Tarım-İş Yasasının çıkmamış olması, tarım işçilerinin büyük oranda ekonomik açıdan zaafiyete uğramasına ve toplumsal güvenceden yoksun kalmalarına yol açmıştır.

Yurt dışına ihraç edilen işgücünün karşı karşıya kaldığı sorunlarla yeterince ilgilenilmemiş ikinci kuşak işçi çocuklarının eğitimi sorun olmaya devam etmiştir.

4. plan tespit ettiği bu sorunlar çerçevesinde şu çözümlerden hareket etmiştir.¹⁹⁴

- a. Çalışan kesimin milli gelirden adil bir biçimde pay almasını sağlayacak düzenlemeler yapmak, çalışanların toplu sözleşmeli ve sendikalı çalışma koşullarına kavuşamamış kesimlerine bu hakları sağlamak,
- b. Ücretliler üzerindeki vergi yükünü hafifletecek yasal düzenlemelere gitmek,
- c. Ücretlerin saptanmasında "eşit işe eşit ücret" esasını benimsemek,
- d. İşçilerle kamuda çalışan memurlar arasındaki yasal farklılıkları gidermek,

¹⁹⁴DPT, DBYKP, s.281

- e. Memur Yardımlaşma Kurumunun yönetiminin kamu görevlilerince üstlenilmesini sağlamak,
- f. İş yasasının, kapsam genişletici ve istihdam güvencesi sağlayacak biçimde değiştirmek,
- g. İşçi çırakların eğitimleri yeni bir yasayla düzenlemek, Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı'nın İşsizlik Sigortası Yasasıyla birlikte çıkarılmasını sağladı. Ayrıca Tarım sektöründe çalışan işçilerin yasal konumlarını düzenleyen Tarım-İş Yasasını çıkarmak,
- ı. İşçilerin kamu ve halk sektöründe yönetime ve denetime etkin bir biçimde katılımını sağlamak,
- i. İşçi sağlığı ve işyeri güvenliği gibi hizmetlerin günün koşullarına ve ülke gerçeklerine uygun bir biçimde gerçekleştirilmesine hız kazandırmak,
- j. Yurt dışında çalışan işçilerin sorunlarına etkin çözümler üretmek.,

2.1.3. Planlı Dönemde Bölgesel Eşitsizlikleri Gidermeye Yönelik Sosyal Politikalar

2.1.3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Bölgeler ve kişiler arasında sosyo-ekonomik kriterler açısından dengesizlikler olduğunu ifade eden 1. plan bu nedenle geri kalmış bölgelerden, gelişmiş bölgelere doğru bir akım olduğunu tespit etmiştir. Birinci plan ayrıca kamu tarafından gerçekleştirilen hizmetler açısından da bölgesel bir dengesizlik olduğunu vurgulayarak bunun ekonomik geri kalmışlık sorunu ile karşılıklı olarak bir neden sonuç ilişkisi doğurduğunu dolayısıyla sosyal hizmetler açısından geri kalmış olan illerin, ekonomik faaliyet büyüklüğü ve gelir düzeyleri açısından da diğer illerden geri kaldığını belirlemiştir.

Söz konusu sorunların çözümü için; öncelikli olarak yatırımların kuruluş yeri ile ilgili kararlara odaklanılmıştır. Bu doğrultuda;

- a. Yatırım projelerinin hazırlanması aşamasında birden fazla kuruluş yeri üzerinde inceleme yapılması önerilmiştir.

- b. Çeşitli yatırım kıstasları açısından eşit durumda bulunan projelerden, geri kalmış bölgelere yönelmiş olanların tercih edilmesi eğilimi ortaya çıkmıştır.

İkinci olarak özel girişim yatırımlarının belirli bölgelere yönlendirilmesi için çeşitli teşvik önlemlerinin alınması ve kamusal yatırım programları arasında bu bölgelere öncelik tanınması kararlaştırılmıştır.

Son aşamada ise ayrıntılı bölge kalkınma planlarının hazırlanacağı ifade edilmiştir. Bölgeler arası tercih yapılırken de, hem ekonomik hem de geri kalmış bölgelerin kalkındırılması anlamında sosyal kriterler üzerinde durulacağı ifade edilmiştir.¹⁹⁵

2.1.3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

Bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesine ilişkin olarak 2. Planda ortaya koyulan program şu biçimdedir:¹⁹⁶

Bölgelerarası dengeli kalkınma için hizmet yatırımlarının söz konusu hizmetlerden yeterince yararlanmayan kitlelere yönetilmesi sonucu bölgelerarası denge sağlanacaktır. Az gelişmiş bölgelerde büyüme potansiyeli taşıyan stratejik kimi kentlerde yoğunlaştırılan yatırımlar hem bu kentlerin bizihi kendisini hem de çevresini olumlu yönde etkileyecektir.

Ekonomik etkinlikleri az gelişmiş yörelere yöneltmek için kamusal yatırımların birden fazla kuruluş yeri üzerinde durulması sağlanacaktır. Yatırımların ekonomik olması niteliğini kaybetmeden geri kalmış bölgeler dahi gelişme potansiyeli taşıyan merkezlerde yapılması tercih edilecek, bu bölgelerin kaynaklarını geliştirici ve özel sektörü bu bölgelere yönelmeye teşvik edici bir politika izlenecektir.

Ayrıca bölge planlama çalışmaları doğrultusunda bölgesel olarak Türkiye'nin gelişme gücü az gelişmiş bölgelere öncelik verilerek belirlenecek, sorunlara çözüm araçlarını bulan, yatırımları tamamlayan çok yönlü ve kapsamlı çalışmalar yapılacak, bu çalışmalar dahilinde yerleşim sorunu düşünülecek ve yatırım yerinin seçiminde söz konusu yatırımdan en büyük yarar sağlayıcı tercihler yapılacaktır.

2. Plan bunlara ek olarak bölgelerin Sosyo-ekonomik etkinliklerinin düzenli olarak gelişmesine yardım edecek, altyapı yatırımlarında ve hizmetlerin dağılımında tasarruf

¹⁹⁵DPT, BBYKP, s.48.

¹⁹⁶DPT, İBYKP, s.263.

sağlayacak, gelişmemiş yörelerde sanayiinin gelişmesine olanak hazırlayacak, sektör faaliyetlerine yol gösterici ve kentsel yerleşmeyi düzenleyici niteliklere sahip Bölgesel Yerleşme Planlarının hazırlanması gerekliliğinden söz etmiştir.

2.1.3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

3. Plan bölgesel sorunları "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" kapsamında değerlendirmiştir. İzlenecek politikaları da şu biçimde değerlendirmektedir.¹⁹⁷

- a. Kalkınmada öncelikli yörelerin gelişmeye katkı sağlayacak kaynakları saptanacaktır. Bu yörelerin gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesine olanak sağlayan sosyo-ekonomik bütünleşme göstergelerine dayalı endekslerin sonuçlarına göre de gelişmişlik sıralaması yapılacaktır.
- b. Kalkınmada öncelikli yörelerde sanayileşme sağlanacaktır. Sanayileşmenin yaygınlaştırılması, gelişmişlik farklarının uzun dönemde giderilmesine koşut olarak dengeli ve işlevsel bir yerleşim ve kentleşme düzeyinin geliştirilmesi için zorunludur.

Gelişmişlik farklılıklarının perspektif dönemde giderilmesi, yerleşim ve kentleşme düzeninin sağlanması, uzun dönemli olarak çözülmesi gereken amaçlardır.

2.1.3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

4. Plan daha önceki planlarda belirtilenin aksine bölgesel gelişme farklılıklarının yoğunlaştığı bir dönemde oluşturulmuştur. Dolayısıyla bölgesel kalkınmadaki eşitsizlikleri giderebilmek için oldukça kapsamlı bir içerik sunulmuştur.

Bu bağlamda 4. Plan çerçevesinde hazırlanan politikalar şunlardır:¹⁹⁸

- a. Geri kalmış Doğu ve Güney Doğu bölgelerinin gelişimi için, söz konusu bölgelerin sorunları topluca ele alınacaktır. Bu bölgelere yönelik çok amaçlı gelişim projeleri; DPT ve ilgili kamu kuruluşlarının eşgüdümü sağlanarak gerçekleştirilecektir.

¹⁹⁷DPT., Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.948.

¹⁹⁸DPT., Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.291.

- b. Hayvancılığı geliştirecek önlemler alınacaktır.
- c. Doğu ve Güney Doğu bölgeleri arasındaki ulaşım bağlantıları güçlendirilecektir.
- d. Kamu üretken yatırımlarından geri kalmış bölgelere ayrılan pay arttırılacaktır.

2.1.4. Planlı Dönemde Gelir Bölüşümünün Çözümüne İlişkin Politikalar

2.1.4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Söz konusu plan iktisadi kalkınma sorununun sosyal adalet ilkeleri gözetilerek çözümünü öngörmektedir. Bu yüzden gelir dağılımı ve sosyal refaha ilişkin sorunların çözümüne ilişkin olarak geniş ölçekli bir değerlendirme yapılmıştır.

1. Plan gelir dağıtıcı bir mali politika öngörmektedir. Gelir dağılımı açısından olumsuz koşullarda olanların yaşam düzeylerinin yükseltilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca kalkınmanın esas hedeflerinden biri de adil gelir dağılımı olarak tespit edilmiştir. Gelir dağıtıcı mali politika kapsamında vergi yükü ve sosyal hizmetlerin kişiler arasında adil bölüşülmesi esas alınmıştır.

2.1.4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

2. Plan kişi başına düşen gelirin artırılması, yeni iş olanaklarının yaratılması, fırsat eşitliğinin sağlanması gibi esaslar çerçevesinde gelir bölüşümü sorununu çözmeyi amaçlamıştır.

Ayrıca fiyat politikalarının sosyal adalet ilkesini gözetir biçimde uygulanacağı ifade edilmiştir.

2.1.4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

3. Plan gelir grupları arasında gelir dağılımının iyileştirilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmesi gibi yapısal nitelikli sorunların çözümü için uzun dönemli bir perspektif sunmaktadır. Ancak kısa dönem içinde büyüme ile sağlanacak gelir artışından bütün toplumun asgari gereksinimlerini karşılayacak biçimde pay almasını öngörmektedir.

2.1.4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü plan gelir bölüşümünde yaşanan sorunları çözmeye yönelik olarak çeşitli sınıflandırmalar yapmıştır. Bu sınıflandırmalar genel olarak;

- a. Kişiler arasında gelir dağılımını düzeltmeye yönelik politikalar,
- b. Toplumsal kesimler arasındaki gelir dağılımını düzeltmeye yönelik politikalar,
- c. Bölgeler ve yöreler arasındaki gelir dağılımını düzeltmeye yönelik politikalar,
- d. Gelir-fiyat adaletini sağlamaya yönelik politikalar biçiminde yapılmıştır.

2.2. Planlı Dönemin Değerlendirilmesi

1963'den başlamak üzere 1980'e kadar olan dönem içerisinde uygulanan planların ulaştığı boyut çeşitli kriterler açısından değerlendirilebilir.

2.2.1. Büyüme ve Sektörel Kriterler Açısından

Birinci, ikinci ve üçüncü plan hedeflerine genel olarak ulaşıldığı söylenebilir. Ancak 1970'li yılların sonunda ekonomik istikrarsızlık plan etkinliğini ortadan kaldırmıştır. Sırasıyla büyüme hızları % 6.7, % 6.9 ve % 6.5 olarak gerçekleşmiştir. İthal ikameci model içerisinde hedeflenen sanayileşme de öngörülene yakın sektörel gelişmeler sağlamıştır (% 10.9, % 8.7, % 9.9). Sanayi sektörünün payı giderek artmış, tarım sektörünün payı düşmüştür. En çarpıcı gelişme ise hizmetler sektöründe yaşanmıştır. Sektörün GSMH içindeki payı 1963'te % 36.4, 1973'te % 44.9 ve 1977 yılında % 47.2'dir. Bunlara karşın yapısal ve niteliksel değişim sağlanamamıştır. Bir başka anlatımla üretimin niteliği, üretim teknolojisi, teknolojik etkinlik konularında başarı sağlanamamıştır. İthal girdilere bağımlı kalınmış, sanayi sektörü kendini besleyememiş, hızlı fiyat artışları spekülative faaliyetlere yol açmıştır.

İhracata teşvik sağlanması, sürekli devalüasyon yapılması gibi önlemlere karşın ihracat, ithalatı karşılayacak oranda artmamış, petrol fiyatlarındaki artış vb. nedenlerle dış ödeme güçlükleri sonucu büyüme hızı 1978'de % 3'den aşağı düşmüş, 1979'da % 0 ve 1980 yılında ise % -1 olarak gerçekleşmiştir.

2.2.2.Nüfus ve İstihdam Açısından

Planlı dönemde, nüfus artış hızının düşme eğilimi gösterdiği söylenebilir. 1965 yılında binde 24.6 olan yıllık nüfus artışı 1980 yılına gelindiğinde binde 20.65'e düşmüştür.

Nüfus artış hızı kısmen yavaşlamış olmakla birlikte istihdam açısından olumlu sonuçlar ortaya çıkmamıştır.

Tablo 11: Planlı Dönemde İşsizliğin Gelişimi

	1962	1967	1972	1977	1980
İşsizlik Oranı	11.0	12.1	13.3	13.5	15.4
İşsiz Sayısı*	1.440	1.880	1.996	2.175	2.651

* (Milyon Kişi)

Kaynak: "DPT, 4. Plan, 1982 Programı, N.Önsal, İstihdam, s.84, İİBK 1991, F.Raporu"
Sami GÜVEN, *Türkiye'de Sosyal Planlama*, s.63'deki alıntı.

Tablodan da görüldüğü gibi planlı dönem boyunca hem sayısal olarak hem de yüzdesel olarak işsizlik oranı sürekli olarak artmıştır.

2.2.3.Gelirin Fonksiyonel Dağılımı Açısından

Planlı dönem boyunca gelir dağılımının giderek kar-faiz ve rant elde edenler lehine bozulduğu bir gelişim söz konusudur.

Tablo 12: Türkiye'de 1963-1980 Döneminde Fonksiyonel Gelir Dağılımı

Yıllar	Tarımsal Gelirler %	Maaş ve Ücret Gelirleri %	Kar-Faiz-Rant Gelirleri %
1963	41.19	21.50	37.31
1965	35.83	27.01	37.17
1967	34.53	28.51	36.95
1969	31.58	31.38	37.05
1971	31.31	31.33	37.37
1973	29.13	31.56	39.31
1975	30.76	31.51	37.73
1977	29.12	36.81	34.07
1979	24.33	32.79	42.88
1980	23.87	26.66	49.47

Kaynak: Sami GÜVEN, *Türkiye'de Sosyal Planlama*, s.140.

Çalışma yaşamının önemli göstergelerinden biri olan işçi ücretlerinin gelişimi ise planlı dönem boyunca şu biçimde gerçekleşmiştir.

Tablo 13: Planlı Dönemde İşçi Ücretlerinin Gelişimi (1963-1978)

Yıllar	Parasal Ücretlerin Artış Oranı 1963-100	Gerçek Ücretlerin Artış Oranı 1963-100	Gerçek Artış İndeksi
1963	100.0	100.0	100.0
1964	108.8	106.3	106.0
1965	120.8	110.4	104.1
1966	129.9	112.5	101.9
1967	144.2	119.6	106.2
1968	157.5	125.4	104.8
1969	179.4	135.1	107.7
1970	197.2	133.1	98.3
1971	219.5	121.5	91.3
1972	245.0	117.7	96.9
1973	303.8	125.9	106.9
1974	381.1	136.9	108.6
1975	477.1	144.2	105.3
1976	643.7	166.8	124.3
1977	817.9	173.0	103.3
1978	1160.9	160.1	92.5

Kaynak: Sami GÜVEN, *Türkiye'de Sosyal Planlama*, s.152.

1963 ve 1970 yılları arasındaki dönem göz önünde tutulduğunda ortalama parasal ücretlerde bir artış göze çarpmaktadır. Ancak gerçek ücretler ise sınırlı bir artış göstermiştir.

2.2.4. Sendikalaşma Oranları Açısından

1960-1980 dönemi Türkiye'deki sendikacılığın gelişimi açısından önemlidir. 1961 Anayasa'sı ile sağlanan haklar açısından yaklaşık 1980 yılına kadar güçlü bir sendikal yapı ortaya çıkmıştır.

Tablo 14: 1963-1980 Döneminde Türk Sendikacılığında Mevdana Gelen Gelişmeler

Yıllar	Sendika Sayısı	Üye Sayısı
1963	565	295.710
1964	595	338.769
1965	668	360.285
1966	704	384.680
1967	798	1.057.928
1968	755	1.193.908
1969	797	2.088.219
1970	737	2.362.787
1971	631	2.672.857
1972	642	2.658.393
1973	637	2.878.624
1974	675	3.328.633
1975	781	3.269.356
1976	800	3.807.577
1977	863	m.d.
1978	912	m.d.
1979	750	m.d.
1980	733	m.d.

m.d.: Mevcut değil.

Kaynak: Nejat BERBEROĞLU, *Çalışma Ekonomisi*, s.181.

Tablodan da görüldüğü gibi 1963-1980 döneminde hem sendika sayısı hem de sendikaya üye olan işçilerin sayısı genel olarak artış göstermiştir.¹⁹⁹

3. 1980'Lİ YILLARDAN GÜNÜMÜZE SOSYAL POLİTİKALARI VE İŞGÜCÜ PİYASALARINI ETKİLEYEN BAZI GÖSTERGELER

3.1. 24 Ocak Kararları ile Başlayan Süreç

1980 yılında alınan 24 Ocak Kararları, bu döneme kadar geçerli olan ekonomik kalkınma anlayışını değiştirmesi ve izleyen yıllarda özellikle kamu maliyesi üzerinde yarattığı etki açısından önem taşımaktadır. Ayrıca devletin ekonomik yaşama müdahalesinin tartışılabilir hale geldiği bu dönem, kamu maliyesinde yaşanan gelişmelerle birlikte sosyal politika ve işgücü piyasaları açısından önemli sonuçlar ortaya çıkarmıştır.

24 Ocak 1980 kararlarının amaçlarının en önemlileri, enflasyonu önlemek, ihracat artışı yoluyla dış dengeyi gerçekleştirmek ve ekonomide serbest piyasa ekonomisi koşullarını sağlamaktır. Ancak enflasyonu önleme amacının, fiyat artışlarını belirli sınırlara çekebilme dışında pek anlam taşımadığı esas amacın dışa açılma ve serbest piyasa ekonomisini yerleştirme olduğu uygulama sonuçlarından ortaya çıkmaktadır. Dışa açılmak, ihracatı artırmak için; gelir dağılımının sabit gelirli aleyhine bozulması göz önüne alınarak yurt içi talebin kısılması ve ihracatın teşvik edilmesi söz konusu olmuştur.

Ancak bu dönemde ekonominin temel sorunları çözümsüz kalmıştır. Kalkınmayı finanse edecek iç kaynaklar yaratılamamış, kaynaklar sanayi yatırımlarını finanse etmemiş ve verimli kullanılmamıştır. Gelir dağılımı ve enflasyon önemli sorunlar olarak baş göstermiş, spekülasyon hareketlerinde bulunanların fonları artmış, ekonomide kontrol edilemeyen bir talep artışı yaratılmıştır.

24 Ocak kararları ile kamu kesiminin payının küçültülmesi benimsenmiş iken kamu gelirlerinin vergi düzenlemeleri nedeniyle azaldığı gözlemlenirken kamu harcamaları kısıtlanmamıştır. Bu yüzden iç borçlanma büyük boyutlara ulaşmıştır. Nitekim 1985, 1986, 1987 yıllarında konsolide bütçe harcamaları içinde cari ve yatırım harcamalarının nisbi payı düşerken transfer harcamalarının payı 1985 yılında % 41.1 iken sırasıyla % 42, % 45.8, 1988 yılında borç faiz ödemelerinin toplam transfer harcamaları içindeki payı % 47.8, 1989'da % 50.4, 1990'da % 55.8, 1991'de % 47.6, 1992'de % 51.5 olmuştur. Dolayısıyla 1980'lerin

¹⁹⁹Nejat BERBEROĞLU, *Çalışma Ekonomisi*, (Eskişehir: Ant Matbaacılık, 1995), s.181.

başında faiz hadlerinin yükseltilmesiyle başlayan ve adım adım uygulanan deregülasyon, 1980'lerin sonuna kadar faiz hadlerine istikrar getirmemiştir.²⁰⁰

Kamu gelirleri ve vergi gelirleri planlanan oranda olmamıştır. Nedeni ise planlarda belirtilen vergilerle ilgili düzenlemelerin yapılamamasıdır. Gelir ve kurumlar vergisinde etkinlik sağlanamamış, tarım kesiminin ve değer kazanan gayrimenkullerin vergilendirilmesi sınırlı kalmıştır.

1980'den sonra kamu gelirleri azalmış ancak kamu harcamaları aynı ölçüde sınırlandırılmadığı için iç borçlanma artmıştır.

Dolaylı vergilerin payı toplam vergi gelirleri içinde 1981 yılında % 35.5 iken, 1989 yılında % 46.5'e ulaşmıştır. Dolaysız vergiler ise % 64.5'ten % 53.4'e düşmüştür. Vergi yükünün dağılımı adaletsiz olmuştur. Örneğin 1987 yılı için konsolide bütçe vergi gelirleri içinde ücretlilerin vergi yükü % 27.6 iken diğer kesimlerin yükü % 13.3'tür.²⁰¹

1980'lerin ortalarına kadar ciddi sorun olarak değerlendirilmeyen kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksekliği, 1990'larda Türkiye'nin en önemli sorunu haline gelmiştir.

Özellikle 1986'dan sonra iç ve dış borçların faiz ödemeleri bütçede büyük bir yük oluşturmıştır.

KKBG'nin finansman biçimi değişmiştir. Enflasyonla mücadele nedeniyle MB avansları azaltılarak büyük ölçüde iç borçlanmaya yönelinmiştir. Bu yönelimin bir başka nedeni dış borç kullanımının azalması 1990'ların ikinci yarısından itibaren negatif hale gelmesidir. Ancak iç borçlanma arttıkça yüksek faiz nedeniyle KKBG daha fazla artmıştır.

İç borçlara ödenen faizler 1980'lerin başında GSMH'nın % 1'i iken 1990'larda % 10'lara kadar ulaşmıştır. Faiz ödemelerindeki artış önce yatırım harcamalarında, 1990'larda da personel harcamalarında önemli azalmalara neden olmuştur.²⁰²

²⁰⁰İzzettin ÖNDER, Oktar TÜREL, Nazım EKİNCİ, Cem SOMEL, *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993), s.128.

²⁰¹Yakup KEPENEK, Nurhan YENTÜRK, *Türkiye Ekonomisi*, (Remzi Kitapevi, 6. Basım, 1994), s.225-227.

²⁰²Kemal YILDIRIM, *Kamu Maliyesindeki Gelişmeler*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1149, 1999), s.205-213.

1990'lı yıllar ise neredeyse tamamı kamu borçları, iç borç faizleri, büyük iç güvenlik harcamaları ile baş edilmeye çalışılan bir dönemdir.

Kamu iç borçları miktar olarak az ancak yüksek faizli ve kısa vadeli olduğundan diğer harcama kalemlerinde kısıntılara gidilmiştir. Bu arada askeri harcamaların finansmanı oldukça maliyetli olmuştur.

Toplam harcamaların GSMH içindeki payı giderek artmıştır. 1980'lerde ortalama % 16 olan bu pay 1990'larda % 20'leri aşmış, son yıllarda % 25'inde üzerine çıkmıştır. 1998 bütçesinde ise konsolide bütçe harcamaları milli gelirin % 30'unu aşmıştır.

1980'ler boyunca en çok baskı altında tutulan personel harcamaları 1989 ve 1990'ların başlarında artmıştır. Faiz harcamaları ve personel harcamaları nedeniyle yatırımların bütçedeki payı % 5'lere düşmüştür.

90'ların bütçeleri adeta faiz ödemeleri nedeniyle transfer bütçeleridir. 1980'lerde bütçedeki payı % 3'ler civarında olan faiz ödemeleri sürekli artarak 1998 yılında bütçenin % 40'ını oluşturur hale gelmiştir.

1980'lerin ortalarına kadar kamu gelirlerinde bir düşme olmakla birlikte, kamu gelirlerinin GSMH'daki payı artış trendine girmiştir. Ancak bu düzey kamu harcamalarını karşılamaya yetmediğinden KKBG sürekli pozitif olmuştur.

3.2. 1980-2000 Dönemi Göstergelerinin Sosyal Politika ve İşgücü Piyasaları Açısından Değerlendirilmesi

3.2.1. Kamu Açıkları Açısından

Bütçe açıkları 1980'lerden sonra giderek büyümüştür. Bunun nedenleri;²⁰³

- Mahalli idarelere aktarılan payların önemli ölçüde artırılması,
- Devlet gelirlerinin önemli bir kısmının fon uygulaması adı altında bütçe dışında toplanması,
- Arzulanan verginin toplanamaması ve yüksek enflasyon ortamında Tanzi etkisinin işlemesi,

²⁰³ YILDIRIM, *Kamu Maliyesindeki...*, s.205-219.

- Altyapı harcaması ve askeri harcamaların artması,
- Faiz giderlerinin artışıdır.

Türkiye'de kamu açıklarının en önemli nedeni faiz ödemeleridir.

Faiz ödemelerinden sonra en büyük açık kalemi sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmaktadır. 1990'ların başlarına kadar fazla veren sosyal güvenlik sistemi bu tarihten sonra ikiye, üçe katlanan tutarlarda açık vermiştir.

Bütçe açıklarını finanse etmek için 1983 yılına kadar daha çok MB kaynakları kullanılırken 1984 yılından itibaren iç borçlanma bütçe açıklarını karşılamada başlıca araç olmuştur. Ancak borç faizleri sistemi 1988 yılından itibaren ciddi biçimde zorlamaya başlamıştır. Çünkü hükümetler daha fazla ödünç almak, özel kesimin fonlarını çekebilmek için faiz oranlarını artırmışlardır. Kamu kağıtlarının faizlerindeki yükselme tüm faizlerin artmasına neden olmuştur.

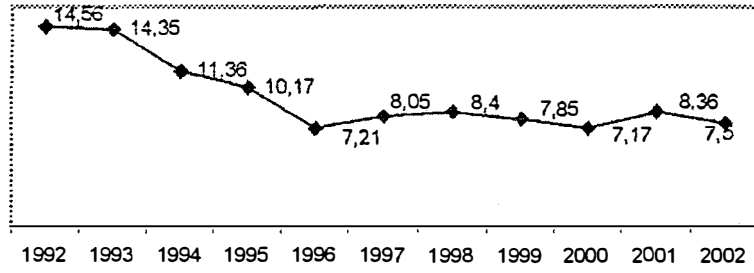
Sonuçta özel kesim yatırımları dışlama etkisi nedeniyle azalmış, gelir dağılımı bozulmuştur.

Reel faizlerin yüksekliği bir rant ekonomisi oluşturmuştur. Nitekim 1998 ve 1999 yıllarında büyük özel şirketlerin karlarının yarıdan çok fazlası faaliyet dışı kar yani faiz geliridir. Benzer bir durum 2000 yılı için de geçerlidir. Yani özel sektör yatırım ve üretim yapamamış risksiz faiz gelirleri ile yaşar hale gelmiştir. Ayrıca faiz ödemeleri 1994 sonrasında kamu personeline yapılan ödemeleri aşmaktadır.

3.2.2. Sosyal Ödemeler Açısından

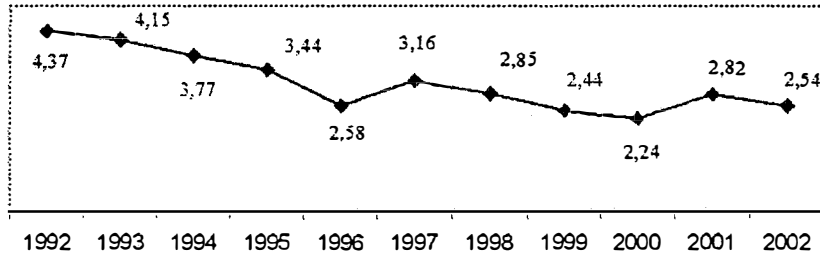
1980'lerden 2000'li yıllara uzanan dönemde kamu maliyesinde yaşanan olumsuzluklar eğitim ve sağlık gibi sosyal nitelikleri çok önemli harcama kalemlerine ayrılan payın reel olarak hızla düşmesine yol açmıştır.

Grafik 6: Milli Eğitim Bakanlığının Bütçeden Aldığı Pay %



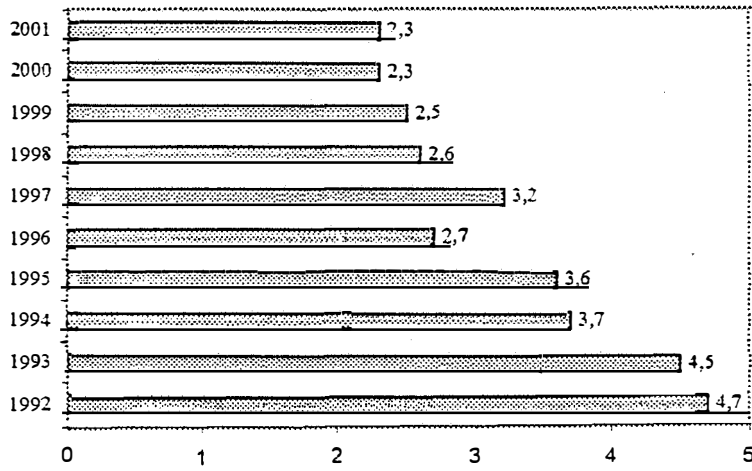
Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.57.

Grafik 7: YÖK'ün Bütçeden Aldığı Pay %



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.57.

Grafik 8: Bütçeden Sağlığa Ayrılan Pay

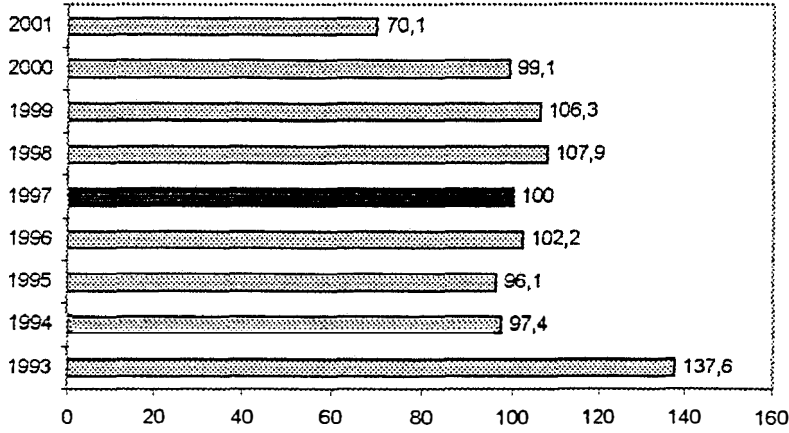


Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.58.

3.2.3. Reel Ücretler Açısından

Yaklaşık son on yıllık süreç içerisinde reel ücretlerde çok ciddi düşüşler söz konusu olmuştur.

Grafik 9: Reel Ücretlerde Hızlı Düşüş



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.47.

3.2.4. İstihdam Açısından

Ekonominin kimi yıllarda önemli büyüme oranı kaydettiği bu dönem içerisinde istihdam sorununa kalıcı çözümler getirilememiştir. Örneğin 1990-1999 dönemi için ortalama işsizlik oranı % 7.3 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 15: Türkiye’de İşgücü Piyasası 1990-1999

Yıllar	Toplam İşgüçlü (Bin Kişi)	İşsiz Sayısı (Bin Kişi)	İşsizlik Oranı (%)
1990	20.847,3	1.701,4	8,2
1991	21.438,0	1.703,0	7,8
1992	21.503,0	1.735,0	8,0
1993	21.469,0	1.665,0	7,7
1994	22.158,0	1.802,0	8,1
1995	22.673,0	1.568,0	6,9
1996	22.919,0	1.382,0	6,0
1997	21.824,5	1.463,5	6,7
1998	22.399,0	1.527,0	6,8
1999	23.187,0	1.773,5	7,6

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/tablo-34.htm> (18 Şubat 2003).

3.2.5. Sendikal Örgütlenme Açısından

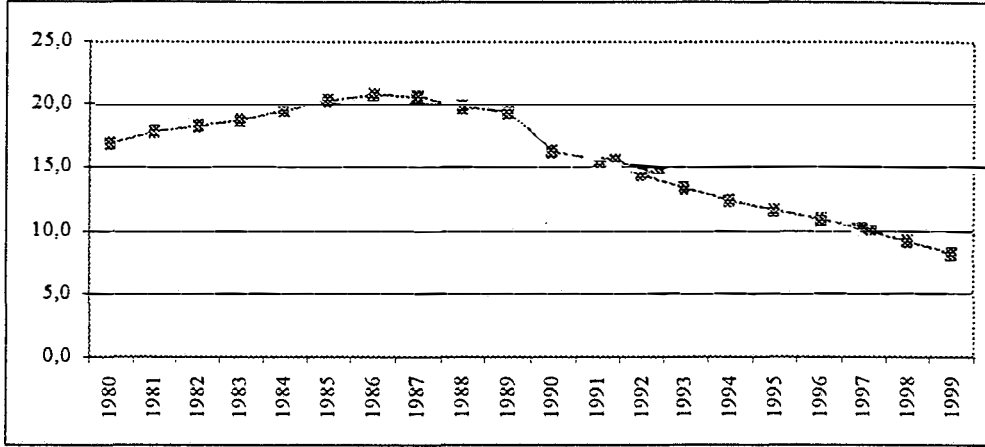
Özellikle 1980 yılından sonra getirilen bazı yasal düzenlemeler sonucu sendikalaşma oranı düşmüştür.

Tablo 16: Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı Sayılarına Göre Sendikal İşçi Sayısı ve Sendikalaşma Oranları (1980-1999)

Yıllar	TİS'lere Göre Sendikal İşçi Sayıları	Nüfus Sayımlarına Göre Tahmini Ücretli Sayıları	Sendikalaşma Oranı (%)
1980	1.049.250	6.162.000	17,0
1981	1.128.465	6.316.050	17,9
1982	1.188.749	6.473.951	18,4
1983	1.247.275	6.635.800	18,8
1984	1.328.668	6.801.695	19,5
1985	1.419.584	6.978.000	20,3
1986	1.482.101	7.138.494	20,8
1987	1.500.779	7.302.679	20,6
1988	1.489.867	7.470.641	19,9
1989	1.479.397	7.642.466	19,4
1990	1.463.880	8.991.000	16,3
1991	1.433.867	9.242.748	15,5
1992	1.372.886	9.501.545	14,4
1993	1.305.970	9.767.588	13,4
1994	1.244.764	10.041.081	12,4
1995	1.204.189	10.322.231	11,7
1996	1.159.234	10.611.253	10,9
1997	1.105.865	10.908.368	10,1
1998	1.032.847	11.213.803	9,2
1999	956.292	11.527.789	8,3

Kaynak: Petrol-İş, 1997-1999 Yıllık, s.715.

Grafik 10: 1980-1999 Sendikalaşma Oranları



Kaynak: Petrol-İş, 1997-1999 Yıllık, s.712.

3.2.6. Vergi Yükü Açısından

Söz konusu dönemde ücreti ile geçinen kesimlerin yüklenmek zorunda oldukları gelir vergisi yükü giderek artmış ve bu da sosyal adaleti bozucu bir etki yaratmıştır.

Tablo 17: Ücretliler Üzerindeki Gelir Vergisi Baskısı (1988-1996)

Yıllar	Ücret Gelirleri			Sermaye Gelirleri		
	İşgücü Ödemeleri MG(A)*	Ücret.GV/Toplam GV (B)	GV Baskısı (B/A)	Kar-faiz-kira/MG (C)*	Sermaye GV / Toplam GV (D)*	GV Baskısı (D/C)
1988	21,5	45,2	2,10	63,2	54,8	0,87
1989	24,0	50,8	2,12	60,8	49,2	0,80
1990	27,2	55,0	2,02	58,3	45,0	0,77
1991	31,9	56,3	1,76	53,3	43,7	0,82
1992	31,7	55,5	1,75	53,5	44,5	0,83
1993	30,9	54,7	1,77	54,2	45,3	0,84
1994	25,5	50,9	2,00	59,0	49,1	0,83
1995	22,2	52,3	2,36	61,4	47,7	0,78
1996	24,2	51,4	2,12	60,7	48,6	0,80

* Yüzde değerler.

Kaynak: Oğuz OYAN, Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye, 1998, s.105.

Ortaya çıkan bu verilerden görüldüğü gibi ücretli kesim hemen hemen bütün yıllarda gelir bölüşümünden elde ettikleri payın yaklaşık 2 katına varan bir gelir vergisi baskısı altına girmişlerdir. Oysa sermaye geliri elde edenlerin vergi baskısı sürekli olarak 1'in altında kalmıştır. Oysa her iki kesim açısından ideal durum bu değerlerin 1'e yaklaşık olarak çıkmasıdır.²⁰⁴

4. EKONOMİK KRİZ KOŞULLARINDA SOSYAL POLİTİKA VE İŞGÜCÜ PİYASASI

Türkiye ekonomisi yaklaşık çeyrek asırlık dönemde iki temel büyüme modeli denemiştir. Bu modeller; ihracata dayalı ve sıcak para girişine dayalı büyüme modelleri olarak ortaya çıkmıştır. Giderek daha fazla dışa açılan bir ekonomi durumuna gelen Türkiye ekonomisi önceki bölümde de ifade edildiği üzere kamu maliyesi açısından oldukça olumsuz göstergelerle yüz yüze gelmiştir. Yaşanan olumsuzluklar ekonominin makro göstergelerinde dengeleri sarsmış ve bu tablo hem sosyal politikalara hem de işgücü piyasalarına negatif yönde etki etmiştir.

Bu başlık altında sosyal politikalar ve işgücü piyasaları açısından ortaya çıkan son veriler genel hatlarıyla ortaya konulacaktır.

4.1. 2000-2001 Yılları Kasım ve Şubat Krizleri

IMF ile yapılan görüşmeler çerçevesinde 9 Aralık 1999 tarihinde uygulamaya konan istikrar önlemleri, daha çok anti enflasyonist bir program niteliğine sahip idi. Tüketici fiyatları için 2000'den başlamak üzere % 25, % 12 ve % 5'lik hedefler koyan program; bankacılık ve finans / özelleştirme / vergi ve maliye / kamu bankalarını yeniden yapılandırma / tarım reformu/ sosyal güvenlik gibi çeşitli alanlarda reform yapılmasını öngörmekteydi.

Ancak TL'nin yaşadığı aşırı değerlenme ve ithalatta ortaya çıkan artış sonucu dış açıkların 2000 yılı sonunda 25 milyar dolara ulaşması ve açığın kapatılamaması, cari açığın 12 milyar dolara ulaşması devalüasyon beklentilerini giderek yoğunlaştırdı. Bunun üzerine yaklaşık 7,5 milyar dolarlık bir sıcak para çıkışı, dövize yönelik hücum, kırılgan finans sistemi ile birleşince faiz oranları yüzde binlerle ifade edilen değerlere ulaştı.

²⁰⁴Oğuz OYAN, *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye*, (1998), s.105-106.

Henüz bu krizin sarsıcı etkileri atlatılamamışken, Şubat 2001'de yaşanan kriz zaten uygulanmasında sıkıntılar olan programı tam anlamıyla işlevsiz hale getirmiştir. Üst üste yaşanan krizler en olumsuz etkilerini doğal olarak sosyal politika ve işgücü piyasalarında göstermiştir. % 9.5'a varan küçülme sonucu ulusal gelir gerilemiş, iç borç ve faizlerdeki ek yükler sosyal politikaya ayrılacak kaynakları reel olarak küçültmüş, işsizlik artmış ve halkın % 30'u yoksullaşmıştır.

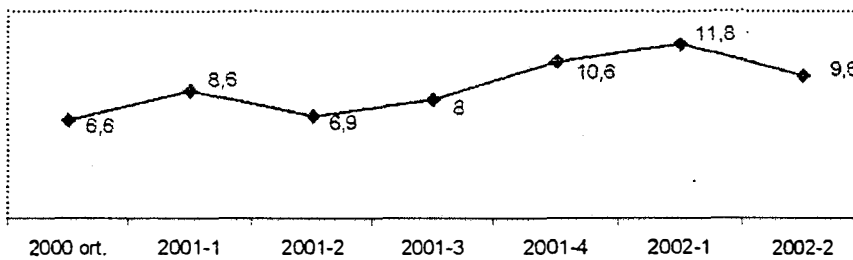
4.2. Kriz Koşullarında Sosyal Politika ve İşgücü Piyasasına Ait Bazı Veriler

1980'lerin ortalarından itibaren kamu maliyesinde yaşanan bozulmalar ile birlikte başlayan ve kriz sürecinde daha da bozulan iç borç yapısı bütçeden yapılan faiz harcamalarını giderek artırmış, sosyal güvenlik harcamalarını düşürmüştür. Bir başka anlatımla 1980 24 Ocak kararları ile başlayan süreç sosyal politikalar ve işgücü piyasaları açısından yaşanan krizin daha da derinleşmesi ile sonuçlanmıştır. 2000'li yıllar sosyal açıdan 1980'lerden itibaren başlayan sürecin ceremesinin çekildiği yıllar olarak da değerlendirilebilir. Özellikle 2000 yılı Kasım ayında yaşanan kriz ile birlikte Türkiye ekonomisinin potansiyel işgücünü istihdam edebilme, yeni iş alanları yaratabilme, işgücünü etkin kullanabilme yeteneği giderek kaybolmuştur. Aynı süreç içerisinde sosyal güvenlik sistemi tıkanma noktasına gelmiş ve bu biçimiyle sürdürülebilir olmaktan çıkmıştır.

4.2.1. Kriz Koşullarında İşsizlik

Kriz koşulları Türkiye ekonomisinin yaşadığı yapısal karakterli işsizliği açığa çıkartmıştır. Dönem içerisinde açık işsizlik oranında göreceli düşüşler gözlenmekle birlikte ortaya çıkan değerler söz konusu oranın artan bir trend içerisinde olduğunu göstermektedir.

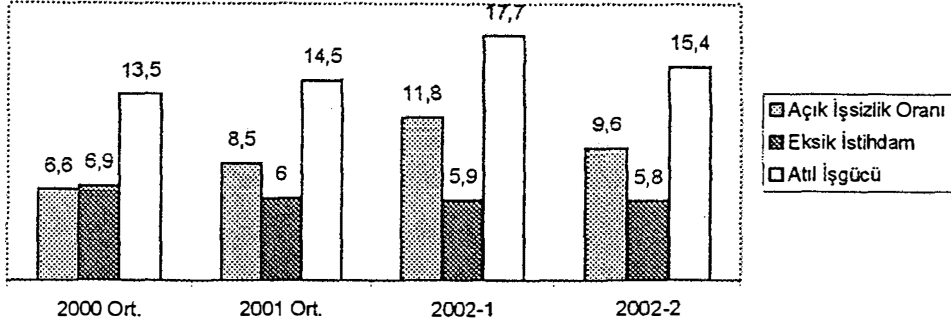
Grafik 11: Eksik İstihdam Dikkate Alınmadan Belirlenen Açık İşsizlik Oranı



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.33.

Açık işsizlik oranındaki değerler, eksik istihdam değerleri ile birlikte hesaplandığında ortaya çıkan atıl işgücü rakamları da oldukça yüksektir.

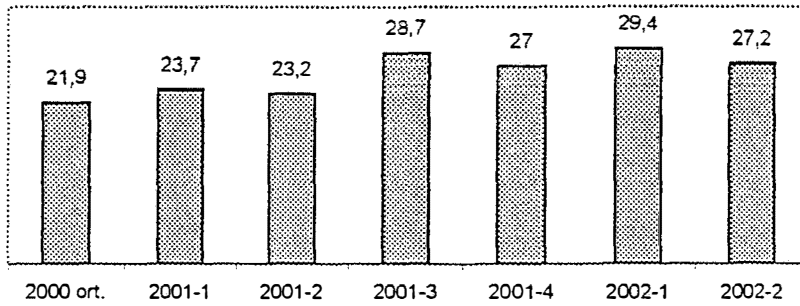
Grafik 12: İşsizlik Oranı



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.34.

Kriz koşulları eğitilmiş nüfus içerisindeki işsizlik değerlerinin de yükselmesine yol açmıştır. Dolayısıyla Türkiye ekonomisi eğitilmiş işgücüne yeni istihdam olanakları yaratamamıştır.

Grafik 13: Eğitilmiş Gençlerin İşsizlik Oranı



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.35.

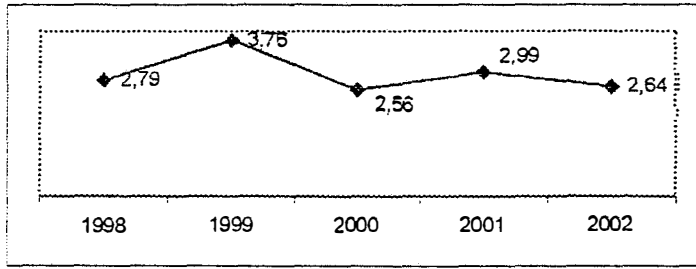
Türkiye'nin işgücü piyasasına ilişkin veriler sunan Ulusal Gözlemevi raporunda ise işsizlik "genç yaş sorunu" olarak tanımlanmış, 15-19 yaş grubu erkeklerin % 15'inin, 20-24

yaş grubu erkeklerin ise % 19'unun işsiz olduğu ifade edilmiştir. 15-24 yaş grubu kadınların ise % 15'inin işsiz olduğu belirtilmiştir.²⁰⁵

4.2.2. Sosyal Güvenlik Sistemi

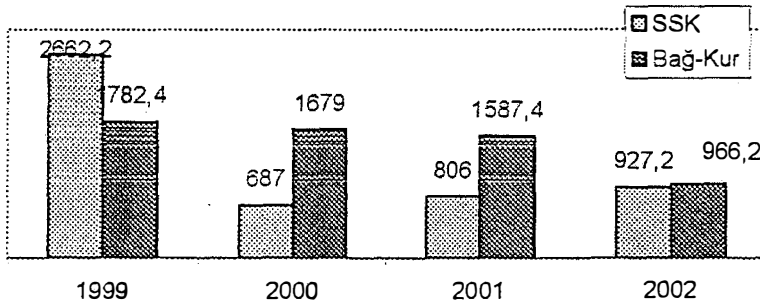
Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapılarında yaşanan bozukluk kriz döneminde alabildiğine artmıştır. Söz konusu mali bozukluk yaklaşık on yıldan beri bütçeye ek bir yük getirmektedir. Örneğin sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için bütçelerden yapılan transferlerin toplam bütçe harcamalarına oranı 1992 yılında % 2.3 iken bu oran 1997'de % 12.5'e yükselmiştir.²⁰⁶ 2002 yılı itibariyle sosyal güvenlik açığının değeri ise 10 katrilyon liraya ulaşmıştır.²⁰⁷ SSK ve Bağkur'a yapılan hazine yardımları ise kriz dönemi içerisinde düşüş trendine girmiştir.

Grafik 14: Hazine Yardımlarının GSMH'ya Oranı, %



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.55.

Grafik 15: SSK ve Bağ Kur'a Hazine Yardımları (Trilyon TL)



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.55.

²⁰⁵ www.martiyazilim.com.tr/haberler/yasam/2002_4/issizlikalarmi.htm (18 Şubat 2003).

²⁰⁶ www.chp.org.tr/trappor/sos1.htm (13 Mart 2003).

²⁰⁷ www.isguc.org/sosguv_tekcati.php (13 Mart 2003).

Son on yıl içerisinde büyük açıklar vermeye başlayan ve yaklaşık 15 milyon kişinin bağlı olduğu Bağ-Kur kriz koşullarında adeta iflas etme noktasına gelmiştir.

Tablo 18: Hazine Yardımı Hariç Bağ-Kur'un Gelir Gider Dengesi

Yıllar	(Milyar TL.)			(Milyon S)		
	GELİR	GİDER	GELİR/GİDER FARKI	GELİR	GİDER	GELİR/GİDER FARKI
1991	1.338	2.081	-743	321	499	-178
1992	4.037	4.602	-565	587	669	-82
1993	5.225	8.617	-3.392	474	782	-308
1994	9.826	19.895	-10.069	354	716	-363
1995	20.055	40.788	-20.733	438	891	-453
1996	43.600	108.125	-64.525	536	1.329	-793
1997	130.042	307.274	-177.232	856	2.023	-1.167
1998	220.140	650.472	-430.332	847	2.503	-1.656
1999	414.138	1.309.599	-895.461	984	3.113	-2.129
2000	725.913	1.899.118	-1.173.206	1.159	3.031	-1.873
2001	1.280.348	3.059.214	-1.778.866	1.042	2.489	-1.447
2002	1.854.302	4.333.708	-2.479.406	1.237	2.912	-1.675

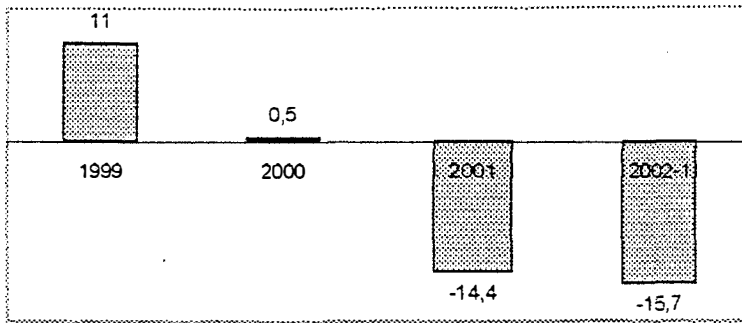
Not: 2002 yılı rakamları 11 aylık olup geçicidir.

Kaynak: <http://www.bagkur.gov.tr/istatistik/gelir-gider.shtml> (14 Mart 2003).

4.2.3. Kriz Koşullarında Reel Ücretlerin Değişimi

Kriz koşullarında reel ücretlerde yaşanan aşınma çok daha belirgin hale gelmiştir.

Grafik 16: Saat Başına Reel Ücrette Değişim (%)



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.47.

4.3. 2003 Yılı İtibariyle Krizin Son Göstergeleri

DİE'nin 2002 yılı 4. Dönem Hane halkı İşgücü Anketi'nin ortaya koyduğu sonuçlar, 2000 Kasım'ında başlayan krizin son üç yılda işgücü açısından yarattığı sorunları ortaya koymaktadır.

Öncelikle 2002 yılı itibariyle yüzde 6,5'lik bir büyüme gerçekleşmiş olmakla birlikte 2001 yılında yüzde 10,6 olan işsizliğin büyüyen bir ekonomide yüzde 11,4'e yükselmiş olması Türkiye ekonomisinin yeni istihdam alanları yaratmak açısından başarısız olduğunun bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Ayrıca zaten bir önceki yıl yüzde 9,5'lik bir küçülme yaşandığından dolayı 2002 yılında ortaya çıkan büyüme değeri bir önceki yılın daralan ekonomisini telafi edememiştir.

Son verilere göre eğitimli gençlerin yüzde 30'unun işsiz olması hali hazırda çok önemli bir sorundur.

İşgücüne dahil olan nüfusun 23 milyon 220 bine ulaşarak bir önceki yıla göre 1 milyon 143 binlik bir artış göstermesi ancak 2002 yılında sadece 842 bin kişiye yeni iş sağlanabilmiş olması zaten oldukça yüksek olan bağımlılık oranını artırıcı bir unsurdur. Kaldı ki geçtiğimiz yılın resmi verileri ile 301 bin kişi daha işsiz kalmıştır.

Son verilerin ortaya koyduğu bir başka durum ise kentsel nüfus sayısında görülen artıştır. Ankete göre toplam kurumsal olmayan sivil nüfusun % 63'ü kentlerde yaşar hale gelmiştir. Bu durum kırsal kesimden kentlere yönelen düzensiz gücün halen devam etmekte olduğunun bir yansımasıdır. Potansiyel olarak yeni iş yaratma olanaklarının kentsel alanlarda yoğunlaştığı ancak bu durumun olumsuz olduğu koşullarda metropollerde yaşanan sosyo-ekonomik sorunların daha da ağırlaşacağı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla 2001 yılı itibariyle yüzde 13,2 olan kentsel işsizlik oranlarının 2002 yılı itibariyle yüzde 14,9'a kadar yükselmesi hiç şaşırtıcı değildir. Kırsal kesimdeki işsizlik oranının bir yıl içerisinde yüzde 7'den yüzde 6,6'ya gerilmesi adeta işsizlik sorununun kırdan kente transferi olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla işsizlik sorunu kent kökenli olma özelliğini halen korumaktadır.²⁰⁸

Kentlerde yaşayan kadın işsizlik oranının neredeyse yüzde 21'e ulaşmış olması ise geçimlik ücret oranlarının dahi çok altında çalışmaya razı olabilecek bir kitlenin varlığına

²⁰⁸DİE, **Haber Bülteni**, (Sayı:B.02.1.DİE.0.11.04/306-24), s.5-6.

işaret etmektedir. Zaten atipik çalışma modelleri çerçevesinde sendikasılaştırılmış ve kendi haklarını aramaktan geri bıraktırılmış kadınların emeklerinin sömürsünün daha da yoğunlaşması olası bir başka olumsuz sonuç olarak görülebilir.

5. 21. YÜZYILIN EŞİĞİNDE SOSYAL POLİTİKALARIN VE İŞGÜCÜ PİYASALARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Daha çok planlı dönemden başlamak üzere 2000’li yılların hemen başına kadar olan dönemde Türkiye’de iktisat politikaları, istihdam politikaları ve sosyal politikalar arasında karmaşık ve düzensiz bir ilişki bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle sosyal göstergeler açısından geline nokta sürdürülebilir nitelikler taşımaktan uzaktır. Bu amaçla bu bölümde sosyal politikaların ve işgücü piyasalarının hemen hemen her dönemde karşılaştığı yapısal sorunlar belirlenmeye çalışılacaktır. Böylelikle özellikle AB’ye adaylık statüsünün elde edildiği 1999 yılından bu yana Türkiye ekonomisinin sosyal alana ilişkin olarak çözmesi gereken temel sıkıntıların neler olduğu sıralanacaktır.

5.1. Bölgesel Dengesizlik

Türkiye’de milli gelirin yaklaşık %55’i, nüfusun %36.6’sının yaşadığı Marmara ve Ege bölgelerinde yaratılmaktadır. Söz konusu %55’lik dilimde Marmara bölgesinin payı %38.3, Ege bölgesinin payı ise %17’dir. Nüfusun %18.2’sini oluşturan Orta Anadolu bölgesi ise milli gelirin %15’ini yaratmaktadır. Karadeniz bölgesinin toplam nüfus içerisinde yaklaşık %15’lik bir paya sahip olduğu, milli gelire olan katkısının ise %10.5 dolayında olduğu görülmektedir. Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin nüfus payları %20’ye yakın iken milli gelire katkıları %8’i bile bulamamaktadır.²⁰⁹

Bölgeler arasında yaşanan eşitsizlikler bölgeler içinde yer alan iller arasında da kendini göstermektedir. Dolar bazında kişi başına düşen gelir bazı iller açısından karşılaştırıldığında önemli dengesizlikler söz konusudur.

²⁰⁹Mustafa SÖNMEZ, *Türkiye’de Doğu-Batı Uçurumu Bölgesel Eşitsizlik*, (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1998), s.13.

Tablo 19: İl Bazında Kişi Başına Düşen Ulusal Gelir (USD)

İzmit	7.882
İstanbul	4.749
İzmir	4.358
Adana	3.553
Ankara	3.521
Bursa	3.442
Gaziantep	2.233
Uşak	2.162
Isparta	2.104
Diyarbakır	1.734
Bartın	1.294
Bayburt	1.081
Van	1.053
Kars	1.031
Muş	763
Ağrı	749

Kaynak: Tefvik ÇAVDAR, **Bilanço: Yüzyılın Sonunda Dünya ve Türkiye**, (İstanbul: Dünya Yayıncılık, Ocak 2001), s.138-139.

Bu veriler çerçevesinde batıdan doğuya doğru gidildikçe kişi başına düşen gelir giderek azalmaktadır

Sonuç itibariyle Türkiye'de gelir ve gelirin nüfus arasında paylaşımı açısından çok büyük oranlarda bölgesel bir eşitsizlik söz konusudur. Ayrıca bölgeler arasında ortaya çıkan bu eşitsizlik, bölge içinde bulunan yerleşim birimleri arasında da yaşanmaktadır. Ancak eşitsizlik durumu bununla sınırlı kalmamaktadır. İl bazında değerlendirildiğinde de özellikle metropol kentlerde ve diğer şehirlerde de önemli eşitsizlikler yaşanmaktadır.

İller içerisinde gelirin en adaletsiz biçimde dağılım gösterdiği kent İstanbul'dur. 1994 yılı verileri göz önünde tutulduğunda İstanbul'da yaşayan 1 milyon 780 bin ailenin %10'u kentin 20 milyar 251 milyon dolarlık gelirinin %52'sini elde ederken diğer aileler %48 ile yetinmek durumundadır.²¹⁰

²¹⁰SÖNMEZ, a.g.e., s.15.

Tablo 20: Kentlere Göre Gelir Farkları

	En Düşük Gelirli Aile USD	En Yüksek Gelirli Aile USD	Fark %
İstanbul	700	1006000	1437
Adana	450	626450	1392
Erzurum	240	178000	742
Antalya	996	498833	501
Ankara	143	63333	443
Trabzon	585	175333	300
Bursa	287	76055	265
Konya	280	63067	225
Samsun	553	94987	172
İçel	315	48483	154
Denizli	520	76826	148
İzmir	622	91500	147
G. Antep	189	20600	109
Kayseri	683	67518	99
Eskişehir	370	31522	85
Malatya	564	34667	61
Zonguldak	545	27395	50
Kocaeli	2276	53743	24
*Diyarbakır	0	64600	0

* Grubun en düşük geliri belirtilmemiştir.

Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, Bölgesel Eşitsizlik, s.26.

Türkiye'de görülen bölgesel dengesizlikler, kırsal kent ayrımı açısından da kendini belli etmektedir. Yaklaşık son 30 yıl içerisinde yapılan gelir dağılımı araştırmalarında nüfusu 20000 ve daha yukarı olan yerleşim alanları kent, nüfusu 20000'in altında olan alanlar ise kırsal olarak tanımlanmıştır.

Tablo 21: Kırsal-Kent Yerleşim ve Gelir Oranları (1973-1994)

	1973		1987		1994	
	Hane %	Gelir %	Hane %	Gelir %	Hane %	Gelir %
Kırsal	61.5	53.0	47.5	40.8	43.8	31.1
Kent	38.5	47.0	52.5	59.2	56.2	68.9

Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, Bölgesel Eşitsizlik, s.21.

Tablodan da görüldüğü üzere hem nüfus açısından hem de gelir açısından kırsal ile kent arasında kent lehine bir gelişim söz konusudur. Yaklaşık son 30 yıllık bu süreçte kentsel alanlarda en düşük gelirli %20'lik dilimin milli gelirden aldığı pay 1973 yılında %5.19 iken, 1987 yılında %5.42'e yükselmiş ancak 1994 yılında ise %4.83'e düşmüştür. Kentsel alanlarda yaşayan en yüksek gelirli %20'lik dilimin ise milli gelirden aldığı pay 1973 yılında 52.87 iken 1987'de :50.93'e gerilemiş, 1994 yılında ve %57.22'ye yükselmiştir.²¹¹

Bilindiği üzere gelir dağılımı hesaplamalarında kullanılan Gini katsayısı, gelir dağılımı bozuldukça 1'e, gelir dağılımı düzeldikçe ise 0'a yaklaşan bir ölçüm birimidir. Kırsal bölgeler için hesaplanan Gini katsayıları 1973 yılında 0.53, 1987 yılında 0.42, 1994 yılında ise 0.41 olarak bulunmuştur. Dolayısıyla daha önce ifade edilen ve kırsal yerleşimin yoğun olduğu bölgelerde yoksulluk artmakta ancak daha adil biçimde paylaşılmakta yargısı doğrulanmaktadır. Bu değerlerin ortaya çıkardığı bir başka sonuç ise yine daha önce ifade edilen bulguları doğrular bir biçimde Türkiye ekonomisinin gelir dağılımı ve bölüşümü açısından yaşadığı sorunun artık kırsal ağırlıklı değil kentsel kaynaklı bir yapıya dönüşmüş olduğudur.²¹²

5.2. Niteliksel Yetersizlik

Türkiye ekonomisinin niteliksel yeterliliği açısından öncelikle tespit edilmesi gereken değer okur-yazarlık oranıdır. Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllar ile günümüzdeki değerleri karşılaştırdığımızda oldukça olumlu bir tablo ortaya çıkmaktadır. 1920'li yıllarda 6 yaşından daha büyük nüfusun %89.4'ü okuma ve yazma bilmez iken bu oran günümüzde yaklaşık olarak %20'ye düşmüştür.²¹³ Ancak doğal olarak bu oran gelişmiş ülkeler ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek bir değer olarak değerlendirilmektedir. Türkiye ortalamasını yansıtan yaklaşık %20'lik bu değer Doğu'ya doğru gidildikçe daha yüksek değerlere ulaşmaktadır. Örneğin Güneydoğu bölgesinde okuma yazmayı bilmeyenlerin oranı %40 dolayındadır ki bu değer Kamerun'daki orana eşit bir değerdir. Doğu Anadolu Bölgesindeki %32'lik oran ise Libya ile eşdeğerdedir.²¹⁴

²¹¹Ergül HAN, **Türkiye Ekonomisi**, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1149, Editör: Mustafa Özer), s.104.

²¹²HAN, **a.g.e.**, s.104.

²¹³HAN, **a.g.e.**, s.19.

²¹⁴SÖNMEZ, **Bölgesel Eşitsizlik**, s.18.

Kamu tarafından gerçekleştirilen sosyal nitelikli harcamaların içerisindeki önemli kalemlerden birisi olan eğitim harcamaları sosyal nitelikli harcamaların içerisinde yaklaşık %75-80 oranında bir paya sahiptir. Bu açıdan eğitim harcamaları sosyal nitelikli tüm harcamalar içinde konsolide bütçedeki nispi ağırlığı açısından en büyük kalemi oluşturmaktadır.²¹⁵

1990-2002 yılları arasında GSMH değerleri ve konsolide bütçe değerleri açısından eğitim harcamalarının ne düzeyde gerçekleştiğini oransal olarak belirleyebiliriz.

Tablo 22: GSMH ve Eğitim Harcamaları

Yıllar	GSMH	EH	ÜDEH	ÜH
1990	374,403	13,089	10,234	2,855
1991	598,386	23,294	17,954	5,340
1992	1,027,276	45,113	35,258	9,855
1993	1,805,889	82,516	64,078	18,438
1994	4,235,078	123,265	94,490	28,775
1995	7,534,125	181,129	136,581	44,548
1996	14,910,000	349,633	259,319	90,314
1997	30,884,792	705,572	513,007	192,565
1998	49,496,682	1,650,891	1,258,464	392,427
1999	79,022,882	2,798,751	2,132,176	666,575
2000	116,621,774	4,437,569	3,390,958	1,046,611
2001	152,380,000	5,450,000	4,083,000	1,367,000
2002	214,970,000	10,041,000	7,546,000	2,495,000

EH: Eğitim Harcamaları

ÜDEH: üniversite Dışı Eğitim Harcamaları

ÜH: Üniversite Harcamaları

Kaynak: Sezai TEMELLİ, "1990'lerden Günümüze Bütçelerde Eğitim Harcamaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Eğitim Bilim Toplum**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2003, s.25-26.

Eğitim harcamalarını, üniversite dışı eğitim harcamalarını ve üniversite harcamalarını GSMH'a oranladığımızda ise ortaya çıkan veriler niteliksel açıdan olumsuzdur.

²¹⁵Sezai TEMELLİ, "1990'lerden Günümüze Bütçelerde Eğitim Harcamaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Eğitim Bilim Toplum**, (Cilt:1, S:1, 2002), s.21.

Tablo 23: GSMH ve Eğitim Harcamalarına İlişkin Oransal Değerler

Yıllar	EH/GSMH %	ÜDEH/GSMH %	ÜH/GSMH %
1990	3,50	2,73	0,76
1991	3,89	3,00	0,89
1992	4,39	3,43	0,96
1993	4,57	3,55	1,02
1994	2,91	2,23	0,68
1995	2,40	1,81	0,59
1996	2,34	1,74	0,61
1997	2,28	1,66	0,62
1998	3,34	2,54	0,79
1999	3,54	2,70	0,84
2000	3,81	2,91	0,90
2001	2,96	2,22	0,74
2002	3,58	2,69	0,89

Kaynak: TEMELLİ, a.g.e., s.26-27.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere eğitim harcamalarının GSMH'a oranı son iki yıl içinde hiçbir zaman % 5'e, üniversite eğitim harcamaları yine aynı dönemde % 4'e, üniversite harcamaları ise 1993 yılı dışında % 1'e bile ulaşamamaktadır.

Bütçe büyüklüklerinin içinde eğitimin aldığı payın oldukça düşük olması işgücünün niteliksel yeterliliği açısından olumsuz göstergelerdir. Doğal olarak bu rakamlar işgücüne de benzer şekilde yansımaktadır. Örneğin 1995 yılı itibariyle işgücünün yalnızca % 6'sı yükseköğretim mezunlarından oluşmaktadır.²¹⁶ Eğitim açısından bir başka gösterge ise gelir dağılımından en düşük payı alan %20'lik dilimin oldukça düşük düzeyde olmasıdır. Bir başka ifade ile gelir gelişiminden en az payı alan %20'lik dilim eğitim açısından da büyük bir eşitsizlikle karşı karşıyadır.

Tablo 24 : 15 + Yaş Nüfusun Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

	2002 En Üst %	2002 En Alt %
Okul Bitirmemiş	4,4	44,0
İlkokul Mezunu	18,6	38,6
Ortaokul Mezunu	10,7	9,3
Lise Mezunu	31,4	7,2
Yüksek Okul Mezunu	29,8	0,9
Master-Doktora Mezunu	5,0	0,0

Kaynak: "VERİSGT", Radikal Gazetesi, 20 Şubat 2003.

²¹⁶Orhan GÜVENEN, Türkiye'nin Orta ve Uzun Dönem Stratejik Hedefleri, (DPT), s.75.

En alt gelir düzeyine sahip %20'lik dilimin yaklaşık olarak %50'si ilkokulu dahi bitirebilmiş durumda değildir. Ve yine tablodan görüldüğü gibi en alt gelir düzeyine sahip %20'lik dilim içerisinde üniversite mezunu olabilen insan sayısı %1'i dahi bulmamaktadır.

Sonuç olarak gerek eğitimin bölgesel açıdan gerekse de gelir grupları açısından eşitsiz bir dağılımı söz konusudur. Ayrıca bütçe içerisinde eğitime ayrılan payın yeteri kadar yer tutmayışı niteliksel esnekliğin sağlanması açısından oldukça sorun yaratmaktadır.

5.3. Teknolojinin Kullanımı

Teknoloji kullanımını belirlemek açısından kullanılabilecek kriterler teknolojiye dönük harcamaların oransal değeri, teknolojiyi üretebilecek donanıma sahip kişi sayısı ve bunların kullanımı gibi değerler olabilir.

OECD verilerine AR-GE olarak bilinen Araştırma Geliştirme harcamaları değerlerine göre Türkiye oldukça alt sıralarda yer almaktadır. Ülkemizde 1995 yılında Ar-Ge harcamalarının GSYİH'a oranı binde 38'dir.²¹⁷ Öte yandan yaklaşık on yıllık bir periyod için gerçekleştirilen AR-GE harcamalarının GSYİH'ya oranı açısından da ortaya çıkan değerler Türkiye açısından olumsuzdur.

²¹⁷"Can AKTAN, "Türkiye Dünyanın Neresinde", *Ege Genç İşadamları Derneği Yıllık Rapor*, (1998), s.167-168" KUTLU, *Bilgi Toplumunda...*, s.75'deki alıntı.

Tablo 25: Dünyada Bilim ve Teknoloji Alanında Yapılan Araştırma ve Geliştirme Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (1981-1992)

Sıra No	Ülke Adı	Ar-Ge Harcamalarının GSYİH'ya Oranı	Sıra No	Ülke Adı	Ar-Ge Harcamalarının GSYİH'ya Oranı
1	ABD	2,9	28	Singapur	0,9
2	İsveç	2,9	29	İspanya	0,9
3	Fransa	2,4	30	TÜRKİYE	0,8
4	Finlandiya	2,1	31	Trinidad ve Tobago	0,8
5	İngiltere	2,1	32	Benin	0,7
6	İsviçre	1,8	33	Romanya	0,7
7	Hollanda	1,9	34	Şili	0,7
8	Norveç	1,9	35	Portekiz	0,6
9	Danimarka	1,8	36	Ruanda	0,5
10	Çek Cumhuriyeti	1,8	37	Madagaskar	0,5
11	Rusya	1,8	38	Vietnam	0,4
12	Belçika	1,7	39	Brezilya	0,4
13	Bulgaristan	1,7	40	Arjantin	0,3
14	Bolivya	1,7	41	Brundi	0,3
15	Kanada	1,6	42	Kosta Rika	0,3
16	Slovenya	1,5	43	Yunanistan	0,3
17	Avustralya	1,4	44	Tunus	0,3
18	Avusturya	1,4	45	Tayland	0,2
19	İtalya	1,3	46	Sri Lanka	0,2
20	Macaristan	1,1	47	Libya	0,2
21	Mısır	1,0	48	Meksika	0,2
22	Güney Afrika	1,0	49	Peru	0,2
23	İrlanda	0,9	50	Guatemala	0,2
24	Beyaz Rusya	0,9	51	Merk. Afrika Cumh.	0,2
25	Küba	0,9	52	Nijerya	0,1
26	Yeni Zelanda	0,9	53	Ekvator	0,1
27	Polonya	0,9	54	Kolombiya	0,1

Kaynak: Erol KUTLU, **Bilgi Toplumunda Kalkınma Stratejileri**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1209, s.76.

Benzer bir biçimde teknoloji üretme ve geliştirme potansiyeline sahip bilim adamı ve mühendislerin istihdam değerleri de yetersizdir.

Tablo 26: Dünyada Araştırma ve Geliştirme Hizmetlerinde İstihdam Edilen Bilim Adamı ve Mühendis Sayısı (1981-1992)

Ülke Adı	Televizyon 1995	Mobil Telefon 1995	Faks 1995	Kişisel Bilgisayar 1995	İnternet Kullanıcısı
GELİŞMİŞ ÜLKELER					
ABD	776	128	53,9	328,0	313,6
İngiltere	612	98,0	30,8	186,2	99,01
İsviçre	461	63,5	28,0	348,0	145,87
İsveç	476	229,4	37,3	192,5	211,02
Avustralya	641	127,7	26,3	275,8	220,15
Fransa	579	23,8	32,7	134,3	32,69
Almanya	550	42,8	17,8	164,9	66,96
Hollanda	495	33,2	32,3	200,5	138,88
Finlandiya	519	199,2	25,8	182,1	542,69
Yeni Zelanda	508	108,0	18,1	227,7	216,81
GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER					
TÜRKİYE	240	7,0	1,6	12,5	1,25
Arjantin	347	9,9	1,4	24,6	2,72
Şili	280	13,8	1,1	37,8	9,27
Yunanistan	442	26,1	1,5	33,4	12,12
Malezya	231	43,4	3,0	39,7	4,24
Rusya	379	0,6	0,2	17,7	2,17
Polonya	408	1,9	0,8	28,5	9,95
Çek Cumhuriyeti	406	4,7	7,1	53,2	31,17
AZ GELİŞMİŞ ÜLKELER					
Etyopya	4	0,0	0,0	-	0,00
Nepal	3	0,0	0,0	-	0,03
Gana	16	0,4	0,3	1,2	0,00
Mozambik	3	0,0	0,4	-	0,01
Uganda	26	0,1	0,1	0,5	0,03
Senegal	37	0,0	-	7,2	0,05

Kaynak: KUTLU, a.g.e., s.74.

Türkiye'de teknoloji kullanımı açısından kimi olumlu göstergeler sahip olmakla birlikte bu alanda cep telefonu kullanımı örneğinde olduğu gibi daha çok gösteriş tüketiminin yaygın olduğu gözlenmektedir. Ayrıca net olarak hesaplanmamakla birlikte Türkiye'de internet kullanımının yalnızca %5'inin bilimsel amaçlar doğrultusunda gerçekleştirildiği tahmin edilmektedir. Bu eğilimin yarattığı olumsuz tablo Türkiye'nin toplam ileri teknoloji ihracatı verileri ile de çalışmaktadır. Türkiye'de 1995 yılı itibariyle ileri teknoloji ihracatının 1.2

milyon dolar olduğu hesaplanmıştır. Bu değer ABD'nin değerleri ile karşılaştırıldığında ABD'nin 180 kat daha gerisinde olduğu ortaya çıkmaktadır.²¹⁸

Çeşitli ölkelerin verileri ile karşılaştırıldığında Gelişmekte olan bir ölkce olarak adlandırılan Türkiye'nin teknoloji ürünlerinin kullanımı açısından daha üst sıralarda olması beklenmelidir.

Teknoloji kullanımı açısından göze çarpan bir başka gösterge ise teknoloji kullanımında ortaya çıkan eşitizliktir. Eğitim ve gelir düzeyleri daha yüksek olan en üst gelir grubuna dahil %5'lik dilimde yer alan bireylerin %77'si teknolojik yeniliklerle oldukça ilgili iken en alt gelir grubunda yer alan %5'lik dilimde yer alan bireylerde bu oran %35 olarak ortaya çıkmaktadır.²¹⁹ Bilgisayar kullanımı açısından yüksek gelir grubuna dahil her 10 kişiden yaklaşık dördü bilgisayar kullanmakta yine her 10 kişiden 3'ü ise internet bağlantısı kurmaktadır. Oysa en alt gelir grubunda yer alan bireylerin ancak %3'ü bilgisayar kullanmakta %2'si ise internet bağlantısı kurmaktadır. Teknolojinin kullanımındaki bu eşitizlik teknolojik ürünlerin sahipliği açısından da kendini belli etmektedir. En üst %5'lik gelir dilimi içerisinde yer alan her 100 haneden 44'ü bilgisayar sahibi iken en alt gelir diliminde bulunan %5'lik dilimde bu değer sadece 1'e eşit oluyor. Benzer bir durum cep telefonu kullanımında da kendini belli ediyor. En yüksek gelire sahip %5'lik dilimde yer alan bireylerde cep telefonu sahipliği %62.6 iken bu oran en alt gelir grubunda %7.2 olarak gerçekleşiyor.²²⁰

5.4. Kadınların İşgücüne Katılımı

Türkiye ekonomisi kadın işgücünün kullanımı açısından süreç içerisinde görelci bazı ilerlemeler sağlamış olmakla birlikte hala çok olumlu bir noktada değildir.

Türkiye'de işgücü piyasası açısından 1990'ların sonu itibariyle kadın işgücünün çoğunluğu sosyal güvencesi olmadan, sendikası, özellikle tarım sektöründe istihdam edilirken; kentli kadınlar arasında ekonomik olarak faal olan nüfusun oranı beşte bire dahi ulaşmamaktadır.²²¹

²¹⁸KUTLU, *Bilgi Toplumunda ...*, s.81.

²¹⁹"Haneleri Kriz Vurdu", *Radikal*, (20 şubat 2003).

²²⁰Aynı.

²²¹www.geocities.com/hablemitoglu/21yy_da_turkiye.htm (18 şubat 2003).

Kadınlar açısından evlilik işgücüne katılımı engelleyen bir başka sorundur. Evli olmayan kadınların işgücüne katılımı evli olanların yaklaşık iki katıdır.²²²

Kadınların işgücüne katılım oranları yaklaşık son 50 yıllık dönem için değerlendirildiğinde ise sonuçlar daha da çarpıcıdır. 1955 yılında kadınların işgücüne katılımı % 72 iken bu oran 1999 yılı itibariyle % 29.7 gerilemiş durumda. Ayrıca kadınların işsiz kalma süreleri erkeklere göre çok daha fazladır. Erkek işsizlerin % 29'u bir yıldan daha uzun süre iş ararken bu oran kadınlarda % 43'e yükselmektedir. Kadın ve erkekler arasında ortaya çıkan bir başka ayrım ise kazançlar arasındaki eşitsizliktir. 1987 verileri ile değerlendirildiğinde üst düzey yöneticilik yapan bir erkeğin saatlik kazancı 1688 lira iken bu değer bir kadın için 904 liradır. Satış personeli olarak çalışan bir erkek saatte 1092 lira kazanırken, bir kadın 531 lira elde etmektedir. Tarım işçisi bir erkek saatte 856 lira kazanırken kadının kazancı ise 318 liradır.²²³

5.5. Yoksulluk Sınırı ve Asgari Ücretler

Türkiye'de asgari ücret belirlenimi 1974 yılından bu yana devam etmektedir. 1475 sayılı İş Yasasına göre asgari ücret en az iki yılda bir Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bir komite tarafından belirlenmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye'de yaşanan enflasyon sorunu nedeniyle asgari ücretin daha sık aralıklarla belirlenmesi gündeme gelmiş ve 1998 yılından itibaren yıl ortasında bir kez 1999'dan sonra ise yılda iki kez uygulanması yoluna gidilmiştir.²²⁴

Ancak bütün bunlara karşın yıllar itibariyle çeşitli dalgalanmalar göstermekle birlikte asgari ücret değerleri denilebilir ki, hiçbir zaman tatmin edici düzeyde olmamıştır.

²²²www.insankaynaklari.com/cn/contentbody.asp?BodyID=1037 (11 Mart 2003).

²²³"Ayrımcılık Vahim Düzeyde", *Radikal*, 8 Mart 2003.

²²⁴www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurumraporu/EBS/24.02.03.htm (15 Mart 2003).

Tablo 27: Yoksulluk Sınırı ve Asgari Ücret

Yıllar	Ortalama Net Asgari Ücret		Ortalama Yoksulluk Sınırı	
	(TL/ay)	(\$/Ay)	(TL/ay)	(\$/Ay)
1988	66.235.-	44.-	530.000.-	348.-
1989	107.245.-	48.-	868.000.-	391.-
1990	194.591.-	72.-	1.494.000.-	551.-
1991	364.978.-	87.-	2.487.000.-	593.-
1992	676.881.-	98.-	4.338.000.-	642.-
1993	1.189.769.-	107.-	7.127.000.-	643.-
1994	2.062.100.-	69.-	15.177.000.-	507.-
1995	3.738.664.-	81.-	31.004.000.-	673.-
1996	7.966.467.-	97.-	57.433.000.-	700.-
1997	16.222.516.-	106.-	106.996.000.-	699.-
1998	28.473.718.-	108.-	202.467.000.-	770.-
1999	63.125.955.-	149.-	310.065.000.-	733.-
2000	83.736.900.-	133.-	459.326.000.-	732.-
2001	102.508.703.-	83.-	691.105.000.-	560.-
2002	173.907.737.-	122.-	977.662.000.-	685.-

(1) Yoksulluk sınırı, TÜRK-İŞ Gıda Harcaması esas alınarak hesaplanmıştır. 1996 yılından sonra yeni gıda harcaması serisi kullanılmıştır. 2002 yılı Temmuz itibarıyla yıllık ortalamadır.

(2) ABD Dolarına çevirirken, Merkez Bankası yıl ortalaması efektif satış kuruna göre hesaplama yapılmıştır. 2002 yılı Temmuz ayı itibarıyla.

(3) Ortalama net asgari ücret, yürürlük tarihi esas alınarak ağırlıklı olarak hesaplanmıştır.

Kaynak: <http://www.turkis.org.tr/gidader.doc> (15 Mart 2003).

5.6. Sosyal Taraflar Arasında Dengesizlik

Türkiye’de işgücü piyasasını oluşturan tarafların piyasayı etkileyebilme güçleri açısından bir dengesizlik söz konusudur. İşgücü piyasalarının bir biçimde kamu müdahalesine açık piyasalar olduğu gerçeği göz önünde tutulursa işveren kesimlerinin etki alanlarının daha geniş, buna karşılık işçi kesiminin daha güçsüz ve örgütsüz olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin tarım hariç 12 milyon çalışanın sadece 600 bininin DİSK, TÜRK-İŞ ve HAK-İŞ kapsamında sendikali olduğu görülmektedir.²²⁵

Ayrıca memur sendikalarının 4688 sayılı Kamu Çalışanları Sendikaları yasaları uyarınca hükümetle ilk toplu görüşmelerini 15 Ağustos 2002 tarihinde yapmaları ancak bu görüşmeler sonrasında halen sorunlarına net çözüm bulamamaları sorunun bir başka boyutunu oluşturmaktadır.

²²⁵TRT-2, *Televizyon Gazetesi*, Cevdet Selvi ile yapılan röportaj, 16 Mart 2003.

5.7. İşlevsiz Sosyal Güvenlik Kurumları

SSK gibi Bağ-Kur gibi sosyal güvenlik kurumları mali ve teknik açıdan yaşadıkları yetersizlikler yüzünden oldukça işlevsiz ve hantal kuruluşlar haline gelmişlerdir.

Bu kurumların yaşadıkları sorunlara ilişkin halen kalıcı çözümler üretilenmemiştir. Ayrıca Türkiye’de GSMH’den işgücü piyasasına ayrılan pay yalnızca % 0.16 olup İşçi Bulma Kurumuna ayrılan pay ise % 0.01’dir.²²⁶ Bu büyüklükte değerler ile sosyal güvenlik kurumlarının ve işçi bulma kurumlarının gereği gibi faaliyet göstermesi olanaklı değildir.

5.8. Çocuk İşçiler

1475 sayılı yasa çerçevesinde yürürlükte olan mevzuata göre 15 yaşın altındaki çocukların çalıştırılması yasaktır. 8 yıl kesintisiz eğitime geçilmiş olması, çocuk işçiliğini azaltmış olmakla birlikte kırsal kesimde hızlı mülksüzleşme, göç, yoksullaşma ve kayıt dışı istihdamın yoğunluğu çocuk emeğinin kullanımının yaygınlaşmasına yol açmıştır.²²⁷ Günümüzde çalışanların % 4.5’ini 12-17 yaş arasındaki çocuklar oluşturmaktadır.²²⁸

6. AB İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE İŞGÜCÜ PİYASALARI VE SOSYAL POLİTİKALARIN KAPSAMI

Türkiye özellikle AB ile bütünleşme sürecinin daha da yoğunlaşması ile birlikte ekonomik, siyasal ve sosyal alana ilişkin bir yeniden yapılanma gereksinimi hissetmektedir.

Bu gereksinim doğrultusunda da çeşitli adımlar atmaktadır. İş Güvencesi Yasası, İşsizlik Sigortası, İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yeniden yapılandırılması, sendikal alanda getirilmeye çalışılan yenilikler genel olarak sosyal alanda ve özel olarak da işgücü piyasaları ve sosyal politikalar açısından son yıllarda görülen değişimlerdir.

Bu bölümde önce AB ile bütünleşme sürecinde işgücü piyasaları ve sosyal politikaya ilişkin gelişimler sosyal güvenlik kapsamında irdelenecektir. Ardından bu kapsamın bir sonucu olarak ortaya çıktığını kabul edebileceğimiz işsizlik sigortası, iş güvencesi yasası gibi

²²⁶www.isguc.org/zfırat3.htm (18 Şubat 2003).

²²⁷www.turkis.org.tr/iscisinifi1.htm (18 Şubat 2003).

²²⁸Özlem ONARAN, "İsraf Ekonomisi İşsizlik Yaratıyor", *Gelecek*, (Sayı:2, Mayıs 2002), s.12.

yasal düzenlemelerden söz edilecektir. Daha sonra kamunun işgücü piyasalarına müdahale etme biçimini değiştirme isteğinin bir sonucu olarak yapılandırılan İŞ-KUR'un bazı niteliklerinden söz edilecektir ve son olarak özellikle AB ile son yıllarda girilen ilişkilerin muhasebesi sayılabilecek karşılaştırmalı veriler üzerinde durulacaktır. Aynı niyetle sosyal alana ilişkin muhasebeyi daha kapsamlı tutmak için dünya ekonomilerine ilişkin bazı veriler Türkiye ile karşılaştırılacak ve bu değerlendirme üzerinden bazı yorumlar yapılacaktır.

6.1. AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik

Türkiye'nin 14 Nisan 1987 yılında tam üyelik başvurusu yapmasının ardından AB ve Türkiye arasında sosyal güvenlik alanında yoğun bir etkileşim ortaya çıkmıştır.

Tam üyelik başvurusunun ardından 18 Aralık 1989'da yayınlanan Komisyon Raporu Türkiye ile ilgili sosyal göstergeleri çeşitli kriterler açısından değerlendirilmiştir.

Söz konusu rapor şu ifadelere yer vermektedir:

- a) Türkiye'nin yüz ölçümünün genişliği, nüfusunun büyüklüğü ve nüfus artış hızı tam üyeliği güçleştiren etkenlerdir.
- b) İşsizlik ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan Türkiye'nin üyeliği özellikle ASF açısından yük getirecektir. Ayrıca Türk işgücünün Avrupa'da serbest dolaşım hakkı elde etmesi topluluk içerisinde mevcut işsizliğin artmasına yol açacaktır.
- c) Türkiye'de işgücü maliyetlerinin düşük oluşu rekabet eşitliği ilkesini bozma olasılığını ortaya çıkaracaktır.
- d) Türkiye sosyal koruma açısından yetersizdir. Bir başka ifadeyle sosyal güvenlik harcamalarının Türkiye ulusal geliri içindeki payı düşüktür.

6.1.1. İlerleme Raporlarında Sosyal Politika

İzleyen yıllarda AB ve Türkiye arasında sosyal politika açısından ortaya çıkan etkileşim çeşitli İlerleme Raporları çerçevesinde değerlendirilmiştir.²²⁹

AB Komisyonu Türkiye ile ilgili ilk düzenli raporunu Ekim 1998'de sunmuş, Ekim 1999'da ise ikinci bir rapor kabul edilmiştir.

²²⁹ www.ssk.gov.tr/wps/sskroot/bulten/bulten82/h13.jsp (11 Mart 2003).

2000 yılı İlerleme Raporu'nda ise, sosyal politika ve istihdam kriterleri açısından ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir. Sosyal Koruma açısından o dönemde uygulamaya konulan "işsizlik sigortası"nın olumlu bir gelişme olduğu ancak sosyal güvenlik açısından mali güçlüklerin devam ettiği belirtilmiştir.²³⁰ Ayrıca sosyal güvenlik kurumları arasında bir bütünlük olmadığı, konuyla ilgili teknik personelin yetersiz olduğuna değinilmiş ve bunlara bağlı olarak da sosyal politika ve istihdam kurallarının uygulanmasının tam olarak gerçekleştirilemediği belirtilmiştir.

2001 yılı İlerleme Raporu ise daha önceki dönemlerde ifade edilen sorunların halen devam etmekte olduğunu vurgulamıştır. Bu kapsamda şu değerlendirmelere yer verilmiştir:²³¹

- a) 21 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren Ekonomik ve Sosyal Konsey Hükümet ağırlıklı olup sosyal tarafların sürece katılımı gerçekleşmemiştir.
- b) Sosyal politika ile ilgili AB mevzuatı ve Türkiye mevzuatı arasında bir uyum sorunu söz konusudur.
- c) Sosyal güvenlikle ilgili organizasyonların ve idari kapasitenin geliştirilmesine ihtiyaç vardır.
- d) İşçilerin serbest çalışması konusunda AB ile daha yoğun iletişim sağlanmalıdır.
- e) Çocuk işçiliği ve cins ayrımı halen çok yaygındır.
- f) Bireysel emeklilik vergi istisnaları olmadığından dolayı çekici değildir.

6.1.2. Katılım Ortaklığı Belgesinde Sosyal Güvenlik

1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi'nin ardından "aday ülke" statüsü elde eden Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'ne karşılık olarak bir Ulusal Program hazırlamıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa ve orta vadede sosyal güvenlik ile ilgili olarak şu ifadelere yer verilmiştir.

²³⁰ www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor00_6html (10 Mart 2003).

²³¹ www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor01_10html (10 Mart 2003).

- a) Konuyla ilgili AB Muktesebatına uygun bir strateji ve ayrıntılı programın benimsenmesi.
- b) Sosyal güvenlik ile ilgili kapsamın geliştirilebilmesi ve uygulanması için sosyal ortakların katılımının sağlanması.

Orta vade de ise

- c) Ücret ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir bir niteliğe kavuşturulması.
- d) Sosyal güvenlikle eşgüdümü sağlayarak yapılanmaların güçlendirilmesi.
- e) Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir istihdam stratejisinin hazırlanması, bu çerçevede yapısal değişimlere hız verilmesi.
- f) Sosyal güvenlikle ilgili reformların mali açıdan sürdürülebilir olması için sosyal korumanın geliştirilmesi.

6.1.3. Ulusal Program Kapsamında Sosyal Güvenlik

AB'ye "Aday Ülke" statüsünü elde etmiş ülkelerin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan yükümlülükleri takvime bağlayan bir taahhüt belgesi niteliğinde olan Ulusal Program 19 Mart 2001'de açıklanmıştır.

Sosyal Güvenlik ile ilgili ifadelere Ulusal Programın iki bölümünde yer verilmiştir.²³²

Ekonomik Kriterler bölümünde "Yapısal Reformlar" başlığı altında Sosyal Güvenlik Reformu konusu ele alınmıştır.²³³

Program'da sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar ifade edilmiş ve bu alanda reform yapılması gereğine işaret edilmiştir.

Sosyal güvenlikle ilgili ifadelere yer verilen bir diğer bölüm ise "Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği" bölümüdür.²³⁴ Bu kapsamda;

²³²Ulusal Program Özeti, www.anadolujansi.com.tr/ulusal.php (8 Mart 2003)

²³³Aynı.

²³⁴Celal POLAT, "Tam Üyelik Başvurusundan Sonra AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik", **SSK Bülteni**, (Sayı: 82, 2001), s.7.

- a) Sosyal güvenlik ile ilgili mevcut durum özetlenmiş,
- b) AB müktesebatı bir liste halinde düzenlenmiş,
- c) Sorumlu kuruluşun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olduğu belirtilmiş,
- d) Sosyal güvenlikle ilgili değişikliklerin orta vadede gerçekleştirileceği öngörülmüş,
- e) Nihai hedefin AB mevzuatının üstlenilerek uygulaması olduğuna değinilmiş,
- f) AB mevzuatına uyumun ek finansman gereksinimi ortaya çıkaracağı ifade edilmiştir.

Ulusal Programda ayrıca konuyla ilgili AB müktesebatı ile Türk Mevzuatı arasında bir karşılaştırma yapılmıştır.

Bu karşılaştırma sonrası;

- a) 1408/71/EEC sayılı tüzük ve Türk Sosyal güvenlik mevzuatının, 102 sayılı ILO sözleşmesinde belirtilen sigorta risklerini esas aldığı dikkate alındığında, genel olarak model bakımından bir sorunun olmadığı,
- b) 1408/71/EEC sayılı tüzüğe uyum sağlamak için sosyal güvenlik mevzuatının kapsamının ücretli ve ücretsiz tüm çalışanları içerecek biçimde genişletilmesi gerektiği,
- c) 1408/71 sayılı tüzükte yer alan eşitlik ilkesi bakımından değerlendirildiğinde Türk sisteminde bazı düzenlemelerin yapılmasının şart olduğu, 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bağ-Kur Kanunu kapsamı dışında kalan yabancıların kapsama alındığı, 506 sayılı kanunda ise uzun dönemli sigorta kollarına tabi olmaları yabancıları kendi isteklerine bırakılması yerine bu durumun zorunlu olması gerektiği saptanmıştır.

6.1.4. Sosyal Güvenlik Kapsamında Yeni Düzenlemeler

6.1.4.1. İş Güvencesi Yasası ve İşsizlik Sigortası

Kamuoyunda "İş Güvencesi Kanunu" olarak bilinen "4773 Sayılı İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 8 Ağustos 2002 tarihinde TBMM'nde kabul edilmiş ve 15 Ağustos 2002 tarih ve 24847 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Kanun 15 Mart 2003 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girer²³⁵ denilmiş olmakla birlikte bu tarih 30 Haziran 2003 tarihine ertelenmiştir. Ancak bu erteleme Cumhurbaşkanlığı tarafından reddedilmiş olduğundan dolayı kanun halen yürürlükte dir.

Yasa genel hatlarıyla işgücü piyasasına yönelik olarak şu uygulamaları kapsamaktadır:²³⁶

1475 sayılı İş Kanununun kapsamına giren, on veya daha fazla işçiyi bir hizmet akdine dayanarak çalıştıran işyerlerinde; en az 6 aylık kıdemi olan ve işletmenin bütünü nü sevk ve idare eden işveren vekili niteliğinde olmayan bir işçinin belirsiz süreli hizmet akdinin feshinde çeşitli kısıtlamalar getirmiştir. Buna göre;

- İşverenin bu şartlara haiz bir işçiyi işten çıkarması için Kanunda belirlenen ve işçinin yeterliliğinden, davranışlarından, işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli nedenlerinin olması ve fesih nedeninin açık ve kesin biçimde belirtilmesi gerekmektedir.
- İşverenin işçiyi işten çıkarma gerekçelerini geçerli bir nedene dayand ır d ır ı nı ispatlaması zorunludur.
- İşveren, öngör ü lmeyen durumlar dışında bir işçinin davranışları ya da verimi ile ilgili nedenlerle, iş akdinin feshi yoluna giderse işçinin yazılı savunmasının alınması gerekmektedir.
- Hizmet akdinin feshinin neden gösterilmeksizin feshi halinde ve/veya işçi gösterilen nedenin geçerli olmadığı iddiasında ise işçi bir ay içerisinde iş mahkemesine dava açabilecektir.
- İşçi tarafından hizmet akdinin feshinin geçerli bir nedene dayanmad ı ğı na ilişkin bir davada ispat mükellefiyeti işverenin sorumluluğuna bırakılmıştır.
- Dava seri muhakeme yöntemi doğrultusunda iki ay içinde sonuçlandırılacak, kararın temyizi halinde, Yargıtay bir ay içinde kesin kararı verecektir.

²³⁵ İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tenzimi Hakkında Kanunda Değışiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde 13.

²³⁶ TİSK, İşveren, Cilt XL, Sayı 11, 11 Ağustos 2002, s.5-6-7.

- İşçi mahkemeden işe geri dönmeye hak kazanır ise, işveren işçiyi ya tekrar işe başlatacak, başlatmadığı halde ise, mahkemece hükmedilecek (en az altı ay en çok bir yıllık ücret tutarında) tazminat ödemek zorunda kalacaktır.
- Ayrıca işveren işçiye; mahkeme kararının kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre içinde en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer haklarını ödeyecektir.
- İşçi kesinleşen mahkeme kararının kendisine tebliğinden itibaren altı iş günü içerisinde işe başlamak için işverene başvuruda bulunacak, bu olmadığı takdirde, işverence yapılmış olan fesih geçerli sayılacak ve işveren sadece bunun hukuki sonuçlarından sorumlu olarak, işçiye sadece ihbar ve kıdem tazminatı ödeyecektir.
- İşverenin bildirim şartına uymaması veya bildirim süresine ait ücreti peşin vererek hizmet akdini feshetmesi, işçinin iş güvencesi ile ilgili getirilen haklardan yararlanabilmesini engellemeyecektir.
- Eğer mahkeme feshin geçersizliği yönünde karar vermiş ise bu dönemde işçi başka bir yerde iş bulmuş ve eski işine dönmek istemiyor ise durumunu, 6 işgünü içerisinde işverene bildirecek, yazılı olarak yapılacak bu bildirim üzerine işçinin hizmet akdi geçerli bir sebeple feshedilmiş sayılacaktır. Bu halde de işçiye geçerli fesih nedeniyle hak edeceği tazminatlar ödenecektir.
- İşveren tarafından; işçinin hizmet akdinin İş Kanununun 17. maddesindeki nedenlere dayanarak feshedilmesi halinde, işçi feshin bu nedenlere uygun olmadığını gerekçe göstererek, iş güvencesi hükümlerinden yararlanabilecektir.
- Mahkemenin feshin geçersiz olduğuna karar vermesi ve işçinin işverence işe başlatılmaması halinde ise; işçi kıdem tazminatı, ihbar tazminatı (ihbar öneli kullandırılmamış ise), mahkemece hükmedilecek tazminat (en az 6 ay, en çok bir yıllık ücret tutarında), çalışmadığı döneme ait dört aylık ücret ve diğer her türlü haklarını almaya hak kazanacaktır. Hak kazanmamış ise işçi işsizlik sigortasından da yararlanacaktır.
- İş güvencesi kapsamı dışında bırakılmış işçilerin hizmet akitleri, fesih hakkının kötüye kullanılması yoluyla sona erdirilmiş ise işveren İş Kanunu'nun 13.

maddesinde yer alan bildirim süresine ait ücretin üç katı tutarında "kötüniyet tazminatı" ödeyecektir.

İş Güvencesi Kanunu ile hizmet akdinin feshi için geçerli neden oluşturmayacak unsurları ise şu biçimde sıralamıştır.

- Sendika üyeliği veya çalışma saatleri dışında ya da işverenin rızası ile çalışma saatleri içinde sendikal faaliyetlere katılmak.
- İşyeri sendika temsilciliği veya işçi temsilciliği yapmış olmak, yapmak veya temsilciliğe aday olmak.
- Mevzuattan veya sözleşmeden doğan haklarını takip için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak.
- İşyeri sendika temsilciliği veya işçi temsilciliği yapmış olmak, yapmak veya temsilciliğe aday olmak.
- Mevzuattan veya sözleşmeden doğan haklarını takip için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak.
- Irk, renk, cinsiyet, medeni hal, aile yükümlülükleri, hamilelik, din, siyasi görüş, etnik veya sosyal köken.
- 70. madde uyarınca kadın işçilerin çalıştırmalarının yasak olduğu doğumdan önce 6 ve doğumdan sonra 6 hafta olmak üzere toplam 12 haftalık sürede işe gelmemek.
- Hastalık veya kaza nedeniyle 17. maddenin (I) no'lu bendinin (b) fıkrasında öngörülen bekleme süresinde işe geçici olarak devam etmemek.

İş Güvencesi Kanunu ile 1475 sayılı İş Kanunu'nun 24. maddesi değiştirilmiştir. Buna göre;

- İşverenin ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme, işyeri ve işin gerekleri sonucu topluca veya bir ay içinde en az on işçiyi işten çıkarması "toplu işçi çıkarma" olarak nitelendirilecektir.

- Bu biçimdeki işten çıkarmalarda çıkarma sebepleri, çıkarılacak işçi sayısı ve grupları, işlemin ne kadarlık bir zaman diliminde gerçekleşeceği gibi bilgiler en az 30 gün önceden, bir yazı ile işyeri sendika temsilcilerine veya işçi temsilciliklerine, ilgili bölge müdürlüğüne ve İş Kurumu'na bildirilecektir.
- Bildirimden sonra temsilcilerle işveren arasında yapılacak görüşmede toplu işten çıkarmanın önlenmesi ya da çıkarılacak işçi sayısının azaltılması ya da çıkarmanın işçiler açısından olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi yönünde çaba harcanacak, görüşmenin sonunda toplantının yapıldığını gösteren bir tutanak tutulacaktır.
- Fesih bildirimleri; bölge müdürlüğüne yapılan bildirimden 30 gün sonra hüküm doğuracaktır.
- İşyerinin bütünüyle kapatılarak kesin ve devamlı biçimde faaliyetine son vermesi durumunda sadece bölge müdürlüğüne ve İş Kurumu'na 30 gün önceden bildirim yapılacak ve işyerinde ilan edilecektir.
- Mevsimlik ve kampanya işlerinde yapılan işten çıkarmalarda eğer işten çıkarma bu işlerin niteliğine bağlı olarak yapılıyorsa toplu çıkarmaya ilişkin hükümler uygulanmayacaktır.
- Toplu işten çıkarma hallerinde, iş güvencesine ilişkin hükümlerin engellenmesine yönelik uygulamalar olduğu düşüncesinde olan işçi, iş güvencesine ilişkin hükümlerden yararlanabilecektir.

Yeni yasa ile işyeri temsilciliği kurumu oluşturmuştur.

- Buna göre sendikal örgütlülüğü olmayan işyerlerinde; o işyerlerinde çalışan işçiler tarafından; çalışan sayısına göre işçi temsilcileri seçilecektir. Seçilecek temsilci sayısı tablodaki gibidir.

Tablo 28: Sendika Temsilci Sayısı

İşçi sayısı 50'ye kadar ise	1
İşçi sayısı 51-100 arasında ise	2
İşçi sayısı 101-500 arasında ise	3
İşçi sayısı 501-1000 arasında ise	4
İşçi sayısı 1001-2000 arasında ise	6
İşçi sayısı 2000'den fazla ise	8

Kaynak: İşveren Dergisi, 11 Ağustos 2002, s.7.

- İş yeri sendika temsilcilerine, işverence yazılı rızası olmadıkça işyerinin değiştirilemeyeceği veya işinde esaslı bir tarzda değişiklik yapılamayacağı güvencesi getirilmiştir. Aksi durumda değişiklik geçersiz sayılacaktır.

Yeni yasa sendikaya üye olup olmama hürriyetini de teminat altına almıştır.

- Söz konusu yasa ile 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle eğer hizmet akdi sendika üyeliği veya sendikal faaliyetlerden dolayı feshedilmiş ise işçi iş güvencesi hükümlerinden yararlanacak, ancak elde edeceği tazminat bir yıllık ücreti tutarından az olmayacaktır.
- İşverenin sendikal ve sendikasız işçiler arasında ayırım yapması halinde işçinin 1 yıllık ücreti tutarından az olmamak üzere tazminat ödemek zorunda kalacaktır.
- 2821 sayılı Kanunun 31. maddesine eklenen yeni bir fıkra ile; İş Kanununa eklenen yeni hükümlerin uygulama alanı dışında kalan işçilerin de sendika üyeliği veya sendikal faaliyetlerden dolayı hizmet akitlerinin feshi iddiası ile açacağı davada ispat yükünün işverende olacağı kabul edilmiştir. Bu durumda işçiye ödenecek tazminat miktarı en az 1 yıllık ücret tutarı olarak düzenlenmiştir.

İşsizlik sigortası ise Türkiye'de ilk kez ILO tarafından hazırlanan bir rapora konu olmuş ve 1959 yılında hazırlanan ilk raporda genel hatlarıyla, bir işsizlik sigortasının kurulabileceği, bu sigortanın organizasyonu işçinin İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilebileceği, tarım işçileri ile mevsimlik işçilerin kapsam dışı bırakılabileceği, finansmana işçi, işveren ve devletin katılması gerektiği ifade edilmiştir.²³⁷

Ancak işsizlik sigortası aradan oldukça uzun bir süre geçtikten sonra yeniden gündeme gelmiş ve 25 Ağustos 1999 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve 1.6.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

Kanunun amacı "sigortalılara işsiz kalmaları halinde bu konuda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesidir".²³⁸

²³⁷Ufuk AYDIN, "Sosyal Sigorta Uygulamasında Yeni Bir Sigorta Kolu: İşsizlik Sigortası" www.eso_es.net/kurumsal/yazi.asp?19 (10 Mart 2003).

²³⁸Aynı.

İşsizlik sigortası sadece SSK'ya tabi olan kimseler için getirilmiş bir uygulama olup söz konusu sigorta ile sağlanan yardımlar sigortalılara ödenek verilmesi, mesleki eğitim sağlanması ve işe yerleştirilmeleri olarak sıralanabilir.

Kanun SSK'yı prim toplama ve topladığı primleri iş-kur bünyesinde oluşturulan fona yatırma görevleri ile görevlendirmiştir.

Buna karşılık diğer hizmetlerin ve işlemlerin yapılması ise İŞ-KUR bünyesinde oluşturulan "İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı" bünyesinde gerçekleştirilecektir. Sigorta'nın uygulanması açısından işverenler sadece SSK'ya prim ödemekle yükümlü olup ayrıca sigortalı işçilerini İŞ-KUR'a bildirmek zorunda değildirler.

Sigorta kapsamında esas ücretlerden % 2 sigortalı payı, % 3 işveren payı, % 2 devlet payı²³⁹ olmak üzere toplam % 7 oranında işsizlik sigortası primi alınması kararlaştırılmış olmakla birlikte bu oranlar 2002 ve 2003 yılları için sırasıyla % 1, % 2 ve % 1 olarak değiştirilmiştir.

6.1.4.2. Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR)

İstihdam politikaları açısından AB standartlarına uyum sağlamak amacıyla yeniden yapılandırılan bir kurumdur.

Söz konusu kurum 1946 yılında 4837 sayılı Kanun ile kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yerine oluşturulmuş bir yapılandırma. Süreç içerisinde ortaya çıkan ekonomik ve teknolojik gelişmeler, işgücü piyasalarının değişen yapısı ve son yıllarda uygulanmaya başlanan işsizlik sigortası uygulaması İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yerine bir başka kurum ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Sonuç itibarıyla yaşanan bu gelişimleri izlemek ve işsizlik sigortasını etkin bir biçimde yürütebilmek için 4 Ekim 2000 tarihinde yayınlanan 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur.²⁴⁰

Söz konusu Kararname ile kurumun görev alanı genişletilmeye çalışılmıştır. Bu amaca ulaşabilmek içinde kamu ve üniversite temsilcilerinin yer aldığı bir Genel Kurul, kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluk taşıyan organı haline dönüştürülen Yönetim

²³⁹ www.insanveemek.com/issizlik.htm (10 Mart 2003).

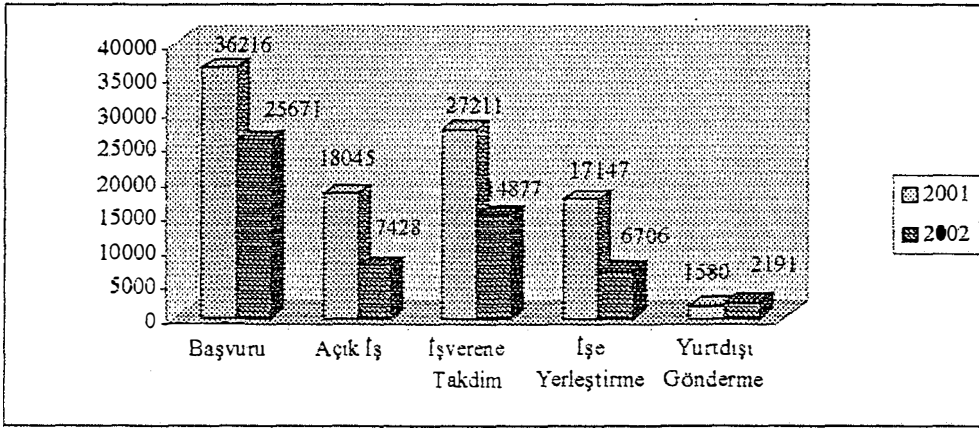
²⁴⁰ www.iskur.gov.tr/mydocu/elkitabi/giris/genel_mudur.htm (18 Şubat 2003).

Kurulu ve il bazında bölgesel kalkınmada yerel inisiyatifi geliştiren ve yerel istihdam politikalarını belirleyecek İl İstihdam Kurulları oluşturulmuştur. Ayrıca bu süreçte iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunmak üzere özel istihdam bürolarının kurulmasına izin verilmiştir.

İŞ-KUR, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yerine oluşturulmuş olmakla birlikte içinde bulunduğu işgücü piyasası koşulları farklılık taşımamaktadır. Genel olarak bakıldığında Türkiye'de iş arayanların ancak % 16'sı İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile iş aramaktadır.²⁴¹

İŞ-KUR oluşturulduğundan bu yana istihdama ilişkin faaliyetleri sonucu ulaşılan veriler ise aşağıdaki grafikten de izlenebileceği gibi yeterli etkinlikte değildir.

Grafik 17: 2001-2002 Eylül Ayları İşgücü Piyasası Bilgileri



Kaynak: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **Aylık İstatistik Bülteni**, Eylül 2002.

Eylül 2002 ayı itibariyle işe yerleştirilmek isteği ile başvuru sayısı 25.671 olmuştur. Eylül 2001 ayında başvuru sayısının 36.216 kişi olduğu göz önünde tutulursa başvurularda % 29.12'lik bir azalma söz konusudur. Eylül 2001'de 18.045 olan açık iş sayısı 2002 yılının aynı ayında 7.428 olup açık işlerde de % 58.84'lük bir azalma görülmüştür. Benzer düşüşler işverene takdim edilen işçi sayılarında da ortaya çıkmıştır. 2001-2002 yılları arasında işverene takdim edilen işgücü sayısı % 45.33'lük (12.334 kişi) bir düşüş kaydetmiştir. Ve son olarak

²⁴¹Zerrin YÖNEY FIRAT, "İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları", www.isguc.org/zfirat3.htm (18 Şubat 2003).

İŞ-KUR aracılığıyla işe yerleştirilebilen kişi sayısı Eylül 2001'de 17.147 kişi iken bu rakam Eylül 2002'de 6.706 kişiye düşerek % 60.89'luk bir azalma göstermiştir.²⁴²

6.1.4.3. İşgüvencesi Açısından AB ve Türkiye

AB ülkelerinin iş güvencesine yaklaşımı "işverenler işçinin işine haklı bir nedene dayanmaksızın keyfi biçimde son veremez" biçiminde özetlenebilir. Ayrıca "haklı bir neden" doğrudan doğruya işveren tarafından kanıtlanmak zorundadır.

AB ülkeleri 24 Temmuz 1992 tarihinde çıkarttıkları bir yönergeyle, işçi sendikalarına daha fazla yetki tanımışlardır. Dolayısıyla sendikalaşmadan dolayı işten bir işçinin atılması olası değildir.

İşveren tarafından gerçekleştirilecek toplu işten çıkarmalarda, işverenin işçiyi önceden haberdar etmesi, danışması ve ilgili makama yazılı olarak haber verilmesi prosedürü getirilmiştir.

Çeşitli AB ülkelerinde iş güvencesi uygulamaları şu biçimdedir.²⁴³

i. Almanya'da İş Güvencesi:

a-) İş 6 aydan fazla sürmüş işçinin iş akdinin feshi "**sosyal bakımdan**" haklı değilse fesih geçersizdir. Fesih **işçinin kişiliğinden** ya da **davranışlarından** yada **iş gereklerinden** doğan bir nedene dayanmıyorsa sosyal bakımdan haksızdır.

b-) İşyeri gereklerinden doğan fesihlerde; öncelikle aynı işyerinde başka bir işte çalışma olanağının olup olmadığının araştırılması zorunluluğu vardır.

c-) İşyeri gereklerinden kaynaklanan fesihlerde; işveren; "**en çok ihtiyaç duyduğu işçileri değil, işe en çok ihtiyacı olan işçileri işyerinde tutmakla yükümlüdür.**"

²⁴²www.iskur.gov.tr (20 Şubat 2003).

²⁴³www.belediyeis.org.tr/belediyeis/arastirma/arastirmalar/yilan_hikayesi_Is_guvenesi.html (20 Şubat 2003).

d-) İş sözleşmesi sona erdirilen işçi; feshin geçersizliği için tespit davası açabilir. İşçi boşta geçen sürelerinin ücretini, işe iadesini ya da 12-18 aylık ücreti tutarında tazminat isteyebilir.

ii. Fransa'da İş Güvencesi:

İşten çıkarma gerçek ve ciddi bir nedene dayanmıyorsa, yargıç işçinin kazanılmış hakları ile birlikte işe iadesini önerebilir. Taraflardan birisinin bu öneriyi kabul etmemesi durumunda, yargıç işçiye son altı aylık ücretinden aşağı olmamak üzere bir tazminat ödenmesine karar verir.

iii. Belçika'da İş Güvencesi:

Belirsiz süreli iş akitleri, işveren tarafından 28 gün, işçi tarafından 14 gün önceden ihbarda bulunmak koşuluyla fesih edilebilir. Derhal fesihlerde "önemli nedenler" koşulu aranır. bu koşulun bulunmadığı durumlarda yargıç belirli bir tazminata hükmedebilir.

iv. İtalya'da iş güvencesi:

Fesih haklı bir nedene dayanmalıdır. Feshin hukuka aykırılığı saptandığında, işveren yargıcın kararı üzerine işçiye işe almak zorundadır İşveren işçiye işe almaz ise, karar tarihinden itibaren tekrar işe alınmaya kadar geçecek süreye ilişkin ücretlerini ödemek zorundadır.

v. İsveç'te iş güvencesi:

İşveren, haklı ve objektif bir neden olmaksızın işçinin iş akdini feshedemez. Feshin haksız olduğunu iddia eden işçi dava açtığında dava sonuçlanana kadar işine devam etme hakkına sahiptir. İşveren işe iade kararına uymaz ise, 16-32 aylık ücret tutarında tazminat öder.

vi. İspanya'da iş güvencesi:

Objektif bir nedene dayanmayan fesih haksız sayılmaktadır. Haksız fesihte işveren ya işçiyi tekrar eski işine almak ya da her yıl için 45 günlük, ancak en az 42 aylık ücreti tutarında bir tazminat ödemek zorundadır.

Avrupa Birliği ülkeleri, işverenlerin işten çıkarmalarda keyfi davranmamaları için gerekli önlemleri almalarının yanı sıra kıdem, ihbar ve diğer tazminatlarda mevcuttur. Ayrıca, çoğu Avrupa Birliği ülkesinde devlet, sosyal devlet ilkesi gereğince vatandaşlarının asgari geçim sağlayıcı tedbirleri de almaktadır.²⁴⁴

AB ülkeleri ile Türkiye açısından iş güvencesi ve çeşitli ödemeler açısından ortaya çıkan tablo ise şu biçimdedir.

Tablo 29: Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı, İş Güvencesi, İşsizlik Sigortası, İhbar Önelleri ve İşçiye Ödenen Diğer Tazminatlar Karşılaştırması

Üye Ülke	İhbar Öneli	Kıdem Tazminatı	İşçiye Ödenen Diğer Tazm.	İşGüvencesi	İşsizlik Sigortası
Türkiye	Var	Var	Yok	Yok	Var
Almanya	Var	Yok	Var	Var	Var
Avusturya	Var	Var	Var	Var	Var
Belçika	Var	Yok	Var	Var	Var
Danimarka	Var	Var	Yok	Var	Var
Finlandiya	Var	Yok	Yok	Var	Var
Fransa	Var	Var	Var	Var	Var
Hollanda	Var	Var	Var	Var	Var
İngiltere	Var	Var	Yok	Var	Var
İrlanda	Var	Var	Yok	Var	Var
İspanya	Var	Var	Var	Var	Var
İsveç	Var	Yok	Yok	Var	Var
İtalya	Var	Var	Var	Var	Var
Portekiz	Var	Var	Var	Var	Var
Yunanistan	Var	Var	Var	Var	Var

Kaynak: http://www.belediyeis.org.tr/belediyeis/arastirma/arastirmalar/yilan_hikayesi_is_guvencesi.html

²⁴⁴http://www.belediyeis.org.tr/belediyeis/arastirma/arastirmalar/yilan_hikayesi_is_guvencesi.html
(26 Mart 2003)

Ayrıca iş akdinin feshinde geçerli bir neden zorunluluğu, fesihte yargı denetimi ve işe iade sistemi açısından bazı karşılaştırmalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 30: İş Akdinin Feshinde Geçerli Bir Neden Zorunluluğu, Fesihte Yargı Denetimi ve İşe İade Sistemi Açısından Bazı Karşılaştırmalar

Ülkeler	İş Akdinin Feshinde Geçerli Bir Neden Zorunluluğu	Fesihte Yargı Denetimi	İşe İade Sistemi
Almanya	Var: Fesih sosyal bakımdan geçerli bir nedene dayanmalı	Var: Haksız fesih mahkemece iptal edilebilir.	Var
Fransa	Var: Fesih gerçek ve ciddi bir nedene dayanmalı	Var: Ekonomik fesihler izne tabidir.	Var
İtalya	Var	Var	Var
İngiltere	Var	Var	İşe iade edilmezse 6250 sterlin ayrıca ek tazminat alabilir.
İsveç	Var	Var	Var: İşe iade kabul edilmezse ayrıca tazminat.
İspanya	Var	Var	Var: İşe iade kabul edilmezse ayrıca tazminat.
Türkiye	Yok: İşveren hiçbir neden göstermeden iş akdini feshedebilir.	Yok	Yok

Kaynak: www.kristalis.org/ab_ve_is_guvencesi.htm (17 Mart 2003).

6.2. Avrupa İstihdam Stratejisine Dahil Olma Süreci

AB'ye aday olma statüsünü elde etmiş olan ülkelerde Avrupa İstihdam Stratejisi'ne dahil olmak için yapılan çalışmalar 1999 yılında başlamıştır. Aday ülkeler için aşamalı bir geçiş süreci söz konusudur. Sürecin ilk adımı her aday ülke için ayrı ayrı fakat aynı biçimde hazırlanması gereken "İstihdam Durum Raporu'dur". Bu rapor ile adeta, ülkenin istihdam ve işgücü piyasasının fotoğrafının çekilmesi amaçlanmıştır.²⁴⁵

İkinci aşama, Komisyon yetkilileri ile aday ülke uzmanlarının ortaklaşa hazırlayacakları ve aday ülkenin istihdam konusundaki önceliklerini ve izlenecek politikaları belirleyen "İstihdam Ortak Değerlendirme Belgesi"dir. Aday ülke ile AB Komisyonu arasında imzalanan belge, aday ülkenin işgücü piyasasını modernize edeceğine ve AB normlarına uyacağına ilişkin resmi bir taahhüt niteliğini taşımaktadır.

²⁴⁵www.zaman.com.tr/2002/06/04/yorumlar/default.htm (13 Mart 2003).

Üçüncü aşama ise, aday ülkelerin "Ortak Değerlendirme Belgesi"nde uzlaşma sağlanan ortak hedeflere ulaşmada sağlanan ilerlemeleri ifade eden ve her yıl aday ülkece hazırlanan "İlerleme Raporu"dur.

Son aşamada, aday ülkeler Birlik istihdam programlarına tamamen katılacak ve Avrupa Sosyal Fonu'na hazırlık çalışmalarının tamamlanmasıdır.

AB'de aday olma statüsünü elde etmiş bir ülke olarak Türkiye bu aşamaların henüz çok başındadır.

2002 Şubat ayında Komisyon yetkilileri ile Brüksel'de yapılan toplantıda Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisi'ne dahil olması için çalışmaların başlatılması kararlaştırılmış bu çerçevede de bir "İstihdam Durum Raporu" hazırlanması öngörülmüştür. Bu rapor Türkiye İş Kurumu tarafından, Avrupa Eğitim Vakfı'nın da desteğiyle "AB ile Bütünleşme Yolunda Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam" adı ile hazırlanmıştır. Dolayısı ile Türkiye İşgücü Piyasaları ve sosyal politikalar açısından ilk adımını henüz atmıştır.²⁴⁶

6.3. Ayraç; Türk İşgücünün AB'de Serbest Dolaşımı

Türk işgücünün AB ülkelerinde serbest dolaşımı ile ilgili olarak Ankara Antlaşmasında çeşitli öngörüler olmakla birlikte her iki taraf açısından da bugüne kadar somut bir adım atılamamıştır. Bir başka anlatımla henüz net bir müzakere süreci başlatılmamıştır.

Sorunun çözümüne ilişkin olarak ortaya çıkan yaklaşım daha çok konu ile ilgili görüşmelerin sürdürülmesi yönündedir.

Türkiye'nin işgücü piyasasında yaşanan sorunlar, sosyal güvenlik sistemindeki aksaklıklar ve bir bütün olarak makro ekonomik göstergelerindeki dengesizlikler, Türkiye'yi AB ülkelerine işgücü transfer etme olasılığı çok yüksek bir ülke konumuna getirmektedir.

Almanya başta olmak üzere birçok AB ülkesinde çok sayıda Türk vatandaşının bulunması göçün yoğunluk kazanabileceğini ve coğrafi yakınlığın bu eğilimi güçlendirebileceğini akla getirmektedir.²⁴⁷

²⁴⁶www.insankaynaklari.com/cn/contentbody.asp?bodyID=1037 (11 Mart 2003).

²⁴⁷www.abhaber.com/belgeler/belgeler_18.htm (12 Mart 2003).

Bu koşullar altında Türkiye açısından da uzun vadeli ve kapsamlı bir geçiş dönemi öngörülmektedir.

6.4. İşgücü Piyasaları ve Sosyal Politikalar Açısından AB ile İlgili Karşılaştırmalı Veriler

6.4.1. İşgücü Piyasasına İlişkin Genel Karşılaştırmalar

AB ülkeleri için 2000 yılı verileri, Türkiye için ise 2001 yılı verileri kullanıldığında; bazı veriler açısından ortaya çıkan sonuçlar şu biçimdedir:

Tablo 31: İşgücü ve İstihdama İlişkin Bazı Verilerle AB-Türkiye Karşılaştırması

	AB (%)	Türkiye (%)
İşgücüne katılma oranı	69,0	48,7
İstihdam oranı	63,3	44,6
Kadın istihdam oranı	57,0	24,0
İşsizlik oranı	8,2	8,5
Tarımın istihdamdaki payı	4,0	35,4
Sanayi sektörünün istihdamdaki payı	19,9	18,3
İnşaat sektörünün istihdamdaki payı	7,0	5,3
Hizmetler sektörünün istihdamdaki payı	69,2	41,0
Ücretli istihdamı/Toplam istihdam	82,5	48,6

Kaynak: <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/bulten3.html> (13 Mart 2003).

Tablodan da görüldüğü gibi işgücü ve istihdama ilişkin tüm göstergeler açısından Türkiye aleyhine bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Söz konusu genel görünüm dışında spesifik bazı göstergeler açısından da bazı karşılaştırmalar yapılabilir.

6.4.2. Sosyal Sigorta Primleri

Sosyal sigorta primlerinin yüklenimi açısından Türkiye’de çalışanların payı 6.9, AB’de çalışanların payı ise 8.2’dir. İşveren payları açısından ise Türkiye’de bu oran 8.8 iken AB ülkelerinde 15.6 olmaktadır.²⁴⁸

²⁴⁸www.ilo.org/publications/e-book/0102071E.pdf (12 Mart 2003).

Dolayısıyla sigorta primlerinin yüklenimi açısından Türkiye’li işverenlerin oranı AB’li işverenlerin oranının yarısıdır. Bir başka ifadeyle Türkiye’li çalışanlar sigorta primlerinin yüklenimi açısından eğer bir kriter olarak alınır ise AB’ye uyum sağlamakla iken aynı şey işverenler açısından söz konusu değildir.

6.4.3. İşgücünün Satın Alma Gücü

AB ülkelerinin işgücünün sahip olduğu satın alma gücü ile Türkiyeli işgücünün satın alma gücü imalat sanayiinin bir alt sektörü olan metal işkolu açısından değerlendirilebilir.

Türkiye’de 2001 yılı verilerine göre metal işçisinin saat ücreti 1.95 ABD dolarıdır. Oysa AB ülkelerinde ortalama saat ücreti ise 11.98 ABD dolarını bulmaktadır. Bu farklılıktan dolayı bir Türk işçisi 1 kg. et satın almak için 2 saat 58 dakika çalışmak zorunda iken bir Alman işçisi 29 dakika, Finlandiyalı bir işçi 33 dakika, Avusturyalı bir işçi ise 52 dakika çalışmaktadır. Bir ekmek satın alabilmek için Türk bir işçi 18 dakika çalışmak zorunda iken, buğday üreticisi olmayan İsveç’te 11 dakika, İtalya ve Portekiz’de ise 1’er dakika çalışmak yeterlidir.²⁴⁹

6.4.4. İşgücü Verimliliği ve Ücretler

AB ülkeleri ve Türkiye’de işgücü verimliliği açısından bir karşılaştırma yapıldığında 1994-1998 yılları arasında her yıl için işgücü verimlilik değerleri yıl bazında Türkiye açısından olumsuz olmakla birlikte, söz konusu yıllar içerisinde oransal artış açısından Türkiye’nin olumlu bir gelişim gösterdiği söylenebilir.

Bu dönemde Türk işgücünün verimliliğinin ulaştığı % 40.21’lik artış oranı Avusturya, Almanya, İspanya, Fransa, İrlanda ve Hollanda işgücünün verimlilik artışından daha fazladır. Ayrıca bu değer AB ülkelerinin toplam işgücü verimlilik artışından da fazladır.

²⁴⁹www.birlesikmetal.org/arastirma/1.doc (17 Mart 2003).

Tablo 32: AB Ülkeleri ve Türkiye’de İşgücü Verimliliği (1994-1998)

Ülkeler	1994	1995	1996	1997	1998	1998/1994 Artış %
Avusturya	287,85	319,88	349,57	318,55	338,73	17,68
Belçika	405,33	445,79	471,68	497,55	575,31	41,94
Almanya	433,95	474,06	480,14	492,44	507,01	16,84
Danimarka	478,89	633,20	690,24	687,38	741,32	54,80
İspanya	456,32	462,19	479,00	511,06	548,98	20,31
Finlandiya	527,79	653,76	757,47	743,73	853,15	61,64
Fransa	837,37	823,70	864,68	917,44	838,92	0,19
İngiltere	451,30	444,84	525,95	612,70	669,44	48,33
Yunanistan	136,35	147,81	174,63	194,00	204,00	49,61
İrlanda	368,20	352,49	453,62	526,87	483,50	31,31
İtalya	589,81	648,44	782,93	951,33	1.175,89	99,37
Lüksemburg	1.194,79	2.503,34	2.122,55	2.907,44	3.176,25	165,84
Hollanda	642,89	663,23	690,77	718,39	771,00	19,93
Portekiz	242,72	276,00	328,42	337,09	401,86	65,57
İsveç	420,61	477,59	558,92	635,83	638,44	51,79
A.B.Toplamı	503,83	532,69	577,78	626,52	655,99	30,20
Türkiye	123,44	125,70	132,60	154,78	173,07	40,21

Kaynak: CEA Insurance in Europe, TSRSB.

Ancak sonuç itibarıyla Türkiye’nin çalışan kişi başına üretiminin AB ortalamasının neredeyse üçte biri olduğunu görmekteyiz. Buna ek olarak Dolar bazında seçilmiş ülkeler arasında Türkiye’ye en yakın olan Portekiz bile 33.698 dolar ile çalışan başına GSYİH’nın 19.267 dolar olduğu Türkiye’nin neredeyse iki katı verimlilikle çalışmaktadır.²⁵⁰

AB ülkeleri ve Türkiye açısından sektörel bazda işgücü verimliliği değerlendirildiğinde ise ortaya çıkan bulgular şu biçimdedir.²⁵¹

²⁵⁰www.disbank.com.tr/sirketlericin/bilgi_bankasi/arastirmalar/haftalik/2002/haziran/w17062.pdf (18 Mart 2003).

²⁵¹Halit SUIÇMEZ, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Ücret ve Verimlilikler", *Türk-İş Yıllığı* 99, Kasım 1999, s.223-225.

a) AB ile Türkiye arasında verimlilik açığının en yüksek olduğu sektör giyim eşyası sanayiidir. AB’de verimlilik bu alanda Türkiye’den 14.91 kat yüksektir.

b) Ana kimya sanayiinde Türkiye’de işgücü verimlilik düzeyi AB’den daha yüksektir. AB’nin ortalama işgücü verimliliği Türkiye’nin % 80’i dolayındadır.

c) Verimlilik açığının en az olduğu sektörler, tekstil, kağıt sanayii, lastik ürünleri, cam, demir-çelik, metal sanayii, gıda ürünleri gibi sektörlerdir.

AB ülkeleri ile Türkiye’deki ücretler açısından ise;

a) AB imalat sanayiinde sabit fiyatlarla işgücü ücret ortalaması, Türkiye’den 4.50 kat yüksektir.

b) Sektörel açıdan AB lehine ücretlerin en yüksek olduğu sektör deri ve kürk sanayiidir. İşgücü ücretinde AB, Türkiye’den yaklaşık 6 kat daha yüksektir. Bu sektörün arkasından ağaç, mobilya ve döşeme sanayii gelmektedir.

c) Katma değer içinde ücret payları açısından ise AB Türkiye’den 2.52 kat daha yüksektir.

Verimlilik ile birlikte ücret ve bölüşüm kriterleri açısından ortaya çıkan tablo ise aşağıdaki gibidir.

Tablo 33: AB ve Türkiye’de Verimlilik, Ücret, Bölüşüm Karşılaştırması

Sektör Kodu/Sektör Adı	AB Türkiye’den Kaç Kat Yüksek		Türkiye AB’den Kaç Kat Yüksek	AB Türkiye’den Kaç Kat Yüksek	
	Verimlilik Düzeyi	Ücret Düzeyi	Artık Oranı	Verimlilikte Ücret Payı	Katma Değerde Ücret Payı
311 Gıda Ürünleri	2,39	5,46	2,97	2,29	2,19
321 Tekstil	1,50	4,59	5,23	3,01	2,05
322 Giyim Eşyası	14,91	5,25	-5,68	0,35	2,91
329 Deri ve Kürk Ürünleri	4,20	5,90	1,75	1,40	2,16
324 Ayakkabı Sanayii	2,93	3,30	1,24	1,12	1,20
331 Ağaç ve Mantar Ürünleri	2,18	5,37	3,42	2,45	2,22
332 Ağaç Mobilya ve Döşeme Sanayii	2,00	5,72	4,42	2,86	3,06
341 Kağıt Sanayii	1,82	5,40	4,28	2,97	2,41
342 Basım ve Yayın Sanayii	2,40	4,21	2,38	1,75	2,36
351 Ana Kimya Sanayii	0,80	4,26	7,48	5,37	4,46
352 Diğer Kimyasal Ürünler	2,58	3,19	1,35	1,23	2,19
355 Lastik Ürünleri	1,41	3,33	3,48	2,35	2,99
356 Plastik Ürünleri	3,47	5,06	1,74	1,46	2,43
361 Çanak Çömlek Çini Porselen	2,91	4,52	1,96	1,55	3,43
362 Cam Sanayii	1,39	3,42	3,51	2,45	2,69
369 Taş ve Toprağa Dayalı Diğer Sanayii	3,12	5,09	2,05	1,62	2,33
371 Demir ve Çelik	1,44	3,75	3,50	2,61	2,94
372 Demir Çelik Dışı Metaller	1,62	5,05	4,70	3,12	2,59
381 Metal Sanayii	1,26	4,54	6,14	3,61	2,50
382 Elektriksiz Makineler	2,43	4,36	2,27	1,79	2,18
383 Elektrik Makineleri	1,96	3,76	2,44	1,91	2,59
384 Taşıt Araçları Sanayi	1,24	4,02	5,80	3,24	2,56
385 Mesleki İlmi Aletler Sanayii	-	4,13	-	-	1,65
ORTALAMALAR	2,81	4,50	3,27	2,28	2,52

Kaynak: SUIÇMEZ, a.g.e., s.224.

Sonuç olarak Türkiye ile AB arasındaki ücret açığı verimlilik açığından daha fazladır. Ayrıca katma değer ve verimlilik içindeki ücret payları Türkiye açısından AB’ye göre çok düşüktür.

6.4.5. Kamu Çalışanlarının Oranı

Nüfus ve istihdam oranları açısından Türkiye ve bazı AB ülkeleri karşılaştırıldığında sanıldığı gibi Türkiye aleyhine bir durum söz konusudur.

Tablo 34: Kamu Çalışanlarının Toplam İstihdama ve Nüfusa Oranı

Seçilmiş Ülkeler	İstihdama Oranı %	Nüfusa Oranı %
Almanya	12.3	5.3
İspanya	15.2	3.9
Finlandiya	24.3	10.4
Fransa	21.3	8.2
İrlanda	14.6	6.2
Portekiz	15.2	
Türkiye	9.1	3.2
İtalya	15.2	3.9

Kaynak: KESK, Kamuda Esnek Çalıştırma ve Toplam Kalite Yönetimi, İstanbul, 1995, s.32.

Dolayısıyla gerek kamuda çalışan personelin toplam istihdama oranı açısından gerekse de nüfusa oranı açısından oldukça düşük değerler ortaya çıkmaktadır. Söz konusu oranlar kamuda istihdam fazlalığına değil, kamu personelinin daha etkin ve verimli kılınması gerekliliğine işaret etmektedir.

6.4.6. Eğitim

İşgücünün niteliksel gelişkinliği açısından Türkiye'nin durumu daha önce incelenmişti. Ancak bu kez GSMH'dan eğitime ayrılan paylar açısından AB ülkeleri ile karşılaştırma yapıldığında Türkiye açısından yine olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Tablo 35: 2003 İtibariyle GSMH'dan Eğitime Ayrılan Pay

Ülke	Pay %
İsveç	7.8
Fransa	6.1
İtalya	4.7
Finlandiya	5.7
Almanya	4.8
Belçika	5.9
İspanya	4.9
İsviçre	4.7
Yunanistan	3.5
Türkiye	2.87

Kaynak: www.egitimsen.org.tr/basinaciklamasi/aciklama14.html

Eğitime verilen 6nemin bir diğer g6stergesi olarak kullanılacak değerler, bazı AB 6lkeleri ile T6rkiye’de 6ęretmen olarak 6alışanlar arasındaki maaş farklılıklarıdır.

AB 6lkelerinde 15 yıllık 6ęretmenlere T6rkiye’ye oranla Almanya’da 9.5, İngiltere’de 9.4, İrlanda’da 8.9, İspanya’da 7.9, Hollanda’da 7.7, Danimarka’da 7.6, Yunanistan’da 6.1 kat fazla maaş verilmektedir.²⁵²

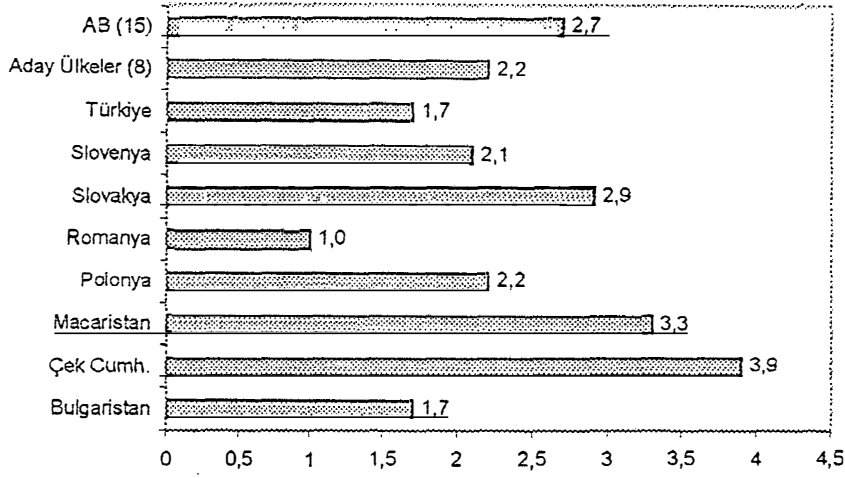
Eğitime ayrılan bu payın bu derece d6ř6k olması n6fusun niteliksel a6ıdan kendisini geliştirememesi gibi bir sorunun ortaya 6ıkmasına yol a6mıştır. Ayrıca eğitim işkolunda istihdam edilen işg6c6n6n d6ř6k maaşlarla istihdam edilmesi bu alanda 6alışma potansiyeli olan kesimleri 6ezendirici değil uzaklaştırıcı bir etken olarak ortaya 6ıkmaktadır.

6.4.7. Bilgi Teknolojileri

6zellikle son yirmi yılda b6y6k gelişim g6steren bilgi teknolojisi, işg6c6n6n verimliliğini artırmak ve yeni iş olanakları yaratmak a6ısından olduk6a 66nemlidir. Bilgi teknolojilerine y6nelik yatırımlar yoluyla 6zellikle gelişmiş ekonomiler yeni istihdam alanları yaratmak a6ısından iyi bir performans sergilemişlerdir. Bu y6zden de bilgi teknolojilerine y6nelik harcamaları sosyal politikanın işg6c6 piyasasına d6n6k m6dahalelerinin yeni bir bi6imi olarak kullanmaya başlamışlardır. Oysa T6rkiye bu konuda hen6z yeterince yol almış durumda değildir.

²⁵²www.toder.de/html/ogun2002.html (18 Mart 2003).

Grafik 18: Bilgi Teknolojileri Harcaması/GSYİH (%) (2000)



Kaynak: AB Birliği'ne Aday Ülkeler Kıyaslama Raporu, s.52.

2000 yılı itibariyle Türkiye'nin bilgi teknolojilerine yönelik harcamalarının GSYİH içindeki oranı, AB ortalamasına ve diğer aday ülkelere oranla oldukça düşüktür. AB ortalaması % 2.7 olup Türkiye Romanya ve Bulgaristan ile bu açıdan olumsuz bir performans sergilemektedir.²⁵³

6.4.8. Fert Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla

AB'nin önde gelen dört ekonomi arasında olan Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere ile Türkiye'nin fert başına gayri safi yurtiçi hasıla ortalamasına oranlanması sonucu bulunan değerler yaklaşık 40 yıllık bir dönem açısından hiçbir değişim olmadığını göstermektedir.

Tablo 36: Türkiye'nin Fert Başına Gayri Safi Yurt İçi Hasılasının AB'nin Önde Gelen

Dört Ekonomisine Oranlanması

Yıllar	Oranlar
1960	0,28
1970	0,25
1980	0,26
1992	0,27
1999	0,28

Kaynak: World Bank, WD Report verilerinden hesaplanmıştır.

²⁵³TİSK, Avrupa Birliği'ne Aday Ülkeler Kıyaslama Raporu, s.52.

Fert başına GSYİH satın alma gücü paritesine göre dolara çevrilmiştir.

Dört Avrupa ülkesinin ortalaması nüfusları ile ağırlıklandırılmıştır.²⁵⁴

6.5. Dünya Ekonomisi Açısından Sosyo-Ekonomik Kriterler ve Türkiye

Bu bölümde Türkiye'de işgücü piyasasına ait bazı veriler dünyanın çeşitli ülkeleri ile karşılaştırılacaktır. Bu bağlamda da işgücü piyasasına ilişkin bazı sonuçlar elde edilmeye çalışılacaktır.

6.5.1. Kayıt Dışı Ekonomi

Türkiye işgücü piyasasında kayıt dışı ekonominin boyutlarının özellikle son yıllarda büyüdüğü gözlenmektedir. Kısaca kaydı tutulmayan/tutulamayan ve bu yüzden yetkili kurumlarca denetlenme olanağı bulunmayan kayıt dışı ekonomi istihdam açısından da kendisini hissettirmektedir.

Türkiye'de kayıt dışı ekonominin resmi GSYİH'ya oranının yaklaşık % 45'i bulunduğu, toplam istihdamın ise dörtte birinin kayıt dışı olduğu belirlenmiştir.²⁵⁵

Tablo 37: GSYİH'ın Yüzdesi Olarak Kayıt Dışı Ekonomi (%)

Nijerya	76	Arjantin	21
Tayland	70	Danimarka	19
Mısır	68	Kanada	16
Filipinler	50	Cek. Cum.	15
Meksika	49	Fransa	15
Türkiye	45	Almanya	14
Rusya	40	Avustralya	13
Malezya	39	Hollanda	12
Güney Kore	38	İngiltere	11
Brezilya	29	Honkong	11
Yunanistan	29	Avusturya	10
Macaristan	27	ABD	9
İtalya	26	Japonya	8
İspanya	24	İsviçre	8
Belçika	22		

Kaynak: The Economist, Türkiye İçin DİE (1999).

²⁵⁴Cem SOMEL, Kamu Yönetimi Tasarısı Paneli, 25 Nisan 2003.

²⁵⁵www.tekstilserveren.org.tr/dergi/temmuz/economi2.html (18 Şubat 2003).

Tabloda da görüldüğü gibi dünyanın çeşitli bölgelerinden çeşitli gelişmişlik düzeylerindeki 29 ülke arasında Türkiye kayıt dışı ekonomi açısından 6. sıradadır. Ayrıca bu sıralamada Türkiye'nin kayıt dışı ekonomisinin boyutu, adaylık statüsünü elde ettiği AB ülkelerinin çok üzerindedir.

İstihdam edilen toplam emek gücünün herhangi bir “sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olup olmadıkları dikkate alındığında ise oldukça olumsuz veriler ortaya çıkmaktadır. 1996 yılı değerlerine göre, toplam emeğin sadece % 43’ü kayıtlı olarak çalışmakta (6.553.000 kişi), % 57’si ise SSK ve Emekli Sandığı gibi herhangi bir sosyal güvenlik sistemine bağlı olmaksızın istihdam edilmektedir (8.676.000 kişi).²⁵⁶

6.5.2. Ekonomik Büyüme Performansı

Bilindiği üzere ekonomik büyüme bir ekonominin yapısal sorunlarını çözmemekle birlikte, yapısal sorunları çözme potansiyeli olan ekonomik kalkınmaya kaynak sağlar. Ayrıca ekonomik büyüme istihdamı artırıcı ve yeni istihdam alanlarını yaratıcı bir işleve de sahiptir. Bu kapsam içerisinde ekonomik büyüme sosyal politikalara ayrılabilen olası kaynak miktarının artmasına da olanak tanır.

Ancak Türkiye ekonomisinin ekonomik büyüme performansı özellikle son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerle birlikte çok olumsuz bir gelişim izlemiştir.

²⁵⁶Erişç YELDAN, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, (İstanbul: İletişim Yayınları, 2001), s.95.

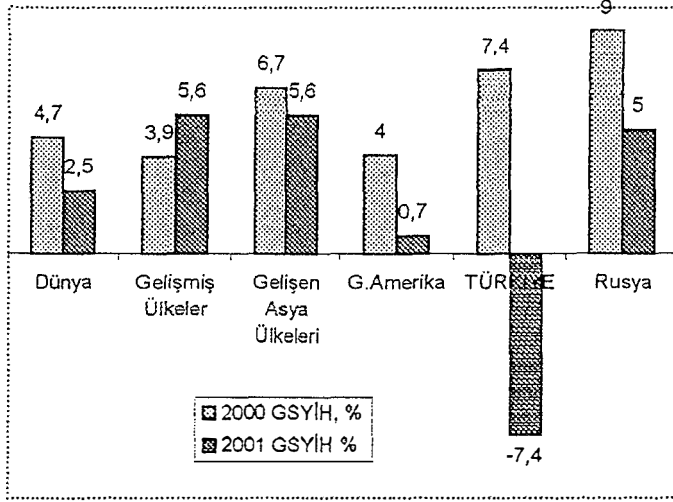
Tablo 38: OECD Ülkelerinin GSMH Büyüklükleri

2000			2001		
Sıra	Ülke	GSMH	Sıra	Ülke	GSMH
1	ABD	9810	1	ABD	10143
2	Japonya	1765	2	Japonya	4164
3	Almanya	1866	3	Almanya	1846
4	İngiltere	1430	4	İngiltere	1424
5	Fransa	1294	5	Fransa	1303
6	İtalya	1073	6	İtalya	1088
7	Kanada	701	7	Kanada	690
8	Meksika	574	8	Meksika	611
9	İspanya	561	9	İspanya	582
10	Kore	457	10	Kore	418
11	Avustralya	388	11	Hollanda	380
12	Hollanda	369	12	Avustralya	366
13	İsviçre	239	13	İsviçre	247
14	İsveç	229	14	Belçika	203
15	Belçika	229	15	İsveç	210
16	TÜRKİYE	200	16	Avusturya	189
17	Avusturya	189	17	Polonya	176
18	Norveç	162	18	Norveç	164
19	Danimarka	160	19	Danimarka	161
20	Polonya	158	20	TÜRKİYE	145

Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.16.

Tablodan görüldüğü üzere Türkiye sahip olduğu nüfus büyüklüğü ve toplam üretimi açısından 2000 yılı itibariyle Avusturya, Danimarka gibi AB ülkelerinden daha büyük bir ekonomi iken 1 yıl içerisinde OECD sıralamasında dört basamak gerilemiş ve sözü edilen ülkelerin ardında kalmıştır.

Grafik 19: Türkiye ve Dünya Ekonomisinde Gelişmeler (2000-2001)



Kaynak: Mustafa SÖNMEZ, 100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma, s.17.

Ayrıca Grafik 19'dan da görüldüğü üzere 2000-2001 yılları arasında ekonomik büyüme açısından bir gerileme görülmekle birlikte bu değer Türkiye ekonomisi açısından negatif değerlere ulaşmıştır.

6.5.3. Çalışma Süreleri

Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'de çalışma sürelerinin oldukça uzun olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 39: Türkiye ve Yabancı Ülkelerde Fiilen Çalışma Süreleri

Ülke	1979	1983	1990	1994	1997	1998
Hollanda(1)	1.591	1.530	1.433	1.388	1.365	
Norveç	1.514	1.485	1.432	1.431	1.399	1.401
İsveç	1.451	1.453	1.480	1.537	1.552	1.551
Almanya			1.625	1.604	1.570	1.580
İtalya(1)	1.748	1.724	1.694	1.682	1.682	
Fransa	1.813	1.711	1.668	1.635	1.634	
İsviçre				1.632	1.579	
İngiltere	1.815	1.713	1.767	1.737	1.736	1.737
Kanada	1.836	1.783	1.790	1.783	1.777	
Finlandiya		1.809	1.764	1.780	1.779	1.761
İspanya	2.022	1.912	1.824	1.815	1.812	1.821
Y. Zelanda(3)			1.820	1.851	1.823	1.825
Avusturalya	1.904	1.852	1.869	1.879	1.866	1.861
Japonya(1)	2.114	2.098	2.052	1.904	1.900	1.879
Meksika(2)				1.834	1.927	1.878
ABD	1.905	1.882	1.943	1.945	1.966	1.957
Portekiz				2.009		
Güney Kore(1)		2.734	2.514	2.471	2.436	2.390
Türkiye(3)			2.465	2.392	2.418	2.444

(1) Bağımlı İstihdam

(2) Meksika, 1994 Yılı, 1995 verisidir.

(3) Türkiye, DIE Verilerinden hesaplandı

Kaynak: Petrol İş 97-99 Yıllık, s.465.

1997 itibariyle Türkiye'de 2418 saat çalışılırken Güney Kore dışındaki tüm ülkelerde daha kısa süreli çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye ile aynı gruba sokulabilecek özelliklere sahip Meksika'da dahi yıllık fiili çalışma süresi 1997 yılı itibariyle 1927 saattir.

Ayrıca çalışma saatlerinin yıllar içerisinde artmakta olduğu gözlenmektedir. Erkeklerin çalışma süresi ortalama haftalık olarak 53.7 saate, kadınların ise ortalama 44.7 saate ulaşmış durumdadır.²⁵⁷

²⁵⁷www.insankaynaklari.com/cn/contentbody.asp?BodyID=1037 (13 Şubat 2003).

6.5.4.İstihdam Oranları ve Kişi Başına Üretim Düzeyleri

İstihdam oranları ve kişi başına üretim düzeyleri açısından Türkiye ekonomisinin performansı ile OECD ülkelerinin performansı karşılaştırıldığında, Türkiye en alt sırada yer almaktadır. Toplam istihdamın nüfusa oranı olarak belirlenen ve aynı zamanda verimlilik düzeyini de gösteren üretim düzeyi bu açıdan çok düşüktür.

Tablo 40: OECD Ülkelerinde İstihdam Oranları ve Kişi Başına (GSYİH) Üretim Düzeyleri, 1998

Ülkeler	İstihdam/Nüfus Oranı (Yüzde)	Kişi Başına Üretim (GSYİH) Düzeyi (Satınalma Gücü Par.USD/YIL)
Lüksemburg	53,6	34.701
ABD	48,9	30.394
Almanya	50,1	27.569
Norveç	54,2	26.611
İsviçre	50,2	26.297
Danimarka	54,0	26.297
İzlanda	47,3	24.716
Kanada	51,2	24.106
Japonya	37,1	24.103
Belçika	45,7	24.003
Avusturya	47,3	23.073
Hollanda	43,5	22.887
Avustralya	45,5	22.697
İrlanda	40,4	22.429
Fransa	38,5	22.089
İtalya	35,4	21.999
Finlandiya	42,9	21.677
İngiltere	43,0	21.218
İsveç	45,0	21.162
Yeni Zelanda	44,3	17.801
İspanya	33,4	16.743
Portekiz	48,4	15.242
Yunanistan	37,2	14.411
Kore	42,9	13.543
Çek Cumhuriyeti	46,8	13.133
Macaristan	34,2	10.530
Polonya	39,7	7.989
Meksika	37,1	7.953
TÜRKİYE	32,5	6.723

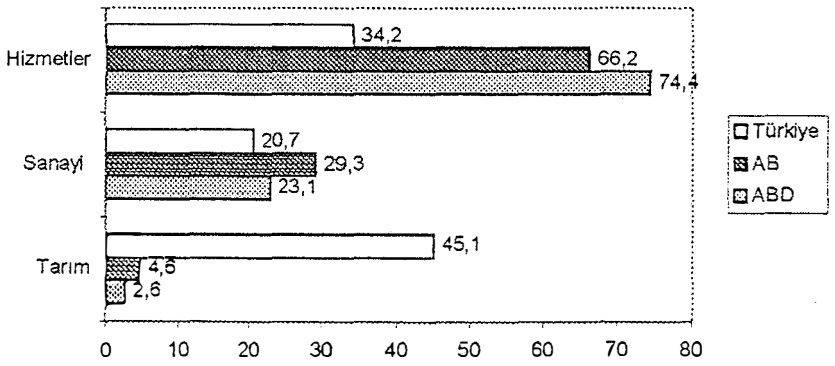
Kaynak: TİSK, XXI. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, s.135.

1987-1997 yılları arasında 10 yıllık bir dönem için yapılan karşılaştırmada Türkiye ortalama % 4.2'lik büyüme hızı ile ancak % 1.4 oranında bir istihdam artışı sağlar iken OECD ülkeleri aynı orandaki istihdam artışını sadece % 2.8'lik bir büyüme ile gerçekleştirmişlerdir. Bu açıdan Türkiye OECD ülkelerine göre adeta yarı yarıya başarısızdır.²⁵⁸

6.5.5. İstihdamın Sektörel Dağılımı

1999 yılı verileri göz önünde tutulduğunda istihdamın sektörel dağılımı açısından Türkiye ekonomisi ile ABD ve AB ülkeleri karşılaştırıldığında ekonomik gelişkinliğin bir göstergesi sayılan hizmet sektörünün toplam istihdam içerisindeki payı oldukça düşüktür.

Grafik 20: ABD, AB ve Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı, 1999



Kaynak: TİSK, XXI. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, s.138.

Gelişmiş ekonomilerde tarımda istihdam edilenlerin toplam istihdam içerisindeki payı ortalama olarak yaklaşık % 3.5 dolayında iken bu oran Türkiye açısından neredeyse % 50'yi bulmaktadır.

6.5.6. Çalışan Nüfusun Emekli Nüfusa Oranı

Türkiye’de 1.6 çalışana 1 emekli düşerken, Dünya’da ise 4 çalışana 1 emekli düşmektedir.²⁵⁹ Dolayısıyla Türkiye’de çalışan nüfusun sosyal açıdan bakmakla yükümlü olduğu emekli nüfus sayısı dünyaya oranla yaklaşık 2.5 kat daha fazladır.

²⁵⁸TİSK, XXI.Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 22-23 Aralık 2001, s.135.

²⁵⁹www.bagkur.gov.tr (17 Mart 2003).

6.5.7. Nüfusun Çalışma Olanakları

Türkiye’de hali hazırda çalışabilir nüfus olarak kabul edilen 15-64 yaş arasında 47 milyon kişi bulunmaktadır. Ancak bu nüfusun 24 milyonu çalışma olanaklarına sahiptir. Bu durum çalışabilir durumda olan her 100 kişiden ancak 46 kişinin çalışma olanağı bulduğu anlamına gelmektedir. Oysa bu oran AB’de 65, ABD’de 75 ve diğer gelişmiş sanayi ülkelerinde 76 düzeyindedir.²⁶⁰

Dolayısıyla Türkiye nüfusun çalışma olanaklarını yaratma açısından gelişmiş ülkelerin çok altında bir değere sahiptir.

²⁶⁰ www.ttso.org.tr/ttsotr/gazetevw.asp?auto=264 (18 Şubat 2003).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ AMPİRİK ANALİZİ

Bu bölümde Türkiye ekonomisinin temel sorunlarından biri olan işsizlik sorununu ampirik olarak incelemek amacıyla korelasyon analizi ve regresyon analizi kullanılmıştır.

Her iki modelde de işsiz sayısı bağımlı değişken; büyüme hızı, nüfus, asgari ücretler ve tüketici fiyatları endeksi (TÜFE) ile hesaplanmış enflasyon değerleri açıklayıcı değişkenler olarak kullanılmıştır.

Bu değişkenlere ilişkin veriler Ek-1’de bulunmaktadır. Söz konusu değişkenlerden işsiz sayısı artış hızı (İSAH), hesaplanan yılın bir önceki seneye göre hangi oranda arttığını göstermektedir. Yıllık nüfus değerleri de aynı şekilde bir önceki yıla göre artış oranını göstermektedir (NAH). Yıllık nominal asgari ücret değerleri 1980 yılının baz alındığı tüketici fiyat endeksine göre deflate edilmiştir (DUC). Enflasyon içinde tüketici fiyatlarıyla oluşturulmuş endeks değerleri kullanılmıştır (ENF). Bu veriler Ek-2’de yer almaktadır.

1. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA AİT KORELASYON ANALİZİ

Bu başlık altında sosyal bilimlerde yoğun olarak kullanılan Pearson korelasyon katsayıları belirlenmiştir. Bilindiği üzere korelasyon katsayısı, iki değişken arasındaki ilişkinin miktarını bulup yorumlamak amacıyla kullanılır. Pearson katsayısı, iki değişkenin de sürekli olmasını ve değişkenlerin birlikte (ikili olarak) normal dağılım göstermesini gerektirmektedir.

Korelasyon katsayısının 1,00 olması, mükemmel pozitif bir ilişkiyi, -1,00 olması, mükemmel negatif bir ilişkiyi gösterir. Korelasyon katsayısının mutlak değer olarak, 0,70-1,00 arasında olması yüksek; 0,70-0,30 arasında olması orta; 0,30-0,00 arasında olması ise

düşük düzeyde bir ilişki olarak tanımlanır. Bu değerin 0,00 olması ise ilişkinin olmadığını göstermektedir.²⁶¹

Bağımlı değişken olarak işsiz sayısının alındığı korelasyon analizi sonucu değişkenler arasındaki ilişkiyi yansıtan tablo aşağıdaki biçimdedir.

Tablo 41: Bağımlı Değişken Olarak İşsiz Artış Hızının Alındığı Korelasyon Analizi

	Büyüme Hızı	Asgari Ücret	Enflasyon	Nüfus Artış Hızı
Büyüme Hızı	1,000	-	-	-
Asgari Ücret	-0,192	1,000	-	-
Enflasyon	-0,174	0,410	1,000	-
Nüfus Artış Hızı	0,263	-0,827**	-0,603**	1,000
İşsiz Sayısı Artış Hızı	-0,640**	0,183	-0,114*	-0,236

** Korelasyon 0,01'lik düzeyde anlamlıdır.

* Korelasyon 0,05'lik düzeyde anlamlıdır.

Korelasyon katsayısı $r^2=0,41$ dikkate alındığında işsizlik artış hızının toplam varyansının % 41 büyümeden kaynaklandığı söylenebilir. Elde edilen değerler, beklenen bir şekilde büyüme ile işsiz artış sayısı arasındaki negatif ilişki olduğunu, bir başka deyişle, büyüme değerlerinde ortaya çıkabilecek artışlar işsiz sayısında bir azalışa yol açtığını göstermektedir. Korelasyon katsayısı ($r^2=0,01$) 0,05 anlamlılık düzeyinde işsiz sayısındaki artış hızı ile enflasyon arasında ters yönlü bir ilişkinin olduğunu göstermektedir.

Ancak korelasyon analizi sonucu işsiz sayısındaki artış ile asgari ücret, nüfus artış hızı arasında anlamlı düzeyde ilişki bulunamamıştır.

2. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINA AİT REGRESYON ANALİZİ

Bilindiği üzere regresyon analizi, bağımlı değişkenle ilişkili olan iki ya da daha çok bağımsız değişkene (yordayıcı değişkene) dayalı olarak, bağımlı değişkenin tahmin edilmesine yönelik bir analiz türüdür. Bu açıdan çoklu regresyon analizi yordayıcı değişkenler tarafından bağımlı değişkende açıklanan toplam varyansın yorumlanmasına, açıklanan varyansın istatistiksel anlamlılığına ve yordayıcı değişkenlerin istatistiksel

²⁶¹Şener BÜYÜKÖZTÜRK, Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı, (Pagema Yayıncılık, 2. Baskı, 2002), s.31.

anlamlılığına, yordayıcı değişkenlerle bağımlı değişken arasındaki ilişkinin yönüne ilişkin yorum yapma olanağı verir.²⁶²

Asgari ücret, TÜFE, nüfus ve büyüme değişkenlerine göre işsizlik sayısının yordanmasına ilişkin regresyon analizi sonuçları Tablo 42’de verilmiştir.

Tablo 42: Asgari Ücret, TÜFE, Nüfus ve Büyüme Değişkenlerine Göre İşsizlik Sayısı

Değişken	B	Standart Hata	β	t	p
Sabit	0,83400	0,605	-	1,380	0,186
Büyüme Hızı	-0,01906	0,005	-0,625	-3,621	0,002
Asgari Ücret	-0,00148	0,004	-0,111	-0,3670	0,718
Enflasyon	-0,00318	0,002	-0,435	-2,045	0,057
Nüfus Artış Hızı	-21,859	17,944	-0,426	-1,218	0,240

R	R ²	F(4,17)	P
	0,530	4,793	0,009

Tablo 42’ye göre belirlenen bağımsız değişkenlerle işsizlik arasında orta düzeyde ($R=0,728$) ve anlamlı ($p<0,01$) bir ilişki çıkmıştır. Adı geçen değişkenler işsizlik artış oranındaki değişimin % 53’ünü açıklamaktadır.

Tablo 42’ye göre işsizlik sayısı ile büyüme hızı ve enflasyon arasında anlamlı bir ilişki bulunmuştur ($p<0,01$ ve $p<0,10$). Elde edilen t değerleri bunu kanıtlar niteliktedir. Büyüme hızı ile işsizlik sayısı arasındaki ilişki beklenen yönde ve ters ilişkilidir. Bir başka deyişle büyüme hızındaki bir birimlik değişim işsizlik sayısı artış oranını ters yönde 0,01096 düzeyinde etkilemektedir. Enflasyondaki bir birimlik değişimin de işsiz artış hızını yine ters yönde 0,00318 düzeyinde etkilediği görülmüştür.

Standardize edilmiş regresyon katsayısına göre (b) açıklayıcı değişkenlerin işsizlik sayısı üzerindeki göreceli önem sırası büyüme hızı, enflasyon, nüfus artış hızı ve asgari ücrettir.

²⁶²BÜYÜKÖZTÜRK, a.g.e., s.94.

Regresyon analizi sonuçlarına göre işsizlik artış hızının açıklanmasına ilişkin regresyon eşitliği aşağıda verilmiştir.

$$ISAH=0,834000 - 0,01906.BH-0,00148.DUC - 0,00318.ENF - 21,659.NAH$$

3. TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ AMPİRİK ANALİZİNE ÇEŞİTLİ BAZI ÇIKARIMLAR

Gerek korelasyon analizi açısından, gerekse regresyon analizi açısından çıkarsanabilmesi en olası sonuçlardan birisi işsiz sayısı ile büyüme hızı arasındaki ters yönlü ilişkidir. Aralarında oldukça yüksek sayılabilecek ilişki bulunan bu iki değişkenin aldığı değerler göz önünde tutulur ise; Türkiye ekonomisinin temel makro sorunlarından biri olan işsizlik sorununun giderilebilmesinin yolunun ekonominin büyütülmesinden geçtiği ifade edilebilir.

Yapılmaya çalışılan ampirik analizin doğrudan hedefi olmamakla birlikte çıkarsanması olası bir başka sonuç nüfus artış hızı ile asgari ücret arasındaki ters yönlü ve yüksek ilişkidir. Nüfus artış hızı yükseldikçe asgari ücretler düşmekte ya da tersi bir durum ortaya çıkmaktadır.

Tarafımızdan daha önce yapılan bir başka ampirik analiz çalışmasında logaritmik hesaplamalar yapılması sonucu, işsiz sayısı ile nüfus artış hızı arasında pozitif yönlü ve yüksek bir ilişki olduğu görülmüştü. Söz konusu çalışmada korelasyon katsayısı ($r^2=0,33$) olarak bulunmuş ve işsizliğin toplam varyansının % 33'ünün nüfustan kaynaklandığı belirlenmişti. Ancak özellikle bu tip analizlerde nüfus dolayısı ile ortaya çıkabilecek oto korelasyon olasılığı yüksek olduğu için daha uzun dönemli veriler kullanılarak nüfus artış hızı ile işsiz sayısı arasındaki artışın belirlenmesi ekonomik açıdan önem taşımaktadır. Buna karşın istatistiksel veriler beklenen düzeyde gelişkin değildir. Bu yüzden çeşitli ampirik analizlerde ortaya çıkan ilişkiler anlamlı sonuçlar vermemekte ve nüfus ile işsiz sayısı arasındaki artışın ne yönde ve hangi biçimde geliştiği konusunda etkin çıkarımlar yapılamamaktadır.

Son olarak regresyon analizi açısından ortaya çıkan sonuç, işsiz sayısındaki değişim ile enflasyon arasındaki değişimin ters yönlü olduğu biçimindedir. İlişkinin boyutu çok yüksek olmasa da yaklaşık son yirmi iki yıllık bir period için bilinen negatif eğimli bir Philips eğrisinin varlığı söz konusu olabilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye ekonomisi açısından işgücü ve istihdam sorunlarına ilişkin olarak ortaya çıkan bazı bulgular şu biçimdedir:

- Planlı kalkınma sürecinde ifade edilmiş olduğu halde istihdam sorununun çözümüne ilişkin kalıcı çözümler halen üretilenmemiştir.
- Nitelikli işgücü kaybı halen devam etmektedir.
- Nüfus ile istihdam arasında denge sağlanamamıştır.
- Artan işgücünün kontrolsüz bir biçimde kentlere akımı sürmektedir.
- Açık işsizliğin gelir dağılımını bozan etkileri geçerliliğini korumaktadır.
- İstihdam artırıcı sektörler gereği gibi geliştirilememiştir. Ayrıca yeni iş olanakları yaratılamamıştır.
- Kamu tarafından işgücü piyasasına yönelik müdahalelerde geç kalınmıştır. Ayrıca uygulamadaki aksaklıklar devam etmektedir. Kurumlar yeteri kadar etkin çalışmamaktadır.
- Planlı dönemde nüfusun sektörel istihdamı açısından hedeflenen oranlar henüz tutturulamamıştır.
- Mesleki eğitim yetersizdir. Ayrıca kişilerin yetiştirildikleri meslek ve alanlarda istihdam edilebilme olanakları oldukça kısıtlıdır.
- Bölgeler arasında yetişkin insan gücü açısından dengesizlikler söz konusudur.
- Kamuda aşırı istihdam söz konusu olmamakla birlikte gereken etkinlik sağlanamamıştır.
- Çalışma koşulları ve hakları açısından işçi sınıfı ile sermaye sınıfı arasında gerekli denge sağlanamamıştır. İşgücünün örgütlenmesi konusu halen tartışmalı sorunlar arasındadır. Dolayısıyla çalışma barışı açısından ciddi sıkıntılar vardır. Ücretler çok düşük, çalışma zamanı fazladır. Varolan kapasite verimli kullanılamamaktadır.

- İşgücü piyasasına ilişkin sağlıklı istatistikler henüz tam anlamıyla mevcut değildir.
- Kamu çalışanlarının çalışma koşullarının belirsizliği varlığını sürdürmektedir.
- Çalışma koşullarında yaşanan değişimlere henüz beklenen ölçüde uyum sağlanamamıştır.
- İktisadi büyüme, gelir dağılımı ve istihdam arasındaki etkileşim yeterince kurulamamıştır.
- Çalışanların tümünü kapsayan standart ilkeler yaşama geçirilememiştir.
- Öncelikle küçük ölçekli işletmelerde işgücü piyasaları açısından düzensizlikler göze çarpmaktadır.
- Ücretli çalışanlar açısından vergi yükü önemli bir sorundur.
- Bölgesel dengesizlikler devam etmektedir. Önlemler temenni düzeyinde kalmakta uygulamaya geçirilememektedir.
- İktisat politikaları, istihdam politikaları ve sosyal politikalar arasındaki bağ çok zayıftır. Kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki düzensizlik istihdama ve sosyal politikalara olumsuz yönde etki etmekte, iktisat politikaları daha çok bu dengesizliği gidermeye odaklandığından sosyal sorunlar yeterince gözetilememiştir.
- AB kriterleri eğer ulaşılmak istenen bir hedef ise istihdam ve sosyal politika açısından söz konusu kriterlere ulaşılmakta çok geç kalınmıştır.
- İşgücü piyasasının temel göstergelerinden birisi olan ücret belirleme sistemi açısından bir “keyfilik” gözlenmektedir. 16 yaşından küçük olanlarla büyük olanlar arasında, kamuda memur statüsünde çalışanlarla işçi statüsünde çalışanlar arasında, geçici ve mevsimlik işçiler arasında ücret farklılıkları söz konusudur. Ayrıca kayıtdışı istihdamın varlığı asgari yaşama koşullarına uygun standart bir ücret sisteminin geliştirilebilmesini engellemektedir.
- Yaklaşık % 30'lara kadar düşen sendikalaşma oranları standart dışı çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına yol açarak işgücü piyasasının örgütlü kurumlar

tarafından denetlenebilmesinin önüne geçmektedir. Bu da ücret farklılaşmasını artıran önemli unsurlardan biri olarak değerlendirilmektedir.

- Kadınlar arasında, özellikle kentlerde yoğun bir işsizlik olduğu çeşitli çalışmalarla belirlenmiştir.
- Çocuk emeğinin kullanımı “çıraklık” ifadesiyle meşrulaştırılmaktadır. Çocuk işgücünün kullanımı çok büyük oranda kayıt dışı olup, çocuklar sosyal açıdan güvencesiz durumdadır.
- Standart dışı çalışma biçimleri oldukça yaygınlaşmış olup adeta rekabet edebilmenin en önemli kriterlerinden biri haline gelmiştir. Standart dışı çalışma kayıt dışı istihdamın bu derece yaygın olmasını etkileyen bir başka etmendir.
- Kayıt dışı istihdamı yaygınlaştıran bir diğer unsur ekonomik krizlerdir. Ekonomik krizler sosyal güvenceden yoksun ve gelecek kaygısı taşıyan kesimleri kayıt dışı çalışmaya yöneltmektedir.
- Sosyal güvenlik sisteminin yükü kayıt içerisinde olanlar tarafından yüklenilmiş ancak kayıt dışı çalışma yoğunlaştıkça bu yük artık taşınamaz hale gelmiştir. Ayrıca salt transfer harcamaları yolu ile sistemin devamlılığını sağlamak olası gözükmemektedir. Yapısal sorunlara somut çözümler üretilmedikçe sosyal güvenlik kurumlarının idari olarak birleştirilmeleri sosyal güvenlik sorunlarının çözümünü sağlayabilecek çözüm olarak değerlendirilmemelidir.

Bu bulgulara yönelik olarak bazı öneriler şu şekilde sıralanabilir.

- Sosyal güvenlik, istihdam ve sosyal politikaya ilişkin olarak temel çözüm makro ekonomik istikrarın sağlanmasından geçmektedir.
- AB ülkeleri ve gelişmiş ekonomilere sahip diğer ülkeler ekonomilerini artık “bilgi toplumu” koşullarına uygun olarak organize etmeye çalışmaktadırlar. Özellikle AB ülkeleri için “bilgi tabanlı ekonomi” ekonomik ve sosyal politikalar için temel hedef haline dönüşmüştür. Dolayısıyla Türkiye özel olarak işgücü piyasalarını, genel olarak istihdam ve sosyal politikalarını bu koşullara göre yeniden organize etmelidir.

- İşsizliğe kısa dönemde çözüm üretilebilmesinin yolu işgücü piyasalarını esnekleştirmekten değil öncelikle haftalık çalışma süresinin ücretler düşürülmeden kısaltılmasından geçmektedir. Çünkü yapılan hesaplamalarda genel olarak esneklik özel olarak da ücret esnekliği ile istihdam arasında doğrudan doğruya bir ilişki bulunmadığını ortaya koymuştur. Avrupa'da 1980'li yılların başından bu yana gerçek ücretler ve işgücü maliyetleri azalmasına karşın işsizlik artışı devam etmektedir. Ayrıca İsveç ve Norveç gibi ülkelerde ücret esnekliği söz konusu değil iken, ücretlerin düzeyi yüksek ve ücret farklılıkları çok düşük olduğu halde işsizlik oranı 1960;1992 döneminde % 1-3 oranında seyretmiştir. Oysa işgücü saatlerinin haftalık 35 saate düşürülmesi sonucu yaklaşık 3.3 milyon insan için yeni iş imkanı ortaya çıkacaktır.²⁶³
- Kayıtlı işçi çalıştıran işletmelerin bu biçimde çalıştırdıkları işçi sayısı arttıkça bu tip işletmelere yönelik olarak yapılan sigorta prim desteğinin artırılması gerekmektedir. Böylelikle işletmelerin sadece ucuz işgücü ile maliyetlerini düşürerek rekabet etme anlayışının önüne geçebilmenin ilk adımları atılmış olabilecektir.
- Oldukça örgütsüz ve güçsüz bırakılmış olan işçi sendikalarını işgücü piyasasını denetleyebilen ve ona yön verebilen kuruluşlar biçimine dönüştürmek, kayıt dışı istihdamın engellenmesi ve çalışma barışının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Bu yüzden işçi kesimine önemli kazanımlar sağlayan İş Güvencesi Yasası oldukça önemlidir. Çünkü yaklaşık olarak 1990'ların başında gündeme getirilen ve o tarihten bu yana sürekli olarak ertelenen bu yasanın uygulanmadığı dönemlerde istihdama ve sosyal güvenceye ilişkin çözüm bulunmuş değildir. Bir başka ifadeyle söz konusu yasanın çıkmasının "işsizliği" artıracak yönünde endişe duyan kesimlerin iddiaları, yaklaşık 10 yıldan bu yana yoğunlaşan işsizliğin gerekçelerini açıklamaktan uzaktır. İşsizlik artacak iddiaları ile bu yasanın çıkmış olması arasında bir ilinti bulunmamaktadır. Aksine yasanın çıkması bugüne kadar

²⁶³Eğer DİE 2000 Yılı Hane halkı İşgücü Anketi ve ILO 1999 yılı verileri göz önünde tutulursa bu hesaplama şöyle yapılabilir: ILO 1999 verilerine göre Türkiye'de 1998 yılı itibarıyla haftalık ortalama çalışma süresi 46.5 saattir. Oysa Türkiye'de yasal çalışma süresi 45 saattir. Dolayısıyla 1-1,5 saatlik bir çalışma süresi fazlalığı söz konusudur. DİE 2000 yılı verilerine göre Türkiye'de ücretli çalışanların sayısı yaklaşık 10 milyon kişidir. 10 milyon kişi haftada 46.5 saat çalışarak 465.000.000 saat/hafta istihdam yaratmaktadır. Eğer bu istihdam yasal süre üzerinden yaratılmış olsa idi 465.000.000/45 10.333.000 kişi çalışacaktı. Yani haftalık çalışma süresi yasal sınırlarına çekilmiş olsa 333.000 kişi için ek istihdam yaratacaktır. Benzer bir yaklaşımla 465.000.000/35 olduğunda ise sonuç 13.285.000 kişi olacak ve yaklaşık 3.3 milyon kişiye iş yaratılmış olacaktır.

oldukça kuralsız işleyen işgücü piyasalarının kurallarının koyulmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

- İşsizlik sorununu uzun vadede çözebilmek için gelişen yeni koşulları göz önünde tutan perspektif planlar hazırlanmalıdır. Bu açıdan bilgi teknolojilerine giderek artan oranlarda kaynak yaratılmalı, genel olarak eğitim, hizmet içi eğitim, mesleki eğitim gibi etkinlikler bilgi teknolojileri kapsamında organize edilmelidir.
- Sosyal dengesizliklerin giderilmesi ve işgücü piyasalarının sosyal devlet esasları açısından daha etkin çalışabilmesi için sadece düşük ücretlerle rekabet üstünlüğü sağlama anlayışının değiştirilerek “bilgi toplumu” olarak adlandırılan koşullara uygun yaklaşımlar sergilenmelidir.

EKLER

**EK-1: 1980-2002 YILLARINA AİT İŞSİZ SAYISI İLE İLİŞKİLİ OLDUĞU
DÜŞÜNÜLEN DEĞERLER**

Yıllar	İşsiz Sayısı	Büyüme Hızı	Nüfus	Asgari Ücret	TRCPI (1980=100)	Enflasyon (TÜFE)
1980	1486,70	-2,80	44.439,000	3240,70	100,00	115,60
1981	1305,30	4,80	45.540,000	4224,35	134,00	33,90
1982	1296,20	3,10	46.668,000	7125,00	172,06	21,90
1983	1452,00	4,20	47.864,000	10687,00	226,06	31,40
1984	1451,80	7,10	49.070,000	13706,50	335,48	48,40
1985	1376,70	4,30	50.306,000	22403,50	486,28	45,00
1986	1569,80	6,80	51.433,000	28037,00	654,63	34,60
1987	1699,00	9,80	52.561,000	49094,00	908,95	38,80
1988	1748,20	1,50	53.715,000	66236,50	1578,84	73,80
1989	1803,60	1,60	54.893,000	112203,00	2577,78	63,20
1990	1701,40	9,40	56.212,000	200214,50	4132,18	60,30
1991	1703,00	0,30	57.291,000	384182,50	6855,12	66,10
1992	1735,00	6,40	58.379,000	709875,00	11660,57	70,10
1993	1665,00	8,10	59.478,000	1243155,50	19367,93	66,40
1994	1802,00	-6,10	60.587,000	2236431,50	39949,09	106,30
1995	1568,00	8,00	61.706,000	4190781,50	77352,69	93,20
1996	1382,00	7,10	62.841,000	8411922,00	138776,27	79,40
1997	1463,00	8,30	63.989,000	17182588,50	256725,11	85,30
1998	1527,00	3,90	65.145,000	27953479,67	471370,03	83,60
1999	1773,50	-6,10	66.304,000	63125955,00	772562,34	63,60
2000	1449,00	6,30	67.469,000	83736900,00	1189182,06	53,90
2001	2335,00	-9,40	68.618,000	110626650,00	1830151,19	53,90
2002	2636,00	6,50	69.757,000	173907737,00	2650058,92	44,80

**EK-2: 1980-2002 YILLARINA AİT İŞSİZ SAYISI İLE İLİŞKİLİ OLDUĞU
DÜŞÜNÜLEN DEĞERLERİN ARTIŞ HIZLARI**

Yıllar	İSAH	BH	NAH	DÜC	Enflasyon (TÜFE)
1981	-0,1220	4,80	0,0248	31,53	33,90
1982	-0,0070	3,10	0,0248	41,41	21,90
1983	0,1202	4,20	0,0256	47,27	31,40
1984	-0,0001	7,10	0,0252	40,86	48,40
1985	-0,0517	4,30	0,0252	46,07	45,00
1986	0,1403	6,80	0,0224	42,83	34,60
1987	0,0823	9,80	0,0219	54,01	38,80
1988	0,0290	1,50	0,0220	41,95	73,80
1989	0,0317	1,60	0,0219	43,53	63,20
1990	-0,0567	9,40	0,0240	48,45	60,30
1991	0,0009	0,30	0,0192	56,04	66,10
1992	0,0188	6,40	0,0190	60,88	70,10
1993	-0,0403	8,10	0,0188	64,19	66,40
1994	0,0823	-6,10	0,0186	55,98	106,30
1995	-0,1299	8,00	0,0185	54,18	93,20
1996	-0,1186	7,10	0,0184	60,61	79,40
1997	0,0586	8,30	0,0183	66,93	85,30
1998	0,0437	3,90	0,0181	59,30	83,60
1999	0,1614	-6,10	0,0178	81,71	63,60
2000	-0,1830	6,30	0,0176	70,42	53,90
2001	0,6115	-9,40	0,0170	60,45	53,90
2002	0,1289	6,50	0,0166	65,62	44,80

KAYNAKÇA

- ALCOOK, Cliff, PAYNE, Sarah and SULLIVAN, Michael, **Introduction Social Policy**, Pearson Education Ltd., 2000.
- ALTAN, Ömer Zühtü, **Sosyal Politika**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1995.
- AMİN, Samir, **Placing Globalization Theory, Culture And Society** 14(2).
- ATAÇ, Beyhan, **Maliye Politikası**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, 2000.
- AYBAR, Mehmet Ali, **Marksizm ve Sosyalizm Üzerine Düşünceler**, Yayına Hazırlayan Aylin Özmon, İletişim Yayınları, 2002.
- AYDIN, Ufuk, "Sosyal Sigorta Uygulamasında Yeni Bir Sigorta Kolu: İşsizlik Sigortası" www.eso_es.net/kurumsal/yazi.asp?19 (10 Mart 2003).
- BERBEROĞLU, Nejat, **Çalışma Ekonomisi**, Eskişehir: Ant Matbaacılık, 1995.
- BİÇERLİ, M.Kemal, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul: Beta Basım A.Ş., Ekim 2000.
- BOSWELL, T.Stevis, **Globalization and International Labor Organizing Work and Occupations**, Vol.: 97, Issue: 3, Aug. 1997.
- BOZKURT, Rüştü, "Dünya Çalışma Hayatında Değişim ve Türkiye", **TİSK Çalışma Hayatında Çağa Uyum Sempozyumu**, 2002.
- BOZKURT, Veysel, "Küreselleşme Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- BOZKURT, Veysel, **Enformasyon Toplumu ve Türkiye**, Sistem Yayıncılık, 3.Basım, Ekim 2000.
- BREITENFELLNER, A., "A Potential Player", **International Labour Review**, Geneva: Vol: 136, Issue: 4, Winter, 1997.
- BÜYÜKÖZTÜRK, Şener, **Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı**, Pagema Yayıncılık, 2. Baskı, 2002.

- COX, Pat, **Avrupa Birliği Panoraması**, Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002.
- ÇOBAN, Hasan, **Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş**, İnkılâp Kitabevi, 1997.
- DEANE, Phyllis, **İlk Sanayi İnkılâbı**, Çev.: Tefkîk Güran, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988.
- EKİN, Nusret, **Küreselleşme ve Gümrük Birliği**, İstanbul: İTO Yayınları, 1999.
- ELLWOOD, Wayne, **Küreselleşmeyi Anlama Klavuzu**, Çev.: Betül Dilan Genç, Metis Yayınları, Ekim, 2002.
- FERKISS, Victor, **Globalization**, America, 02.10.2000, Vol. 182, Issue: 5.
- GENEL İŞ Sendikası, **Esnek Üretim Esnek İstihdam**, Genel İş Yayınları.
- GIDDENS, Anthony, **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Çev.: Osman Akınhay, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 1. Baskı, Ocak 2000.
- GÜVEN, Sami, **Sosyal Politikanın Temelleri**, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995.
- GÜVEN, Sami, **Toplum Politikası Yazıları**, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1996.
- GÜVEN, Sami, **Türkiye'de Sosyal Planlama**, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1995.
- GÜVENEN, Orhan, **Türkiye'nin Orta ve Uzun Dönem Stratejik Hedefleri**, DPT.
- HAN, Ergül, **Türkiye Ekonomisi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1149, Editör: Mustafa Özer.
- İŞİĞİÇOK, Özlem, "Küreselleşme, Değişen Endüstri İlişkileri ve Sosyal Diyalogun Artan Önemi", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- İLTER, İpek, "Yeni Ekonomi Nedir?", **Bersoy Stratejik İletişim Danışmanlığı 10. Kuruluş Yılı Paneli**.
- İNSEL, Ahmet, "Sosyalizm: Bir Son mu Yeniden Doğuş mu?", **Birikim**, Ocak 2003.
- KALEAĞASI, Bahadır, "AB'de İnce Ayar Devri: Nice", **Radikal**, 8 Şubat 2003.

- KAPIZ, Serap, "Günümüz Rekabet Koşulları Çerçevesinde Kadın ve Çocukların Korunması Hakkı", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- KARLUK, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul: Beta Basın Yayım Dağıtım A.Ş., Genişletilmiş 6. Baskı.
- KAZGAN, Gülten, **Küreselleşme ve Ekonomik Düzen**, Altın Kitaplar, 1997.
- KESKİN, Eren, "Yeni Ekonomi Rekabetin Gerekliliği", **Jeo Ekonomi**, Yaz-Sonbahar 2000.
- KOCAOĞLU, Jur Mehmet, **Sosyal Politika ve İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik**, Ankara: 34 Gaye Matbaacılık Sanayi ve Tic.A.Ş., 1988.
- KORAY, Meryem ve TOPÇUOĞLU, Alper, **Sosyal Politika**, 3. Baskı Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995.
- KORAY, Meryem, **Sosyal Politika**, Ezgi Yayınevi, 2000.
- KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Nobel Yayın Dağıtım, 1999.
- KUTAL, Metin, "Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerindeki Olası Etkileri", **Kamu İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Ankara, 1997, Cilt: 4, Sayı: 2.
- LEE, Eddy, "Globalization and Employment: Is Anxiety Justified?", **International Labour Review**, (135(5), 1996.
- LORDOĞLU, Kuvvet, "Küreselleşme Karşısında Sendikacılık Hareketinin Geleceği", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- MANİSALI, Erol, **İçyüzü ve Perde Arkasıyla Avrupa Çıkmazı Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Otopsi Yayınları, 1. Basım, Şubat 2001.
- MAYAN, Julian, **Stevetural Chage in European Labour Markets**, 1996.
- MAZUR, Jay, "Labor's New Internationalism", **Foreign Affairs**, Jan/Feb.2000, Vol: 79, Issue 1.

- MURAT, Güven, "Küreselleşme ve İşgücü Piyasaları", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- NEWLAND, Kathleen, "Dünya İşçileri Ne Yapmalı", **Foreign Policy**, 1-2, 1999.
- ONARAN, Özlem, "İsraf Ekonomisi İşsizlik Yaratıyor", **Gelecek**, Sayı:2, Mayıs 2002.
- OYAN, Oğuz, **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye**, 1998.
- ÖNDER, İzzettin, TÜREL, Oktar, EKİNCİ, Nazım ve SOMEL, Cem, **Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993.
- PAKER, Can, "21. Yüzyılın 7 Yatırım Harikası ve Finans Hayatında Yeni Kurallar", **Henkel Dergisi**, İstanbul: 2000.
- PAKSOY, H.Mustafa, ve PAKSOY, Sadettin, **Ekonomik Bütünleşmeler ve Avrupa Birliği**, Şanlıurfa: Özdal Matbaacılık, 2000.
- POLAT, Celal, "Tam Üyelik Başvurusundan Sonra AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik", **SSK Bülteni**, Sayı: 82, 2001.
- PRODİ, Romano, **Avrupa Birliği Panoraması**, Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002.
- RODRIK, Dani, "Has Globalization Gone Too Far", **California Management Review**, 39/3, 1997.
- SACHS, Jeffrey, "Küreselleşme ve İstihdam", Çev.: Uğur Dolgun ve Emel Evran, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- SACHS, Jeffrey D. ve LORRAIN, Felipe B., **Macroeconomics in the Global Economy**, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1993.
- SAVRAN, Sungur, **Uluslararasılaşma ve Kriz 1992**, İstanbul: Petrol-İş Yayınları, No: 33, 1992.

- SELAMOĞLU, Ahmet, “Yoğunlaşan Sosyal Sorunlarıyla Küreselleşme”, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- SOLANA, Javier, **Avrupa Birliği Panoraması**, Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002.
- SÖNMEZ, Mustafa, **Türkiye'de Doğu-Batı Uçurumu Bölgesel Eşitsizlik**, İstanbul: Alan Yayıncılık, 1998.
- SÖYLEMEZ, S.Alev, **Medya Ekonomisi ve Türkiye Örneği**, s.1.
- STEWART, Thomas A., **Entelektüel Sermaye Kuruluşların Yeni Zenginliği**, BZD Yayıncılık, 1997.
- SUIÇMEZ, Halit, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Ücret ve Verimlilikler", **Türk-İş Yıllığı 99**, Kasım 1999.
- ŞENSES, Fikret, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayınları, 1. Baskı, 2001.
- TALAS, Cahit, **Toplumsal Politika**, 1990.
- TEMELLİ, Sezai, "1990'lardan Günümüze Bütçelerde Eğitim Harcamaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Eğitim Bilim Toplum**, Cilt:1, S:1, 2002.
- TOKAL, Aysel, “Küreselleşme ve Endüstri İlişkilerine Etkisi”, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- TOWNSEND, Peter, **Sociology and Social Policy**, Middlesex: Penguin Books Ltd., Harmondsworth, 1975.
- ULUATAM, Özhan, **Makro İktisat**, Savaş Yayınları, 6. Baskı, Aralık 1987.
- ÜLSEVER, Cüneyt, "Seattle-Avrupa Arası Köprü Kurulsa", **Hürriyet Gazetesi**, 4 Aralık 1999.
- YELDAN, Erinç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.

- YILDIRIM, Engin, "Küreselleşme Refah Devleti ve Risk Toplumu", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Editör: Veysel Bozkurt, Bursa: Alfa Yayınları, 2000.
- YILDIRIM, Kemal, **İktisat Teorisi**, Editör: Nüvit Oktay, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1056.
- YILDIZOĞLU, Ergin, "Geleceğe Dönüş", www.tbb.org.tr/2020/ergin_yildizoglu.doc c 28 Şubat 2003.
- YÖNEY FIRAT, Zerrin, "İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları", www.isguc.org/zfirat3.htm 18 Şubat 2003.
- YÜKSEL, Öznur, **Uluslararası İşletme Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları**, Ankara: Gazi Kitabevi, 1999.
- YÜZÜAK, Özlem, "Bilgi Topluma Doğru", **Cumhuriyet**, 22 Kasım 2000.

Kurum Yazarlı ve Yazarı Belli Olmayanlar

- "AB Nedir?", **Avrupa Birliği Panoraması**, Brüksel:Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, B-1049, Ocak 2002.
- ASOMEDYA**, Eylül 2000.
- "Avrupa Birliği: Ezilenlerin Afyonu", **İşçi Mücadelesi Tartışma Defterleri 2**, Editör: Kemal ÜLKER, İstanbul: Ütopya Yayınları.
- Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü, "Avrupa Birliği Panoraması", **Avrupa Birliği Nedir?**, Avrupa Komisyonu Basın ve Komünikasyon Genel Müdürlüğü Yayınları B-1049, Ocak 2002.
- "Ayrımcılık Vahim Düzeyde", **Radikal**, 8 Mart 2003.
- "Becker ile Yapılan Söyleşi", **Capital**, Kasım 2000. .
- "Birlik Çocuk İstismarı İle Mücadele Ediyor", **Avrupa Güncel**, Ocak-Şubat 1999, Sayı: 1-2.
- Commission of The European Communities**, 1993.

Dijital Dünya, "Bilişsel Teknolojileri'nde İşgücü Açığı", **Capital**, Haziran 2000.

DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**.

DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**.

DPT., **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**.

DPT., **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**.

EU, **Employment and Social Policy**, 1999-2001 Jobs Cohesion Productivity Employment and Social Affairs, European Commission Interview with Anna Dimantopoulou.

Eurostat Key Data on Vocational Training in The European Union, 1997.

Eurostat Yearbook, 2000.

"Haneleri Kriz Vurdu", **Radikal**, 20 Şubat 2003.

IPD, **Recruitment, Training and Development**, 1997.

İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde 13.

"Nobelli Ekonomist'ten Yeni Ekonomi Dersi", **Capital**, Kasım 2000.

OECD, **Information Technology and Economic Perspectives**, Paris: OECD Yayınları, 1985.

Paul Romer ile Der Spiegel'in yapmış olduğu söyleşi, **Liberal Bakış Gazetesi**, 18 Ağustos 1997.

The Wall Street Journal, 28.8.2000.

TİSK, "Çalışan Bir Avrupa Yaratılması", **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**.

TİSK, İngiliz Sanayi Konfederasyonu (CBI) Araştırması, "Çalışan Bir Avrupa Yaratılması", **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**.

TİSK, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi.

TİSK, Avrupa Birliği'ne Aday Ülkeler Kıyaslama Raporu.

TİSK, Avrupa Birliği'nin Beyaz Kitapları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Tisk İnceleme Yayınları, 14.

TİSK, İşveren, Cilt XL, Sayı 11, 11 Ağustos 2002.

TİSK, XXI.Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 22-23 Aralık 2001.

TRT-2, Televizyon Gazetesi, Cevdet Selvi ile yapılan röportaj, 16 Mart 2003.

Ulusal Program Özeti, www.anadolujansi.com.tr/ulusal.php

UN, Human Development Report 1999.

"Ünlü Ekonomist'ten Yeni Ekonomi Analizi", Capital, Nisan 2000.

"Yeni Ekonominin Neresi Yeni", Forum, Ekim 2000.

"Yeni Ekonomiyle Gelen 25 Yeni İş", Forum, Ekim 2000.

Web Kaynakları

"Employment in Europe", europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm (1998), (12 Nisan 2003).

http://www.belediyeis.org.tr/belediyeis/arastirma/arastirmalar/yilan_hikayesi_is_guvenesi.html (26 Mart 2003)

http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal_istihdam.rtf (10 Ocak 2003)

www.oecd.org/publications/e-book/0102071E.pdf (12 Mart 2003).

www.abhaber.com/belgeler/belgeler_18.htm (12 Mart 2003).

www.adana_to.org.tr/dok/sosyalab.htm (8 Ocak 2003).

www.bagkur.gov.tr (17 Mart 2003).

www.belediyeis.org.tr/belediyeis/arastirma/arastirmalar/yilan_hikayesi_Is_guvencesi.html (20 Şubat 2003).

www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor00_6html (10 Mart 2003).
www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor01_10html (10 Mart 2003).
www.birlesikmetal.org/arastirma/1.doc (17 Mart 2003).
www.ceep.org/ceep.htm (25 Şubat 2003).
www.ces.eu.int/pages/enlorg/present/pres_esc_%2pres_pamtrk.pdf (3 Ocak 2003).
www.chp.org.tr/trappor/sos1.htm (13 Mart 2003).
www.deltur.cec.eu.Int/sosyal_Istihdam.rtf (10 Ocak 2003).
www.disbank.com.tr/sirketlericin/bilgi_bankasi/arastirmalar/haftalik/2002/haziran/w17062.pdf (18 Mart 2003).
www.eiro.eurofound.ie/2000/09/1nbrief/PT0009108N.html (1 Mayıs 2003).
www.etuc.org/EN/ (7 Şubat 2003).
www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ.opp/statistics/segregation.pdf
(10 Mayıs 2003).
www.geocities.com/hablemitoglu/21yy_da_turkiye.htm (18 Şubat 2003).
www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp/53.htm#1 (13 Nisan 2003).
www.insankaynaklari.com/cn/contentbody.asp?BodyID=1037 (11 Mart 2003).
www.insankaynaklari.com/cn/contentbody.asp?bodyID=1037 (11 Mart 2003).
www.insankaynaklari.com/cn/contentbody.asp?BodyID=1037 (13 Şubat 2003).
www.insanveemek.com/issizlik.htm (10 Mart 2003).
www.intec-japan.com/eurostat.htm
www.investinbelgium.fgov.be/labour.htm (14 Mayıs 2003).
www.isguc.org/sosguv_tekcati.php (13 Mart 2003).
www.isguc.org/zfirat3.htm (18 Şubat 2003).
www.iskur.gov.tr (20 Şubat 2003).
www.iskur.gov.tr/mydocu/elkitabi/giris/genel_mudur.htm (18 Şubat 2003).

www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurumraporu/EBS/24.02.03.htm (15 Mart 2003).

www.martiyazilim.com.tr/haberler/yasam/2002_4/issizlikalarmi.htm (18 Şubat 2003).

www1.oecd.org/els/education/literacy (14 Nisan 2003).

www1.oecd.org/puma/gvrance/surveys/report97/es.htm (14 Nisan 2003).

www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_stg_lp_184.html (13 Nisan 2003).

www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_stg_lp_171.html (13 Nisan 2003).

www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_stg_lp_170.html (16 Mayıs 2003).

www.ssk.gov.tr/wps/sskroot/bulten/bulten82/h13.jsp (11 Mart 2003).

www.tekstilisveren.org.tr/dergi/temmuz/economi2.html (18 Şubat 2003).

www.toder.de/html/ogun2002.html (18 Mart 2003).

www.ttso.org.tr/ttsotr/gazetevw.asp?auto=264 (18 Şubat 2003).

www.turkis.org.tr/iscisinifi1.htm (18 Şubat 2003).

www.unice.org/content/default.asp?Pageld=212 (25 Şubat, 2003).

www.zaman.com.tr/2002/06/04/yorumlar/default.htm (13 Mart 2003).