

İŞGÜCÜ PİYASALARI

İşsizlik- Eşitsizlik



MUSIAD

25
yıl

İŞGÜCÜ PİYASALARI İŞSİZLİK - EŞİTSİZLİK

2015 TÜRKİYE EKONOMİSİ
RAPORU

[97]

İŞGÜCÜ PİYASALARI İŞSİZLİK - EŞİTSİZLİK

2015 TÜRKİYE EKONOMİSİ
RAPORU [97]

EDİTÖR

AHMET AKİF DEMİRBAŞ

YAYIN KURULU

PROF. DR. MEHMET HÜSEYİN BİLGİN

PROF. DR. FUAT ERDAL

PROF. DR. KEREM ALKİN

PROF. DR. BURAK ARZOVA

PROF. DR. MUSTAFA ÇELEN

BASKI VE CİLT

MAVİ OFSET

maviofset.com

YAYINA HAZIRLAYAN

ADEM DÖNMEZ

RİDVAN KADİR YEŞİL

TASARIM KONSEPT

GNG TANITIM

BASIM YERİ VE TARİHİ

İSTANBUL, HAZİRAN 2015

978-605-4383-48-1

Her türlü yayın hakkı MÜSİAD'a aittir.

MÜSİAD'dan izin almak veya MÜSİAD kaynak gösterilmek suretiyle telif mevzuatı çerçevesinde alıntı yapılabilir.

MÜSİAD

MÜSTAKİL SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

SÜTLÜCE MAHALLESİ İBRAHİM CADDESİ NO:28 BEYOĞLU - İSTANBUL / TÜRKİYE

T: +90 212 395 00 00 | 444 0 893 | F: +90 212 395 00 01

İŞGÜCÜ PİYASALARI İŞSİZLİK - EŞİTSİZLİK

İÇİNDEKİLER

BAŞKANDAN 9
SUNUŞ 13
YÖNETİCİ ÖZETİ 17

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYA EKONOMİSİ ve TÜRKİYE EKONOMİSİ SON GELİŞMELER 29
DÜNYA EKONOMİSİ 29
TÜRKİYE EKONOMİSİ 31

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK VE EMEK PİYASASI ESNEKLİĞİ 39
GİRİŞ 39
1. ESNEKLİK TARTIŞMALARI VE EMEK PİYASASI ESNEKLİĞİ LİTERATÜRÜ 41
1.1. Esneklik Tartışmaları 41
1.2. Emek Piyasası Esnekliği 45
2. EMEK PİYASASI REFORMU 52

3. TÜRKİYE EMEK PİYASASI | 59

3.1. Türkiye Emek Piyasasının Görünümü | 59

3.2. Türkiye Emek Piyasası Dinamikleri | 65

4. İSTİHDAMI ARTIRMADA EMEK PİYASASI ESNEKLİĞİ
VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER | 69

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ | 97

BAŞKANDAN

Kurulduğu günden günümüze MÜSİAD, her yıl farklı bir temayla yayınladığı Türkiye Ekonomisi Raporunda küresel ve ulusal ekonomideki gelişmeleri kapsamlı bir şekilde ele almasının yanında; işlediği konular itibariyle de, gelecek yıllara dair geniş perspektifle somut öneriler ortaya koyuyor. ‘Kalkınma Yolunda Yeni Eşik: Orta Gelir Tuzağı’ temalı 2012 Türkiye Ekonomisi Raporumuz, ‘Güven Ekonomisinde Büyümenin Finansmanı’ isimli 2013 Türkiye Ekonomisi Raporumuz ve ‘Cari Açığa Karşı KOBİ’ler ve Tarım’ başlıklı 2014 Türkiye Ekonomisi Raporumuz; Türkiye ekonomisi için ortaya koydukları geniş görüşlülük ile dikkat çekmeyi başarmıştır.

2015 Türkiye Ekonomisi Raporumuzda ise; ülkemizin kalkınmasında oldukça önemli gördüğümüz “Türkiye’de Emek Piyasası” konusunu ele aldık. Türkiye’nin en önemli ekonomik ve sosyal sorunu olan ve gün geçtikçe yapısal bir mesele haline gelen ‘işsizlik’ probleminin, istihdam artışıyla minimize edilmesi amacıyla; emek piyasasında yapısal bir reformun zorunlu olduğuna değindik. Emek piyasasında mutlak suretle gerçekleştirilmesi gereken bu reform kapsamında; ‘istihdam dostu’ bir büyüme modeli, toplumsal kesimler için farklı asgari ücret uygulamaları, esnek istihdam modelinin yaygınlaştırılması ve kadın girişimciliğinin desteklenmesi de dâhil olmak üzere birçok somut çözüm önerisinde bulunduk.

Titiz ve yoğun bir çalışma sonucunda hazırlanan analiz, değerlendirme ve önerilerimizin; ekonomi yönetimine ve ekonominin diğer

aktörlerine yol göstermede faydalı olması en büyük temennimizdir. Ekonomik ve sosyal açıdan Türkiye'nin hedeflerine ulaşmak amacıyla; ortak bir akıl ve farkındalık oluşturmak maksadıyla, her sene düzenli olarak yayımlanan raporumuzun hazırlanmasında emeği geçen çok değerli hocalarımıza ve katkıda bulunan bütün çalışanlarımıza teşekkürü bir borç bilirim.

NAİL OLPAK

Genel Başkan
MÜSİAD

SUNUŞ

MÜSİAD için 2015 çok özel bir yıl; çünkü 25. yılını kutluyor. Ardımızda bıraktığımız yıllar Türkiye'nin doksan yıllık tarihinin sadece bir kısmı değil, dününün aynası, bugünün kimliği ve yarının umududur. MÜSİAD kurulduğu günden itibaren Türkiye'nin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapısı ile ilgili raporlar hazırlamıştır. Bu raporlarda yer verdiği konular bir gündemin içinde yer almaktan öte yeni bir gündem oluşturmuş ve ülkeye ufuk çizmiştir.

Nitekim MÜSİAD raporları akademisyenler, teknokratlar, bürokratlar ve iş dünyası tarafından beklenen raporlar mahiyetindedir. Ekonomi Raporları da her yıl geçmiş yılın röntgenini çekerken geleceğe dair hedeflerimizi, ön görülerimizi ve planlamalarımızı içermektedir.

2009 yılının son çeyreğinden itibaren, yani tam 21 çeyrek boyunca aralıksız büyüyen Türkiye ekonomisi; 2023 vizyonu çerçevesinde, çok önemli bir dönemece gelmiştir. Geline bu konumda Türkiye; 'orta gelir' seviyesinden 'yüksek gelir' seviyesine geçebilmek, sürdürülebilir bir ekonomik büyüme performansına ulaşmak, uluslararası rekabet gücünü elde etmek ve yüksek teknoloji üretimini artırmak gibi hedeflerine erişebilmek için; yapısal problemlerine köklü çözümler üretmek durumundadır.

Bu doğrultuda biz de; 2015 Türkiye Ekonomisi Raporumuzda "Emek Piyasası" konusunu gündemimize aldık. Zira işsizlik; yalnızca ekonominin değil, aynı zamanda toplumsal hayatın da en önemli meselelerinin başında gelmektedir. Son 10 yıl içerisinde yaklaşık 7 milyon kişiye yeni

istihdam alanı oluşturan Türkiye ekonomisi, bu önemli başarısına rağmen, uzun yıllardır en önemli yapısal problemi durumunda bulunan işsizliğe kalıcı bir çözüm, maalesef üretememiştir. Bu bağlamda MÜSİAD olarak, 2015 Türkiye Ekonomisi Raporumuzun temasını ‘Emek Piyasasının Esnekliği’ olarak belirledik ve Türkiye’nin işsizlik sorununun çözümü için; başta ‘emek piyasası reformu’ olmak üzere birçok somut öneriyi gündeme taşıdık.

Bu duygu ve düşüncelerle, raporumuzun hazırlanmasında katkıları bulunan başta Prof. Dr. Mehmet Hüseyin Bilgin olmak üzere, Prof. Dr. Fuat Erdal, Prof. Dr. Kerem Alkin, Prof. Dr. Burak Arzova ve Prof. Dr. Mustafa Çelen’e teşekkür ederim. Ayrıca raporun editörlüğünü yapan Genel Sekreter Yardımcım Ahmet Akif Demirbaş, içerik derlemesini gerçekleştiren Ekonomik Araştırmalar Birimi koordinatörüm Rıdvan Kadir Yeşil ve yayın hazırlığını yöneten Araştırmalar Yayın yöneticim Adem Dönmez de teşekkürü fazlasıyla hak ediyor.

Temennim, dile getirdiğimiz önerilerin kâğıt üstünde kalmayıp, başta ilgililerinde olmak üzere kamuoyunda gerekli farkındalığı oluşturarak çözüme ve gelişime yönelik uygulamaya konulmasıdır.

OĞUZ ÖZCAN

Genel Sekreter
MÜSİAD

YÖNETİCİ ÖZETİ

Birçok gelişmiş ülke 1970’li yılların ortalarından itibaren düşük büyüme ve buna eşlik eden yüksek işsizlik sorunuyla karşılaşmıştır. Gelişmiş Batı ülkelerindeki işsizlik sorunu 1990’lı yıllarda da devam etmiş, fakat bu dönemde ABD Avrupa’dan daha iyi bir istihdam performansı göstermiştir. 1991 resesyonundan sonra işsizlik ABD’de azalırken, Avrupa’da artmıştır. Böylece Avrupa’nın işsizlik oranı, 1980’li yılların ortasından beri ABD’nin işsizlik oranından hep daha yüksek olmuştur. Sorunun OECD üyesi Avrupa ülkelerinde daha dramatik olduğu görülmektedir.

ABD, minimum refah devleti anlayışı, güçsüz emek piyasası kurumları ve yüksek eşitsizliğiyle 1990’lı yıllarda iyi bir istihdam performansı gösterirken; Avrupa ülkeleri istihdam yaratmada çok başarısız bir performans sergilemişlerdir. Bu bağlamda, Avrupa’daki yüksek işsizliğin temel nedeni olarak emek piyasası katılığı gösterilirken, ABD’nin yüksek istihdam performansı emek piyasası esnekliğiyle açıklanmaktadır.

Emek piyasasında reform yapılmasını savunan OECD ve IMF’nin temel yaklaşımı esnekliğin artırılması yönündedir. Buna göre, emek piyasasında “yapısal reform” ile emek piyasasındaki sonuçlar arasında doğrudan bir ilişki olduğu kabul edilmektedir. Emek piyasası reformu, yıllardır Avrupa’nın gündeminde yer almaktadır. Bu bağlamda, esnek bir emek piyasasının rekabet gücünü artıracığına da inanılmaktadır. 2008 yılında başlayan küresel krizde işsizliğin birçok gelişmiş ülkede yeniden artmaya başlaması da, emek piyasası reformunu ve esnekliğini daha da popüler hale getirmiş ve bu dönemde reform çabasına giren ülke sayısı giderek artmıştır.

Türkiye’de ise işsizlik olgusunun son derece önemli bir ekonomik problem olduğu, işsizliğin yapısı ve emek piyasası dinamikleri incelendiğinde daha iyi anlaşılmaktadır. Uzun yıllar yüzde 7-8’ler civarında seyreden işsizlik oranı, 2001 yılındaki ekonomik krizle birlikte artmaya başlamış ve giderek adeta “yapısal” bir nitelik kazanmıştır.

Türkiye’de işsizliğin temel nedeninin hızlı nüfus artışının sonucu olarak işgücünün sürekli artması ve ekonominin işgücündeki artışa yetecek düzeyde istihdam yaratamaması olduğu söylenebilir. Tarım kesimi istihdamında yaşanan çözülmenin de işsizlik sorununda etkili olduğu ifade edilebilir. Emek piyasasının katı ve mevcut eğitim sisteminin ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünü yetiştirmekten uzak oluşunun da, işsizliğin yapısal bir nitelik kazanmasında etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Emek piyasasındaki yapısal sorunlar ve katılıklar dikkate alındığında, sadece büyüme ile işsizlik sorununun çözülemeyeceği söylenebilir. Dolayısıyla, emek piyasasına odaklanılmalı ve emek piyasası daha esnek ve istihdamı teşvik eder bir hale getirilmelidir.

Türkiye’de işsizlikle mücadele kapsamında ilk belirtilmesi gereken, bir “toplumsal işbirliği modeli” çerçevesinde işsizlikle mücadele edilmesi gerektiğidir. İşsizlikle mücadelede “politika birliği” de mutlaka sağlanmalıdır. Öte yandan, *işsizlikle, özellikle yapısal işsizlikle mücadele kapsamında eğitim reformu da mutlaka yapılmalıdır.*

Emek piyasası reformu kapsamında emek piyasası esnekleştirilerek “istihdam dostu” bir hale getirilmelidir. Emek piyasasındaki yapısal sorunları gidererek işsizliği azaltmak ve önümüzdeki dönemde daha yüksek istihdam düzeyi ile üretkenlik artışı sağlamak amacıyla emek piyasasında düzenleme yapılması gereken konular arasında şunlar sayılabilir:

- Yasal-kurumsal yapı ‘istihdam dostu’ hale getirilmeli,
- İstihdam üzerindeki yükler azaltılmalı,
- Ücretin belirlenme mekanizması esnek hale getirilmeli,
- Bölgesel asgari ücrete geçilmeli,
- Bazı toplumsal kesimler için farklı asgari ücret uygulanmalı,
- Esnek istihdam biçimleri ve özel istihdam büroları yaygınlaştırılmalı,
- Girişimcilik ve kadın girişimciliği teşvik edilmeli,
- Aktif emek piyasası politikaları yaygın biçimde kullanılmalı,
- Dezavantajlı gruplara fırsat eşitliği sağlanmalıdır.

EXECUTIVE SUMMARY

Since the middle of the 1970's many developed countries have encountered the problem of low growth and accompanying high unemployment. The problem of unemployment in developed western countries continued in the 1990's but the USA displayed a better recruitment performance compared to Europe during this period. Unemployment decreased in the USA after the 1991 recession and increased in Europe. Thus, the unemployment rate of Europe has always been higher than the unemployment rate of the USA since the mid-1980's. It is being observed that the problem is more dramatic in OECD member European countries.

While the USA displayed a good recruitment performance with a minimum welfare state concept, weak labor market institutions and high inequality in the 1990's; Europe displayed a lower recruitment performance. Rigidness of the labor market is indicated as the fundamental reason for the high unemployment in Europe; whereas the high employment performance of the USA is explained through the flexibility of its labor market.

The basic approach of the OECD and IMF, which claim that a reform is necessary in the labor market, is for the increase of flexibility. Accordingly, it is accepted that there is a direct relationship between "structural reform" in the labor market and the results in the labor market. The

labor market reform has been in the agenda of Europe for many years. It is also believed that a flexible labor market will also increase competitive strength. Start of unemployment in many developed countries during the 2008 global crisis also made the labor market reform and flexibility even more popular and the number of countries initiating reform efforts constantly increased.

The fact that unemployment is an extremely important economic problem in Turkey is better understood when the structure of unemployment and the labor market dynamics are examined. The rate of unemployment maintaining a level of 7-8 percent for many years started to rise with the 2001 economic crisis and increasingly gained an almost “structural” quality.

The constant increase of labor as a result of the rapid population increase and the inability of the economy to create a level of employment to meet the increase in the labor can be said to be the fundamental reason of the unemployment in Turkey. The dissolution in the agricultural employment can also be said to add to the problem of unemployment. The fact that the labor market is rigid and the present education system is far from training the labor power required by the economy cause the unemployment to gain a structural quality.

It can be said that the unemployment problem cannot be solved with just growth when the structural problems and rigidity in the labor market are considered. Therefore, the labor market must be focused upon and the labor market must be rendered more flexible and made to promote employment.

The first issues to be mentioned within the scope of the fight against unemployment in Turkey are the need and requirement for a struggle against unemployment within a framework of a “social cooperation model”. “Policy unity” must also be ensured in the fight against unemployment. On the other side, an educational reform must definitely be carried out within the scope of the efforts against unemployment and especially structural unemployment.

The labor market must be rendered flexible and “employment friendly” within the scope of labor market reform. For the purpose of eliminating structural problems in the labor market to reduce unemployment and to ensure a higher level of employment and a rise in productivity in the

near future, the following subjects can be listed among areas of regulation in the labor market:

- Legal-institutional structure must be made “employment friendly”,
- Burdens on employment must be reduced,
- Mechanism of determining wages must be rendered flexible,
- Transition must be made to regional minimum wage,
- Different minimum wage must be implemented for some social groups,
- Flexible forms of employment and private employment offices must be extended,
- Entrepreneurship and women’s entrepreneurship must be incentivized,
- Active labor market policies must be used extensively,
- Equal opportunity must be ensured for disadvantageous groups.

ملخص الإداري

كثير من الدول المتطورة إعتباراً من الأعوام التي في منتصف السبعينات 1970 كانوا يعانون من النمو الإقتصادي المنخفض ونسبة البطالة العالية. وإستمرت مشكلة البطالة في الدول الغربية المتطورة في التسعينات أيضاً، ولكن الولايات المتحدة الأمريكية أبدت أداءً أفضل من أوروبا في تلك الفترة. وعندما كانت البطالة تقل في الولايات المتحدة في فترة الركود الإقتصادي عام 1991، زادت في أوروبا. بذلك نسبة البطالة في أوروبا منذ منتصف الثمانينات 1980 كانت دائماً أكثر من نسبة البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية. ونرى أن الوضع أكثر دراماتيكياً في الدول الأوروبية الأعضاء في OECD .

عندما كانت الولايات المتحدة الأمريكية تبدي أداءً جيداً في مجال التوظيف بمفهوم دولة الحد الأدنى للرفاه، ومؤسساتها الضعيفة في سوق العمالة وعدم المساواة المتفاقم؛ كانت الدول الأوروبية تبدي أداءً غير ناجح أبداً في خلق فرص التوظيف. وفي هذا السياق، تمت الإشارة إلى صلابة سوق العمالة كسبب أساسي للبطالة العالية في أوروبا، وتم توضيح الأداء العالي للتوظيف في الولايات المتحدة الأمريكية بأنه يستند على مرونة سوق العمالة.

التقرب من الموضوع من وجهة نظر OECD و IMF الذين يدافعون عن فكرة ضرورة القيام بإصلاحات في سوق العمالة وزيادة المرونة فيه. بناءً عليه، فإن ذلك يعني قبول وجود علاقة مباشرة بين الإصلاحات الهيكلية في سوق العمالة مع ونتائج سوق العمالة. مازال موضوع الإصلاحات في سوق العمل موجود على هامش يوميات منذ سنوات طويلة. وفي هذا السياق، فإنه من المعتقد أن سوق عمل مرّن سيزيد من قوة المنافسة. البطالة في الأزمة العالمية التي بدأت في عام 2008 وإبتداءً إزديادها في كثير من الدول المتطورة من جديد، أدى إلى جعل إصلاحات سوق العمل والمرونة شعبية أكثر وأكثر وزاد في هذه الفترة عدد الدول التي دخلت في سعي للإصلاح.

أما في تركيا فإن موضوع حالة البطالة هو عبارة عن مشكلة إقتصادية مهمة جداً إلى أبعد الحدود، نفهمها أكثر عند التدقيق في بنية البطالة وديناميكيات سوق العمل. إن نسبة البطالة التي تسير تقريباً 7-8 بالمئة لسنوات طويلة، بدأت بالإزدياد نتيجة الأزمة الإقتصادية في عام 2001 وأصبحت وكأنها عبارة عن صفة هيكلية للبطالة.

من الممكن القول أن السبب الرئيسي للبطالة في تركيا هو نتيجة لسرعة إزدياد عدد السكان الناتج عنه الإزدياد المستمر للقوة العاملة وعدم كفاية الإزدياد في القوة الإقتصادية في خلق مستوى توظيف كافٍ. وقمت الإفادة بأن الإخفاق الحاصل في التوظيف في القطاع الزراعي كان له أثراً على مشكلة البطالة. وتم التفهم من ذلك أن سوق العمل الصلب والنظام التعليمي يعيداً عن التفعيل ولايقوم بتهيئة وتحضير القوة العاملة التي يحتاجها الإقتصاد، وأن ذلك كان له أثر على أن يكون هذا الأمر متفاعماً في بنية البطالة وأنه أصبح صفةً لها. عند الأخذ بعين الاعتبار المشاكل البنوية لسوق العمل والصلابة الموجودة، يمكننا القول أنه ليس من المستطاع حل مشكلة البطالة فقط بالنمو. لذلك، يجب التركيز على سوق العمل ويجب جعلها أكثر مرونة ومشجعة للتوظيف.

إن أول أمر ضروري يجب إدركه وتعريفه في مكافحة البطالة في تركيا هو مكافحة البطالة ضمن نطاق "نموذج عمل إتحاد إجتماعي". ويجب أيضاً توفير "إتحاد سياسي" قطعياً من أجل مكافحة البطالة. من جهة أخرى، وعلى الأخص يجب إجراء إصلاحات تعليمية ضمن نطاق مكافحة البطالة البنوية. يجب جعل المرونة موجودة في سوق العمل ضمن نطاق إصلاحات سوق العمل وجعلها "صديقة التوظيف". ومن الأمور الضرورية من أجل وضع حل لمشاكل سوق العمل البنوية ولتقليل البطالة المتزايدة وتوفير توظيف أكثر في المرحلة التي أمامنا ومن أجل زيادة مستوى الإنتاجية يمكننا التطرق إلى المواضيع أدناه كالتالي:

- جعل بنية مؤسسية قانونية "صديق التوظيف"،
- تقليل الأعباء الموجودة على التوظيف،
- جعل آلية تحديد الأجور أكثر مرونة،
- يجب التوجه إلى تحديد الأجرة الأصغرية " الحد الأدنى للأجور" خاص حسب المناطق،
- يجب تطبيق الحد الأدنى من الأجور على بعض أقسام المجتمع بشكل مختلف،
- يجب توسيع ونشر مكاتب التوظيف الخاصة ومرونة أشكال التوظيف ،
- تشجيع مباشرة الأعمال الحرة والنساء ليكن كآرباب عمل،
- إستخدام سياسات سوق العمل الفعالة بشكا واسع وبإنتشار أكثر،
- توفير فرص المساواة للمجموعات العدمية الفرص.

TÜRKİYE'DE BAŞLICA MAKROEKONOMİK GÖSTERGELER					
	2010	2011	2012	2013	2014
1. MİLLİ GELİR VE BÜYÜME					
GSYH (Cari Fiyat, Milyar TL)	1.099	1.298	1.417	1.567	1.750
GSYH (Cari Fiyat, Milyar \$)	732	774	786	823	800
Kişi Başı Milli Gelir (\$)	10.003	10.428	10.459	10.822	10.404
Büyüme Oranı (1998 bazlı, %)	9,2	8,8	2,1	4,2	2,9
İşsizlik Oranı (%)	11,1	9,1	8,4	9,0	9,6
2. MALİ GÖSTERGELER					
Faiz Dışı Fazla/GSYH (%)	0,7	1,9	1,3	2,0	1,5
Bütçe Dengesi/GSYH (%)	3,6	1,4	2,1	1,2	1,3
AB Tanımlı Borç Stoku/GSYH (%)	42,3	39,1	36,2	36,3	37,2
Yurtiçi Borçlanmanın Ortalama Vadesi (ay)	44,0	45,0	61,0	74,3	68,5
3. FAİZ GÖSTERGELERİ					
Gösterge Faiz Oranı (Nominal, %)	8,4	11,1	6,2	10,4	8,2
İç Borç Reel Faiz Oranı (%)	2,0	0,7	0,0	3,0	0,0
Faiz Harcamaları/Vergi Gelirleri (%)	23,0	16,6	17,4	15,3	14,9
Faiz Harcamaları/GSYH (%)	4,4	3,3	3,4	3,2	3,0
4. ÖDEMELER DENGESİ					
Cari İşlemler Dengesi (Milyar \$)	-45	-75	-49	-65	-46
Dış Ticaret Dengesi (Milyar \$)	-72	-106	-84	-100	-85
Cari Denge/GSYH (%)	-6,2	-9,7	-6,2	-7,9	-5,7
5. ENFLASYON					
TÜFE Yıl Sonu (%)	6,4	10,5	6,2	7,4	8,2
Yİ-ÜFE Yıl Sonu (%)	8,9	13,3	2,5	7,0	6,4
MÜSİAD 2015 TAHMİNLERİ					
GSYH Büyüme (%)	3,5				
İşsizlik (%)	9,5				
Bütçe Açığı / GSYH (%)	1,1				
Cari Açık (Milyar \$)	40				
Cari Açık / GSYH (%)	4,8				
Enflasyon (%)	7,0				

DÜNYA EKONOMİSİ ve TÜRKİYE EKONOMİSİ SON GELİŞMELER

DÜNYA EKONOMİSİ

2014 yılında %2,6 oranında bir ekonomik büyüme gösterdiği tahmin edilen küresel ekonomide; yüksek gelir grubundaki ülkelerin farklı hızlarda da olsa toparlanmaya başladığı, gelişmekte olan ülkelerin ise büyüme hızlarının yavaşladığı görülmüştür. Yüksek gelir grubundaki ülkeler, ortalama büyüme oranlarını, 2014'te %1,8'e (2013'te %1,4) yükseltmişlerse de, grup içinde büyük farklılıklar gözlemlenmektedir. Avro Bölgesi, Japonya ve Rusya zayıf performans gösteren ülkeler arasında yer alırken, ABD ekonomisi ise; mali güçlendirme, özel yatırım ve tüketimdeki yükselmelerin etkisiyle, %2,4 oranında büyümüştür.

Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelere, hem sıkı makroekonomik politikalar, hem de ülkelere mahsus politik gerilimlerin etkisiyle bir yavaşlama görülmektedir. Düşük gelirli ülkelere ise kamu yatırımlarındaki artış, hizmet sektörlerindeki büyüme, tarımsal rekoltenin yükselmesi ve artan sermaye girişleri nedeniyle bir canlanma görülmüş ve 2014'te %4 büyüme gözlenmiştir.

Finansal krizin başlangıcından bu yana, düşen talebin de etkisiyle giderek yavaşlayan küresel ticaret ise; 2013 ve 2014 yıllarında %4'ten daha az artmıştır. Böylelikle, dünya ekonomisi 2014 yılında 77 trilyon ABD

dolarına ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin küresel ekonomideki payı %32,1'ten (2013), %32,9'a (2014) yükselmiştir. Ayrıca, gelişmekte olan ekonomiler dünya ekonomisinden aldıkları payı 2015'te de artırmaya devam edeceklerdir.

2014 yılında dünya enerji piyasaları tarihi bir dönüm yaşamıştır. Önceki yıllarda, Ortadoğu'daki üretim kesintileri Kuzey Amerika'daki konvansiyonel olmayan petrol üretimi ile telafi edildiğinden, fiyatlarda önemli bir değişme olmamıştır. Ancak 2014 yılının ikinci yarısından itibaren, ABD'nin üretimine ilave olarak Ortadoğu petrollerinin de piyasaya arzı devam etmesiyle fiyatlarda ciddi bir düşme yaşanmıştır. Varil başına 105 ABD doları civarında dalgalanan petrol fiyatları, 2014 yılının ikinci yarısında 60 ABD dolarına kadar gerilemiştir.

Petrol ve emtia fiyatlarındaki bu düşük seyir, parasal genişlemenin etkisiyle düşen faiz oranları küresel büyüme değerlendirmelerinin artı hanesine yazılmaktadır. Bunun yanında; hem Avro Bölgesi'nde hem de Japonya'da alınan gevşek para politikası önlemleriyle, dezenflasyonun tersine çevrilmesi hedeflenmektedir. Tüm bu senaryolar çerçevesinde, 2015 yılında küresel ekonominin büyümesinde mütevazı de olsa bir artış beklenmektedir.

2015 yılında, küresel ekonomik büyüme oranında artış olacağına dair bu olumlu beklentilerin yanında; büyüme oranları üzerinde birtakım riskler de mevcuttur. Yüksek düzeydeki özel sektör borçlanması, büyüme ve finansal istikrarı olumsuz etkileme tehlikesi; son yıllarda gözlenen en önemli finansal risklerin başında gelmektedir.

Gelişmiş ekonomilerde uygulanan genişletici para politikaları, enflasyon ve büyümeyi desteklerken; varlık fiyatlarında da bir yükselme meydana getirmektedir. Bunun, özel sektör borç oranının azalmasına yardımcı olması beklenirken; bazı ülkelerde bu oran hala çok yüksektir. Brüt şirket borçlarının, Fransa, İtalya, Portekiz ve İspanya'da 2020'lere kadar millî gelirlerinin %70'inin üzerinde kalması beklenmekte; brüt hanehalkı borcunun da özellikle Portekiz ve İngiltere'de, diğer gelişmiş ülkelerin üzerinde olacağı tahmin edilmektedir.

Küresel finansal istikrarla ilgili bir başka risk unsuru ise, bütün bir sene boyunca gündemde yerini koruyan, ABD'nin faiz artırımına gitme planının belirsizliğidir. Sabit gelirli piyasalardaki likidite azalması, hem ABD'de hem de diğer ekonomilerde, varlık fiyatlarının şoklara karşı has-

sasiyetini artırmıştır. Teknolojik değişimler ve artan regülasyonlar, sabit gelirli piyasaların mikro yapısını değiştirmiştir. Dolayısıyla; likiditedeki değişimler, hem diğer varlık piyasalarını, hem de yükselen ekonomileri yakından etkilemektedir.

Öte yandan; doların güçlenmeye devam etmesi ve ABD faiz oranlarında gerçekleşecek ani bir yükselme, ülkelerin kendi jeopolitik riskleri ile birleşince, hem ulusal paralarına hem de varlık fiyatlarına daha fazla baskı yapacak, yabancı yatırımcıların aniden çekilmesi ise bu ülkelerde istikrarsızlığa neden olabilecektir.

Yükselen piyasa ekonomileri, bir taraftan bu küresel hareketlerden etkilenirken, diğer taraftan da kendi yerel problemleri ile mücadele etmektedir. Düşen emtia fiyatları ve dezenflasyon politikaları, birçok yükselen ekonomiyi olumlu etkileyip, büyümelerine destek olmuştur. Ancak, petrol ve emtia ihraç eden ülkeler ile borcu yüksek ülkeler ise daha endişe verici risklerle karşı karşıyadır. Doların güçlenmesi; bu ülkelerin rekabetçiliğine ve dolayısıyla büyümesine olumlu etki yaparken, özellikle son 6 aydaki emtia fiyatlarında ve döviz kurlarındaki hızlı dalgalanmalar, bu ülkelerdeki firmaların piyasa değerlerini önemli derecede etkilemiştir. Birçok firmanın, bankalardan ulusal para cinsinden borçlanmak yerine, uluslararası piyasalardan dolar cinsinden borçlanma yoluna gitmiş olması, bu firmalara potansiyel olarak bir bilanço baskısı yaratmaktadır.

Küresel konjonktürdeki gelişmeler, yükselen ekonomileri finansal ve ekonomik istikrarlarını koruyabilmeleri için ek önlemler almaya zorlamaktadır. Bu ülkelerde, yabancı para cinsinden borçlanmanın yüksek olması, şoklara karşı risklerini artırmakta, dolayısıyla hem mikro hem makro politikaların önemini artırmaktadır.

TÜRKİYE EKONOMİSİ

Küresel ve bölgesel ekonomi-politik gelişmeler nedeniyle, Türkiye Ekonomisi de oldukça zor bir yılı geride bırakmıştır. 2010 ve 2011 yılında gerçekleşen rekor büyüme oranları sonrası Türkiye ekonomisi, 2012-2014 dönemini daha kontrollü büyüme performansı ile tamamlayarak; bir yandan fiyat istikrarı riskini, yani enflasyonu, diğer yandan da finansal istikrar riskini, yani cari açığını kabul edilebilir seviyelere çekmek adına önemli bir performans sergilemiştir.

2012-2014 dönemindeki, ortalama %3'lük büyüme performansının ana gerekçesini; enflasyon ve cari açık riskinin kontrolü ve yönetiminin oluşturduğu görülmektedir. 2011 yılında %10'a dayanan cari açık/GSYH oranı ve çift haneli enflasyon süreci, Türkiye açısından ciddi risk oluşturmaktaydı. 2012 yılı sonunda, "yumuşak iniş" modeli ile Türk ekonomisinde büyüme %2,2'ye çekilirken, cari açık ve enflasyonda bir 'normalleşme' sağlanmıştır. 2013 yılında gerçekleşen %4,1'lik büyüme; cari açık ve enflasyonunun yeniden artmasına sebep olmuş, bunun sonucunda da 2014 yılında, 2012 yılındaki "yumuşak iniş" modeline geri dönme tercih edilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak; yılın başında %4 olarak hedeflenmiş olan GSYH büyümesi, 2014 yılının sonunu %2,9 düzeyinde tamamlamıştır.

2014 yılında Türkiye ekonomisinde gerçekleşen %2,9'luk büyümenin; 2/3'ü net ihracattan, 1/3'ü ise özel kesim ve özel sektörün tüketim ve yatırım harcamalarından oluşmuştur. Kamu harcamalarının ise 2014 yılında büyümeye hemen hemen hiç bir katkısının olmadığı gözlemlenmiştir. Kontrol altında tutulan özel kesim tüketim harcamaları ve kamu harcamalarına bağlı olarak, iç talep reel olarak büyümeye katkı sağlayamamış, 2014 yılında Türkiye ekonomisi ağırlıklı olarak dış talep kaynaklı bir büyüme gerçekleştirmiştir.

2014 yılında; büyüme oranlarının beklentilerin altında kalmasında, tarımdaki kuraklığın ve don afetinin de oldukça etkili olduğu görülmektedir. 2003-2014 döneminde, reel olarak, %1,9'luk üretim ve katma değer artışı yakalamış olan tarım sektörü, 2012 ve 2013 yıllarında da, sırasıyla %3,1 ve %3,5'lik artış yakalamıştı. Ancak, kuraklık ve don afeti nedeniyle; tarım sektörünün üretim ve katma değer performansı 2014 yılında negatife dönmüş ve %1,9 daralmıştır. Tarım sektöründeki bu daralma, 2014 yılında büyüme hızının %2,9'da kalmasında önemli bir rol oynamıştır.

2003-2014 döneminde %5,4 gibi oldukça önemli ve başarılı bir üretim ve katma değer artışı yakalamış olan sanayi sektörü ise, 2012 ve 2013 yıllarında, sırasıyla %1,6 ve %4,1'lik artış oranları yakalamıştı. 2014 yılının ilk çeyreğine de iyi bir performansla başlamış olan sanayi sektörü, gerek küresel ticaret hacmindeki zayıflığa bağlı olarak ihracat alanında gözlenen zorluklar, gerek iç talebin ve yurtiçi piyasaların baskı altında tutulması nedeniyle, yılın geri kalanında performans düşüşü yaşamıştır.

2014 yılının son çeyreğinde sanayi üretiminde gözlenen yüzde 1,9'luk artış sonrasında, 4. çeyrek GSYH büyüme verisinin de %2,6 olarak

gerçekleşmesi ve 2014 yılı için büyümenin %2,9'da kalması; bu bağlamda doğal karşılanmalıdır. Bu rakam, Türkiye'nin potansiyel büyüme performansı olan %5,4 ile Cumhuriyet tarihi ekonomik büyüme ortalaması olan %4,7'nin çok altındadır. Bununla birlikte, Çin ve Hindistan hariç tutularak, gelişmekte olan ekonomilerin büyüme ortalaması %1,7 ile karşılaştırıldığında %2,9'luk bir büyüme, Türkiye ekonomisinin küresel anlamda başarısız olmadığına fakat iç potansiyelinin gerisinde kaldığına işaret etmektedir.

Son bir yıl içerisinde ABD dolarının 2,10 bandından 2,70 bandına çıkması "Yüksek Kur – Yüksek Faiz" tartışmalarını gündeme taşımıştır. Merkez Bankası'nın uyguladığı faiz politikasına ilişkin temel yaklaşımlar hala güncelliğini korumaktadır. Ayrıca, düşük faizlerin bireysel kredilere ve konut kredilerine ivme kazandırmasının gerektiği ancak buna karşılık yurtiçi tasarruflara azaltıcı bir etkisi olacağı tartışılan temel konular içerisindedir. Öte yandan, kredilerdeki bu potansiyel görünümün bir yandan orta vadeli enflasyon baskılarını sınırlamaya devam edeceği diğer yandan da cari işlemler dengesindeki düzelmeyi destekleyeceği şeklinde yorumlanmaktadır.

Yine de, paritedeki aşağı ve yukarı yönlü hareketler, bu hareketlerin hızı ve öngörülemezliği, Türkiye'nin ihracat rakamlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Dış ticarete dolar ağırlıklı ithalat gerçekleştiren Türkiye, ihracatta Euro ağırlıklı satış yapmakta ve oluşan olumlu parite farkından yararlanmaktadır. Ancak Euro'nun değerinin dolara yaklaşması bu kazanç imkânını ortadan kaldırmakta ve ihracat miktar endeksi artış gösterse bile değer endeksinde olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, AB içerisinde enflasyon ve büyüme sorunu daha henüz çözülmuş değilken, Yunanistan'ın taahhütlerini karşılayıp karşılayamayacağı ve Euro Bölgesi'nde kalıp kalmayacağı gibi temel yapısal sorunlar Euro/Dolar paritesini de önemli derecede etkilemektedir. Bu ise, kar marjları üzerindeki esnekliği artırmakta ve bir risk unsuru olarak önümüzde durmaktadır.

2015 yılı içerisinde Amerikan Merkez Bankası'nın (FED) faiz artırımına başlayacağı hususunda beklentiler çok yüksek seyretmektedir. Bu artırımın gerçekleşmesi ile dolar endeksinde yukarı yönlü bir hareket ve gelişen ülke para ve tahvil piyasalarından çıkış beklenmektedir. Bu nedenle kurda artış ihtimali yükselmektedir.

Bu husus ABD doları ile ithalat yapan firmalar için risk oluşturmakla birlikte, ABD dolarının hemen hemen tüm para birimleri karşısında

güçlenmesi, para birimleri dolar karşısında değer kaybeden ülkeleri iç talebi canlandırıcı adımlar atmaya sevk etmektedir. Öte yandan, cari açıkta düzelme meydana getirebilmek için kısa vadeli para girişlerine ihtiyaç duyabilen Türkiye ekonomisinde ise, kurlarda meydana gelen hızlı artış reel sektör ve tüketici güvenini azaltabilmekte ve yatırım talebini zayıflatabilmektedir.

Buna karşılık, TCMB, 2015 yılına ilişkin para ve kur politikasında, sermaye akımlarının yurtiçi ekonomi üzerinde yaratabileceği potansiyel oynaklığın sınırlanması ve basiretli borçlanmayı destekleyici politikaların takip edilmesi gerektiğini dile getirilmiştir. Fiyat istikrarı ve finansal istikrar amaçları doğrultusunda, geleneksel araçların yanı sıra yeni politika çerçevesi dâhilinde geliştirilen araçların da kullanılmaya devam edeceğini belirtmiştir. Bununla birlikte, TCMB 2015 yılı başında %5,5 olarak verilen yılsonu enflasyon tahminini, yukarı yönde %1,3 puan güncelleyip %6,8 olarak belirlemiştir. Ayrıca TCMB, enflasyon rakamları artışının yükselen petrol fiyatlarıyla bağlantılı olduğu vurgusunu yapmaktadır. Petrol fiyatlarının düşüşe geçtiği dönemlerde enflasyon oranlarının da düşeceği beklentisi, TCMB'nin enflasyonu kontrol etmekte dışsal etkenlere bağımlı hale geldiği eleştirilerine maruz kalmaktadır.

Ancak, gıda fiyatlarındaki artışın hala devam ediyor olması, bunun yanında yıl içerisinde her ne kadar 100 doların altında kalacak olması beklense bile petrol fiyatlarındaki tarihi düşük değerlerden yukarı doğru hareketlenme, enflasyon hedefleri üzerinde ciddi baskı unsuru olmaya da devam etmektedir.

Kamu mali dengesi, Türkiye'de makroekonomik yapı içerisinde en kritik parametrelerden birini teşkil etmektedir. Bunda 1980 sonrası ekonomik krizlerinin ana unsurunun bütçe açıkları olmasının etkisi büyüktür. 2000 yılından sonra uygulanan IMF destekli istikrar politikasının temelini de kamu finansman dengesinin sağlaması oluşturmaktadır. Bu nedenle kamu mali dengesinin durumu hem iç ve dış karar verici birimler hem de piyasalar tarafından dikkatlice takip edilmektedir. Bu dengenin ana unsurunu merkezi yönetim bütçesi oluşturmaktadır. Diğer bir ifade ile merkezi yönetim bütçesi temel kamu hizmetlerinin üretildiği ana bütçe konumundadır.

2014 yılında merkezi yönetim toplam kamu harcamaları 448.424 milyon TL, toplam kamu gelirleri, 425.758 milyon TL, bütçe açığı 22.666

milyon TL, faiz dışı fazla ise, 27.241 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açığı GSYH'ya oranı ise yüzde 1,3'dür. Bu oran, içinde hem yerel seçimlerin hem de cumhurbaşkanlığı seçimlerinin olduğu bir mali yıl için başarılı olarak nitelendirilebilir. 2014 yılı merkezi yönetim bütçe dengesinin de öne çıkan diğer unsurlar şunlardır;

- Hem kamu harcamalarının hem de kamu gelirlerinin milli gelire oranı düşmüş, diğer bir ifade ile bir önceki yıla nazaran ülke ekonomisi içerisindeki kamunun ağırlığı azalmıştır.
- Hem merkezi yönetim bütçe harcama hedefi hem de gelir hedefi aşılmıştır, ama kamu gelirlerindeki aşım harcama aşımından yüzde olarak fazla olduğundan bu bütçe sonuçlarına olumlu net etki yapmıştır.
- Faiz dışı fazla geçen 2013 yılına nazaran hem mutlak hem de oransal olarak azalış göstermiştir.

2014 yılında merkezi yönetim bütçe harcamaları, bir önceki yıla nazaran hem nominal hem de reel olarak artış göstermiştir. Bütçe harcamaları içerisinde 2013 yılına göre tek azalış kamu borç faiz ödemelerinde gerçekleşmiştir. 2014 yılında merkezi yönetim bütçe harcamalarının sadece yüzde 11 (GSYH'nın yüzde 2,9'u) faiz ödemelerine harcanmıştır. Bu veriler son yirmi yılın en düşük faiz harcaması rakamlarına karşılık gelmektedir.

Mevcut siyasi iktidarın en büyük başarısı kamu borçlanma maliyetlerini ve miktarını düşürerek, buradan sağladığı tasarrufla topluma daha fazla kamusal mal ve hizmet sunumu gerçekleştirebilmesidir. Böylelikle kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliğinde bir artış gerçekleştirilebilmiştir. Ayrıca son on yıllık dönemdeki kamu altyapı yatırımlarındaki büyümenin ana kaynaklarından biri de budur. Kamu bütçesinin mal ve hizmet üretebilir hale gelmesi 2002'den beri siyasi istikrarın hem nedeni hem de sonucu olarak da görülebilir.

Türkiye'de bütçe harcamaları içerisinde iki ana kalemden söz edilebilir: Bunlar cari transferler ve personel harcamalarıdır. Cari transferler merkezi yönetim bütçe harcamalarının üçte birinden fazlasını (yüzde 36) oluşturmaktadır ve bir önceki yıla göre en fazla artan kalemdir. Özellikle SGK açıklarını kapatmak için yapılan transferler bu kalemin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. SGK açıkları için bütçeden yapılan ödemeler kamu

yatırım harcamalarından fazladır. Bu da SGK açıklarının bütçede nasıl bir kara delik haline geldiğini göstermektedir. Ayrıca cari transferlerin sosyal ve yerel yönetim politikalarında önemli rol oynadığı ve seçimlere duyarlı bir harcama kalemi olduğu unutulmamalıdır. Harcama kalemleri içerisinde ikinci önemli kalem personel giderleridir. Personel harcamalarının yıllık artış hızı enflasyonun üzerinde (yüzde 6,5), nominal yüzde 15’ler seviyesindedir. Bu da 2014 yılında ek kamu istihdamı yaratıldığını göstermektedir.

Toplam merkezi yönetim bütçe gelirlerine baktığımızda harcamalar gibi reel bir artışla karşılaşılsa bile bunun yüzde 1’ler düzeyinde kaldığı ifade edilebilir. Vergi gelirlerindeki artış bundan biraz daha az, yaklaşık enflasyon artışı seviyesindedir. Diğer bir ifade ile 2014 yılında merkezi yönetim vergi gelirlerinin reel olarak artmadığı/aynı kaldığı görülmektedir. Bütçe gelirleri üzerindeki pozitif/düzeltilici etki ise vergi dışı gelirlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır. Olması gereken bütçedeki faiz gider artışları ile vergi gelir artışlarının birbirleri ile uyumlu hareket etmesidir. Yoksa faiz dışı harcama artışlarının vergi dışı gelir artışları ile dengelendiği yapıların risk arz ettiği unutulmamalıdır. Bu yıl vergi gelirleri merkezi yönetim bütçe gelirlerinin yüzde 83’ünü meydana getirmiştir.

Ülkemizdeki vergi yapısı ciddi ölçüde çarpıklık göstermektedir. Bunda dolaylı vergi gelirlerin toplam vergi gelirlerinin yaklaşık üçte ikisini oluşturması, dolaysız vergilerin payının ise üçte bir düzeyinde kalması ana etkenlerden biridir. Mevcut durumun oluşmasında kayıtdışılık ve denetim eksikliği nedeniyle beyana dayalı dolaysız vergilerin toplanmasındaki sorunlar rol oynamaktadır. Böyle olunca dolaysız vergiler dolaylı vergiler ile ikame edilmek yoluna gidilmektedir. Örneğin 2014 yılında toplam merkezi yönetim gelirlerin yüzde 29’u KDV’den (yüzde 18’i ithalden, yüzde 11’i yurtiçinden) ve yüzde 25’i ÖTV’den karşılanmaktadır. Dolaysız vergiler olan Gelir Vergisi’nin payı yüzde 22, Kurumlar Vergisi’nin yüzde 9 düzeylerindedir. Gelir Vergisi payı gelişmiş ülkelere nazaran oldukça düşük kalmaktadır. Bu vergilerin çoğu da (yaklaşık yüzde 93’ü) stopaj usulüyle kaynağından kesilmektedir. Beyanname verip vergi ödeyen mükelleflerden elde edilen gelirler ise çok kısıtlıdır. Cari yılda vergi gelirlerinde istenen düzeyde bir artış sağlanamamasında iç talep yetersizliği ve büyüme oranlarındaki düşüşün etkili olduğu söylenebilir.

Son beş yılda ülkemizde brüt kamu borç stoku nominal bazda artmış görüne bile, kamu varlıklarının (TCMB, kamu ve İşsizlik fonu)

bundan düşülmesi ile oluşturulan net borç stoku hem nominal hem de reel bazda azalmıştır. Diğer bir ifade ile devletin finansal varlıkları finansal borçlarından daha hızlı artmıştır. 2014 yılında toplam kamu borç stokunun GSYH'ya oranı yüzde 37,2 olarak gerçekleşmiştir. Kamunun finansal varlıkları düşülerek elde edilen net borç stoku ise yüzde 10,7'e gerilemiştir. Türkiye'de borç stoku göstergelerindeki iyileşme sadece miktar ve oran olarak karşımıza çıkmamaktadır. Aynı zamanda borçların vade yapısında, reel borçlanma maliyetlerinde ve borç çevirme oranlarında gözle görülür düzelmeler yaşanmaktadır.

Tüm bu değerlendirmelerin sonucunda, Türkiye'nin içinde bulunduğu konjonktürde ve reel şartlarda göstermiş olduğu performansa rağmen, Türkiye'nin, 2001 Krizi sonrası, 'Güçlü Ekonomiye Geçiş Modeli' ile yürüttüğü büyüme modeli görevini tamamlamıştır. Son 12 yıldır yürüten bu model; 2001 yılında, küresel ekonominin iyi bir performans döneminden geçmesinin de etkisiyle, yapısal reformlara karşılık, Türkiye'ye dünya ekonomisinden finansman bularak büyümenin toparlanmasına dayanmaktaydı.

Türkiye ekonomisinin yeni bir büyüme modeline ihtiyacı vardır. Bu bağlamda; Türk ekonomisinin kaynak yönetimini yeniden yapılandırarak, Türk iş dünyasının ve KOBİ'lerin finansman ve enerji maliyetlerini aşağı çekecek, yerli hammadde kullanımını özendirecek ve esnek bir emek piyasasının olduğu yeni bir büyüme modeli, Türkiye ekonomisinin büyüme potansiyeline ulaşabilmesinde oldukça önemli bir rol üstlenecektir.

TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK VE EMEK PİYASASI ESNEKLİĞİ*

GİRİŞ

Gelişmiş Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede 1990’lardan beri emek piyasasında reform ve esneklik sürekli gündemdedir. Birçok ekonomist ile OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi bazı uluslararası kuruluşların, 1990’dan sonra esnekliği artırıcı yönde emek piyasasında reform yapılmasını önerdikleri görülmektedir. Emek piyasasında esneklik ve reformun en ateşli savunucusu ise OECD’dir. 1994 yılında oluşturduğu “İş Stratejisi¹” ve sonraki yıllarda yayınladığı raporlarla OECD, işsizlikle mücadele bağlamında üyelerine emek piyasasında reform yapılmasını önermektedir.

Gerçekten de, 1990’lı yılların sonu ve 2000’li yıllarda bu yönde adımlar atan ülkeler olduğu görülmektedir. 2008 yılında başlayan küresel krizde işsizliğin birçok gelişmiş ülkede yeniden artmaya başlaması, emek piyasası reformunu ve esnekliğini daha da popüler hale getirmiş ve bu dönemde söz konusu reform çabasına giren ülke sayısı da giderek artmıştır.

1 * Bu çalışmanın bazı bölümlerinde kısmen şu eserden yararlanılmıştır: M. H. Bilgin ve S. Arı, *ABD Deneyimi Işığında Emek Piyasası Reformu ve İşsizliği Azaltıcı Politikalar*, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No:2010-25, İstanbul, 2010.
OECD, *The OECD Job Strategy: Pushing Ahead with the Strategy*, 1996.

İşsizlikle mücadele bağlamında emek piyasasının esnekleştirilmesinin son yıllarda Türkiye’de de gündemde olduğu bilinmektedir. Bu çerçevede, Dünya Bankası’nın 2006 yılında yayınladığı bir raporda², Türkiye emek piyasası için yapısal bir reform önerdiği hatırlanmalıdır. Raporda da belirtildiği gibi, özellikle ücretler ve ücret dışı işgücü maliyetleri konusunda, Türkiye emek piyasası esneklikten uzak bir görünüm sergilemektedir. Mevcut emek piyasası düzenlemeleri, aile başına bir kişinin full-time olarak ücretli ve çalışma hayatı boyunca tek bir işte çalışacağı varsayımı üzerine kurgulanmış gibidir.

2001 krizi sonrası dönemde ekonomide sağlanan hızlı büyüme performansına rağmen, işsizlikte yeterli ve kalıcı bir iyileşmenin sağlanamaması ve işsizliğin giderek yapısal bir nitelik kazanması, emek piyasasında kapsamlı bir reform yapılması ihtiyacını ortaya çıkardığı görülmektedir. Son zamanlarda ekonomideki yavaşlamaya bağlı olarak işsizliğin yeniden artmaya başlaması, ihtiyacın şiddetini daha da artırmıştır. Türkiye ekonomisinin daha rekabetçi, esnek ve katma değeri yüksek bir ekonomi haline gelme amacı ve yüksek istihdam hedefi de, emek piyasasının esnekleştirilmesini adeta gerekli kılmaktadır.

Bu çalışma, ilgili literatür ve dünya uygulamaları çerçevesinde Türkiye emek piyasası dinamiklerini analiz ederek, esnekliği artırıcı yönde emek piyasasında kapsamlı bir reform yapılmasını önermektedir. Bu çerçevede, bazı politika önerileri de geliştirmektedir.

Bu amaçla, çalışmada, önce emek piyasası esnekliği ve emek piyasası esnekliği tartışmalarına ilişkin literatür özetlenmektedir. Esneklik tartışmaları bağlamında ABD örneği bir model olarak verilmekte ve emek piyasası esnekliğine ilişkin bazı ampirik çalışmaların sonuçlarına da değinilmektedir. Emek piyasası reformu ve emek piyasasında reform çabasına girişmiş bazı ülke örnekleri de çalışmada detaylı olarak ele alınmaktadır. Çalışmada Türkiye emek piyasasının görünümü ve dinamikleri de ayrıntılı bir biçimde analiz edilmektedir. Çalışmanın son kısmında ise işsizlikle mücadele bağlamında Türkiye’ye emek piyasası reformu önerilmekte ve bazı politika önerileri geliştirilmektedir.

2 Dünya Bankası, *Turkey: Labor Market Study*, Report No:33254-TR, 14 Nisan 2006.

1. ESNEKLİK TARTIŞMALARI VE EMEK PİYASASI ESNEKLİĞİ LİTERATÜRÜ

1.1. Esneklik Tartışmaları

Emek piyasasında esneklik ve reform, gelişmiş Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede 1990'lı yıllardan beri gündemdedir. Ancak emek piyasası esnekliğiyle ilgili tartışmaların 1980'li yıllarda başladığı bilinmektedir. Özellikle 1990'lı yıllarda OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi bazı uluslararası kuruluşlar ile birçok ekonomistin esnekliği artıncı yönde emek piyasasında reform önerdikleri görülmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde emek piyasası esnekliğinin, OECD'nin 1994 yılında önerdiği stratejinin bir parçası olduğu söylenebilir. Söz konusu strateji³, ABD'deki yüksek istihdam performansını Avrupa ile karşılaştırmakta ve bunu esnekliğe bağlamaktadır. Dolayısıyla tartışmanın temeli, ABD ile Avrupa'nın işsizlik oranları arasındaki farka dayanmaktadır.

Dünya Bankası ve IMF'nin de benzer görüşte oldukları bilinmektedir. Örneğin, 2005 Dünya Kalkınma Raporu'nda, emek piyasası deregülasyonunun yatırım ortamını geliştireceği tartışılmaktadır. IMF de, emek piyasası esnekliğinin istihdam yaratmada anahtar rol oynadığı şeklinde bir pozisyon almıştır. Öte yandan, OECD, 2004 İstihdam Raporu'nda emek piyasası reformunu daha pragmatik bir yaklaşımla ele almıştır. Çalışan, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan yapısı nedeniyle ILO'nun bu konudaki pozisyonunun ise belirgin olmadığı görülmektedir. Doğal olarak işverenlerin esneklikten yana olduğu söylenebilir. Nitekim Dünya Bankası'nın birçok ülkeyi kapsayan bir araştırması, firmaların yaklaşık yüzde 38'nin istihdamı koruyucu mevzuatı kendileri için engel olarak gördüklerini ortaya koymaktadır. Çalışanlar ise esnekliğin faydalarından oldukça kuşkulular. Hükümetlerin pozisyonunun ise oldukça değişkenlik gösterdiği anlaşılmaktadır.⁴

Bilindiği gibi, birçok gelişmiş ülke 1970'li yılların ortalarından itibaren düşük büyüme ve buna eşlik eden yüksek işsizlik sorunuyla karşılaşmıştır. Gelişmiş Batı ülkelerindeki işsizlik sorunu 1990'lı yıllarda da devam etmiş, fakat bu dönemde ABD Avrupa'dan daha iyi bir istihdam

3 OECD, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, 1994, <http://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>

4 G. Rodgers, "Labour Market Flexibility and Decent Work", *DESA Working Paper*, No:47, ST/ESA/2007/DWP/47, Temmuz 2007.

performansı göstermiştir. 1991 resesyonundan sonra ABD'nin işsizlik oranı düşerken, Avrupa'da işsizlik oranları artmıştır. Bunun sonucu olarak Avrupa'nın işsizlik oranı, 1980'li yılların ortasından beri ABD'nin işsizlik oranından hep daha yüksek olmuştur. 1990'lı ve 2000'li yıllarda (2008 yılında başlayan küresel ekonomik krize kadar) ABD'de işsizlik oranı yüzde 5'lerin altında kalırken, Avrupa'da yüzde 10'lara yakın bir düzeyde seyretmiştir.

Öte yandan, OECD üyesi Avrupa ülkelerinde sorunun daha dramatik olduğu görülmektedir. 1970 yılında yüzde 2.6 düzeyinde olan OECD-Avrupa'nın işsizlik oranı, 1996 yılında yüzde 11'e yaklaşmış ve 1990'lı yıllar boyunca yüzde 9-11'ler düzeyinde seyretmiştir. Bu dönemde, uzun süreli işsizlik de keskin bir biçimde artmıştır. Bir yıl ve daha uzun süre işsiz olanların oranı olarak tanımlanan uzun süreli işsizlik oranı, 1979 yılında yüzde 0.9 iken, 1994 yılında yüzde 6.6'ya çıkmıştır. İstihdam artışı ise yavaşlamıştır.

ABD, minimum refah devleti anlayışıyla, güçsüz emek piyasası kurumlarıyla ve yüksek eşitsizliğiyle, 1990'lı yıllarda iyi bir istihdam performansı göstermiştir. ABD, 1975'ten 1984'e kadar 20 milyon istihdam yaratırken, Avrupa'da istihdam yerinde saymıştır. Böylece, tarihsel olarak ABD'den daha düşük olan Avrupa'nın işsizlik oranı, ABD'yi geçmiştir.⁵ Diğer yandan, 1970'ten 1996'ya kadar ABD'de istihdam yüzde 58 oranında (47 milyon ilave iş) artarken, Avrupa ülkeleri istihdam yaratmada çok başarısız bir performans sergilemişlerdir. Aynı dönemde, Avrupa'da istihdam ancak yüzde 12 oranında (18 milyon ilave iş) artmıştır. İstihdamın nüfusa oranı Avrupa'da yüzde 65'ten 60'a düşmüştür. Fakat Amerika'da yüzde 75'e yaklaşmıştır.⁶

ABD ile Avrupa ülkelerinin işsizlik oranları ve istihdam performansları arasındaki fark, büyük ölçüde Avrupa'da emek piyasalarının katılığıyla açıklanmaktadır.⁷ Gerçekten de, emek piyasasındaki katılıkların işsizliğin temel nedeni olduğu konusunda yaygın bir görüş vardır.⁸ Bu bağlamda; Avrupa'daki yüksek işsizliğin temel nedeni olarak emek piyasası katılığı gösterilirken, ABD'de yüksek istihdam performansı büyük ölçüde

5 R. M. Blank ve R. B. Freeman, "Evaluating The Connection Between Social Protection and Economic Flexibility", *NBER Working Paper*, No:4338, Nisan 1993.

6 H. Siebert, "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, Vol:11, No:3, Yaz 1997, ss.37-54.

7 G. Saint-Paul, "Why are European Countries Diverging in their Unemployment Experience?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol:18, No:4, Sonbahar 2004, ss.49-68.

8 P. Cahuc ve A. Zylberberg, *Labor Economics*, The MIT Press, USA, 2004, s.714

emek piyasası esnekliğiyle açıklanmaktadır. Esnek bir emek piyasasına sahip olan ABD'nin düşük işsizlik oranlarına, buna karşılık oldukça katı bir emek piyasasına, güçlü sendikalara ve “refah devleti” anlayışına dayalı bir sosyal güvenlik sistemine sahip gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinin ise yüksek işsizlik oranlarına sahip olduğu belirtilmektedir.⁹

KUTU 1: İTALYA

Yapılan reformlar sonucunda, 1999-2007 döneminde İtalya'da işsizlik oranı yüzde 4'ün üzerinde azalmıştır. Bu, Euro bölgesindeki en büyük düşüştür. Bunun, part-time ve geçici iş sözleşmelerinin sonucu olduğu söylenmektedir. Bu süreçte, geçici iş sözleşmeleri birçok ülkede daha yoğun kullanılmaya başlanmıştır. Ancak küresel kriz sonrasında İtalya'nın durumu 2011 yılında dramatik biçimde değişmiştir. Ağustos 2011'de İtalya'nın uluslararası piyasalardaki durumunun kötüleşmesiyle birlikte diğer yapısal reformların yanında emek piyasası düzenlemelerinde de reform talebi ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, toplu pazarlık sisteminde reform çağırılan yapılmaya başlanmıştır. Firmalara ücretleri ve çalışma koşullarını firma düzeyinde spesifik ihtiyaçlara göre uydurma izni verilmesi istenmiştir. Ayrıca işe alma ve işten çıkarma maliyetlerini düzenleyen kuralların gözden geçirilmesi, işsizlik sigortası sistemi ve aktif emek piyasası politikalarıyla uyumlu hale getirilerek kaynakların daha rekabetçi firma ve sektörlerle yönelmesini sağlamayı hedeflemiştir. Monti Hükümeti Haziran 2012'de kapsamlı bir emek piyasası reformunu kabul etme sürecini başlatmıştır. Söz konusu reform, Çalışma ve Refah Bakanı Elsa Fornero'nun ardından, Fornero Reformu olarak adlandırılmıştır.¹

¹ a.g.m.,

⁹ M. H. Bilgin, “Emek Piyasasında Reform ve Esneklik”, *itovizyon*, Yıl:6, Sayı:65, Haziran 2008, ss.32-33.

Daha az cömert sosyal koruma programları ve daha az düzenlenmiş emek piyasası nedeniyle ABD'nin daha esnek bir emek piyasasına/ekonomiye sahip olduğuna dikkat çekilmektedir. Bu çerçevede, birçok analist ve politika yapıcısı, ABD'nin "iş yaratma mucizesi"ni, ABD'nin esnek ve düzenlenmemiş emek piyasasına bağlamaktadır. Gerçekten de ABD, 1960-96 döneminde görece olarak yüksek işsizlik oranlarından düşük işsizlik oranlarına geçmiştir. Makroekonomik ve demografik gelişmeler bu değişimin ancak küçük bir bölümünü açıklayabilmektedir. Asıl belirleyici olanın ise emek piyasası kurumlarındaki değişim, yani işsizlikteki düşüşün temel nedeninin esnek emek piyasası kurumları olduğu söylenmektedir.

Buna karşılık; Kıta Avrupa'sı, esnek olmayan, dolayısıyla etkin işlemeyen bir emek piyasasına ve görece olarak yüksek işsizliğe sahiptir.¹⁰ Avrupa emek piyasası yüksek oranda düzenlenmiş durumdadır. Sendikalar neredeyse tüm ekonomi için ücretleri belirlemektedir. Refah devleti anlayışı, emek arz ve talebini etkilemektedir.¹¹ Diğer bir deyişle, Avrupa emek piyasası katıdır, esneklikten uzaktır, sonuç; yüksek işsizliktir. Kuzey Amerika emek piyasası dinamik ve esnektir, sonuç; düşük işsizliktir.

ABD'nin yüksek istihdam performansına, düşük ücret düzeyi ve yüksek ücret eşitsizliğinin eşlik ettiği de belirtilmelidir.¹² Dolayısıyla emek piyasası esnekliği, aslında madalyonun iki yüzü gibidir. Bir tarafta, "işsizlik", diğer tarafta "eşitsizlik" vardır. ABD "esnek" emek piyasasında eşitsizlik, "katı" Avrupa emek piyasasında yüksek işsizlik söz konusudur.¹³ Gerçekten de kronik işsizlik, Avrupa'da daha belirgindir. Buna karşılık, düşük ücretli ve az güvenceli (güvencesiz / sık sık işten çıkarılma ya da iş değiştirme) işler ise ABD'de daha yaygındır.¹⁴

Tüm bunlara rağmen, emek piyasasında esneklikle işsizlik arasındaki ilişki hala çok tartışmalıdır.¹⁵ OECD ve IMF'nin savunduğu Ortodoks

10 J. Stanford, "Testing the Flexibility Paradigm: Canadian Labor Market Performance in International Context", (içinde) *Fighting Unemployment: The Limit of Free Market Orthodoxy*, Editör: D. R. Howell, Oxford University Press, New York, 2005, s.120.

11 B. Western ve K. Beckett, "How Unregulated Is the U.S. Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution", *AJS*, Vol:104, No:4, Ocak 1999, ss.1030-60.

12 G. Bertola, F. D. Blau ve L. M. Kahn, "Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence", *NBER Working Paper*, No:8526, Ekim 2001, <http://www.nber.org/papers/w8526>

13 D. R. Howell, "Introduction", (içinde) *Fighting Unemployment: The Limit of Free Market Orthodoxy*, Editör: D. R. Howell, Oxford University Press, New York, 2005, s.5.

14 D. Dooley ve J. Prause, *The Social Costs of Underemployment: Inadequate Employment as Disguised Unemployment*, Cambridge University Press, USA, 2004, s.19.

15 Bilgin, a.g.m.,

yaklaşımın hata olduğu, işsizlik sorununun emek piyasasındaki katılıklar ve refah devleti anlayışıyla açıklanamayacağı da ileri sürülmektedir.¹⁶ Gerçekten de, bu ilişki konusunda yeterli/güçlü kanıtlar olmadığı ifade edilebilir.¹⁷ Bu çerçevede, emek piyasası kurumlarıyla emek piyasasındaki sonuçlar arasındaki ilişkinin zayıf olduğu yönünde ciddi görüşler vardır.¹⁸ Çeşitli ülkelerde emek piyasası düzenlemeleri ile istihdam performansı arasında korelasyon olmadığı söylenebilir. Ayrıca bu esneklik teorisine uymayan hikâyeler de var. Esnek olmayan İskandinav ülkelerinin başarısı ve esnek yapıya sahip Yeni Zelanda'nın başarısızlığı buna örnek gösterilebilir.¹⁹ Kanada ise emek piyasasındaki deregülasyonun emek piyasası reformunu geliştirmedeği ülkelerden biri olarak gösterilmektedir.²⁰

Esneklik tartışmalarına karşın, işsizlik oranının 1970'li yıllarda Avrupa'da hızla yükselmesinin temel nedeni olarak petrol şokları ve ekonomideki kısa dönemli dalgalanmaları gösterenler de var. Gerçekten de, Avrupa 1970'li yılların başı ve sonlarında iki petrol şoku yaşamıştır ve bu, işsizlik artışında etkili olmuş olabilir. Fakat Amerika da benzer şokları yaşamış, ancak Amerika'da bu şoklara işsizlik artışı eşlik etmemiştir. Benzer şekilde; teknolojik gelişme, uluslararası ticaretin yapısının değişmesi, ticaretin gelişmekte olan ülkelere kayması gibi değişimleri, hiç kuşku yok ki Amerika da yaşamıştır. Bu nedenle, Avrupa'nın işsizlik deneyiminin, petrol şokları ve ekonomide 1980'den sonra yaşanan yapısal değişimle açıklanamayacak tamamen farklı bir olgu olduğu savunulabilir.²¹

1.2. Emek Piyasası Esnekliği

Esneklik; piyasaların, kurumların ve bireylerin değişen içsel ve dışsal koşullara cevap verme ve uyum sağlama kabiliyeti olarak tanımlanabilir.²² Emek piyasası esnekliği ise ücrette esneklik, çalışma sürelerinde ve biçiminde esneklik, işe alma ve çıkarmada esneklik, emek piyasası kurumla-

16 Howell, *a.g.m.*, s.30.

17 Blank ve Freeman, *a.g.m.*,

18 Freeman, *a.g.e.*, s.24.

19 R. Freeman, "Foreword" (içinde), *Fighting Unemployment: The Limit of Free Market Orthodoxy*, Editör: D. R. Howell, Oxford University Press, New York, 2005.

20 Stanford, *a.g.m.*, s.151.

21 Siebert, *a.g.m.*,

22 H. GanBmann, "Labor Market Flexibility, Social Protection and Unemployment", *European Societies*, 2000, 2:3, ss.243-269.

rında esneklik gibi birçok alanda esnekliği kapsamaktadır. Emek piyasası esnekliğinin başlıca göstergeleri olarak şunlar gösterilebilir: Emek piyasası düzenlemeleri, işe alma düzenlemeleri ve asgari ücret, işten çıkarma düzenlemeleri, merkezi toplu pazarlık, çalışma zamanı düzenlemesi, işten çıkarmanın yasal maliyeti ve çalıştırma süresi zorunluluğu.²³

Literatürde esnekliğin çeşitli boyutları ortaya konulmuştur. Bunlar; istihdamı koruma, ücret esnekliği, içsel ya da fonksiyonel esneklik ve emek arzına ilişkin esneklik olarak belirtilebilir. Ancak hiç kuşku yok ki, esnekliğin kalbinde işverenlerin işe alma ve işten çıkarma özgürlüğü yer almaktadır. Birçok ülkede, korunan standart formel işler yanında geçici işler ile az korunan istihdam biçimlerinin esnekliğin bir göstergesi olarak kullanıldığı görülmektedir.²⁴

Başka bir çalışmada; emek piyasası esnekliğinin belirleyicileri olarak şunlar gösterilmektedir: Kurumsal ortam, çalışma zamanı düzenlemesi (part-time), işe alma ve işten çıkarma maliyetleri, eğitim ve mesleki eğitim, aktif emek piyasası politikası, ücret pazarlık sistemi, asgari ücret ve ücret dışı işgücü maliyetleri. Emek piyasası esnekliğinin temel karakteristikleri olarak ise çalışma zamanı esnekliği, ücret esnekliği, emek piyasasının şoklara tepkisi ile coğrafi ve mesleki geçişkenlik / hareketlilik gösterilmektedir. Tüm bunların sonucunun emek piyasası performansını belirlediği söylenmektedir.²⁵

Emek piyasasında “katılık” doğuran faktörler olarak; merkezi toplu pazarlık, toplu pazarlığın yaygınlaştırılması, ücret belirlenme mekanizması ve ücretin belirlenmesinde merkezileşme, yasal asgari ücret, işsizlik dönemlerinde sağlanan destekler, diğer sosyal destekler ve refah devleti uygulamaları gösterilebilir. Bu çerçevede, Avrupa ülkelerinde yüksek işsizliğe eşlik eden ve katılık olarak değerlendirilebilecek emek piyasası özellikleri olarak şunlar belirtilebilir: 1-) Yüksek işsizlik ödemeleri (cömert işsizlik sigortası ödemeleri), 2-) Yüksek sendikalaşma oranı ve merkezi toplu pazarlık sisteminin yaygınlığı ve ücret belirlenmesinde sendikalarla işverenler arasında koordinasyon olmaması, 3-) İstihdam üzerindeki ağır yük ve

23 T. E. G. Zribi, H. Temmi ve N. Zrelli, “Can Labor Market Flexibility Affect Unemployment? A Panel Data Analysis”, *Journal of Human Resources Management and Labor Studies*, Vol:2, No:1, Mart 2014, ss.17-40.

24 Rodgers, a.g.m.,

25 R. Soltwedel, D. Dohse ve C. Krieger-Boden, “EMU Challenges European Labor Markets”, *IMF Working Paper*, No.WP/ 99/131, 1999.

vergilerle gençler için yüksek asgari ücretin varlığı, 4-) Emek piyasasındaki düşük eğitimlilerin eğitim standartlarının çok düşük / zayıf olması.²⁶

Emek piyasaları neredeyse tüm gelişmiş ülkelerde az veya çok düzenlenmiştir. Fakat Avrupa ülkeleri emek piyasalarındaki fazla düzenlemeler ve katılıklar, Avrupa ülkelerinin düşük istihdam performanslarının nedeni olarak görülmektedir.²⁷ Bu çerçevede, emek piyasaları liberal emek piyasası ve koordine edilmiş emek piyasası olarak iki gruba ayrılmakta; ABD, Kanada, Avustralya, İrlanda, İngiltere ve Yeni Zelanda birinci grupta, birçok kıta Avrupası ülke ile Japonya ikinci grupta değerlendirilmektedir.

KUTU 2: İNGİLTERE

İngiltere’de 1990’lı yılların ilk yarısında işsizlik oranı artmıştır. 1993 yılında yüzde 10.2’ye kadar yükselmiş, daha sonra ise düşmeye başlamıştır. 2000 yılında yüzde 5.3 ve 2004 yılında da yüzde 4.7’ye kadar gerilemiştir. Öte yandan, 1984-96 döneminde İngiltere’nin ortalama işsizlik oranı yüzde 8.8 düzeyindeydi, aynı dönemde ortalama işsizlik oranı ABD’de yüzde 6.3 ve OECD-Avrupa ülkelerinde yüzde 9.5 idi. Yapılan reformlar sonucunda, İngiltere’nin işsizlik oranı 1998’de yüzde 6.2’ye düştü, OECD-Avrupa’nın işsizlik oranı ise yüzde 9.7’de kaldı. Bir yıl ve daha uzun süre işsiz olanları ifade eden “uzun süreli işsizlik” oranı ise İngiltere’de yüzde 33 iken, OECD-Avrupa’da yüzde 47.6 ve ABD’de sadece yüzde 6.3 idi.¹

İngiltere’nin başarısının emek piyasasında yapılan reformun ve dolayısıyla deregülasyonun sonucu olduğuna inanılmaktadır.² Gerçekten de, Thatcher döneminde iş kanunu ve sendikalar kanunu başta olmak üzere emek piyasasıyla ilgili birçok yasada

1 J. T. Addison ve W. S. Siebert, “Labor Market Reform in the United Kingdom: From Thatcher to Blair”, *Journal of Private Enterprise*, Bahar 2000.

2 Bilgin, Toker ve Demir, *a.g.m.*,

26 S. Nickell, “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol:11, No:3, Yaz 1997, ss.55-74

27 G. Bertola, “National Labor Market Institutions and the EU Integration Process”, Università di Torino and EUI, 14 Şubat 2004.

değişiklikler ve reformlar yapılmıştır. Bütün çabalar, emek piyasası esnekliğini artırmaya yönelik olmuştur. Bu dönemde, işgücü üzerindeki toplam vergi oranı yüzde 51'den (1980-87) yüzde 44'e (1996-2000) gerilemiştir. Ayrıca sendikalaşma oranı yüzde 53'ten (1980-87) yüzde 35'e (1996-98) ve yüzde 26.8'e (2001) düşmüştür.³ Bu nedenle, İngiltere'nin refah devleti anlayışı, düşük istihdam koruması ve düşük işsizlik ödemeleri şeklinde karakterize edilmektedir.⁴

Fakat İngiltere gibi piyasa odaklı ekonomilerde emek piyasası politikalarının işsizliğin düşürülmesinde pek de önemli rol oynamadıklarını iddia eden görüşler de vardır.⁵ Nitekim İngiltere'de aktif emek piyasası politikalarına yönelik kamu harcamaları 1990'lı yılların ilk yarısında Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'nın yüzde 0.5'i iken, 2001 yılında yüzde 0.38'e gerilemiştir. İngiltere'de aktif emek piyasası politikalarının rolü, ancak 1998 yılından sonra artmıştır. Öte yandan, uygulanan ekonomi politikaları nedeniyle işsizlikteki düşüş, ücret ve fiyatlarda bir artışa yol açmadan gerçekleştirilmiştir.

3 S. Nickell, "A Picture of European Unemployment: Success and Failure", Paper has been prepared for the *Conference Unemployment in Europe: Reasons and Remedies*, organised by the Yrjö Jahnsson Foundation and CESifo, Kasım 2002.

4 W. Eichhorst ve R. Konle-Seidl, "The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform", *Discussion Paper series*, IZA DP, No: 1718, Ağustos 2005.

5 Bkz. H. Werner, "Countries With Successful Employment Policy-What is Behind Their Success?", *IAB Labour Market Research Topics*, 33, H. 1999.

Liberal emek piyasalarında; işe alma ve işten çıkarma kolaydır, aynı işte kalma süresi daha kısadır, düşük işsizlik ödemeleri söz konusudur, sendikalar güçsüzdür, çalışma ilişkileri daha çok mahkeme sürecine dayalıdır ve ücret pazarlığı adem-i merkezietçidir ve eşitsiz gelir dağılımı vardır. Koordine edilmiş emek piyasalarında ise işten çıkarmaya karşı koruma vardır, aynı işte daha uzun çalışma süreleri söz konusudur, cömert işsizlik ödemeleri vardır, güçlü sendikalar vardır, çalışma ilişkileri daha çok

uzlaşıya dayalıdır ve daha merkezi bir ücret pazarlığı ile daha adil gelir dağılımı söz konusudur.²⁸

Avrupalı çalışanlar, iş ve gelir kayıplarına karşı refah devleti programları ve koruyucu yasalarla korunmaktadırlar. Bu da, emek piyasasındaki katılıkların ve dolayısıyla yüksek işsizliğin nedeni olarak görülmektedir. Avrupa’da sosyal güvenlik esastır, Amerika’da ise “güvensizlik”. ABD sistemi, minimum sosyal güvenlik önlemlerini içermektedir. Yüksek vergiler ve cömert sosyal güvenlik sistemi Avrupa sistemini, düşük vergiler ve minimum sosyal koruma da ABD sistemini karakterize etmektedir.²⁹ ABD emek piyasası, Batı ülkelerine kıyasla daha az sendika ya da hükümetin kontrolü/yönlendirmesi altındadır. ABD’de toplu pazarlık kapsamındaki işçi oranı düşüktür, toplu sözleşmeler genellikle işletme düzeyinde yapılmaktadır. Batı Avrupa’da ise durum farklıdır. Bazı merkezi ve kuzey Avrupa ülkelerinde toplu sözleşmeler endüstri ya da ekonomi düzeyinde yapılmaktadır.³⁰

Anglo-Sakson modeli yüksek ücret esnekliğiyle tanımlanmaktadır. Buna karşılık, Avrupa’nın ücret modeli daha katıdır.³¹ Diğer yandan, yasal asgari ücretin ortalama ücrete oranı, Avrupa ülkelerinde ABD’ye kıyasla daha yüksektir. Asgari ücretin düzeyi Avrupa’da ortalama ücretin yüzde 50’sinden fazlayken, Amerika’da ortalama ücretin yüzde 40’ına yakındır.³² Amerika’da düşük sendikalaşma ve kurumsal düzenleme oranı, ücretlerin piyasa tarafından belirlenmesini sağlamaktadır. Tüm gelişmiş ülkeler arasında Neo-Klasik teoriye en yakın emek piyasasına ABD’nin sahip olduğu söylenmektedir.³³

Devletin çalışanlara ve güçlü sendikaların üyelerine sağladığı faydalar bakımından Avrupa, ABD’ye göre çok daha cömert bir sisteme sahiptir. İş güvenliği, çalışılmayan zamanlardaki ödemeler ve işsizlere sağlanan devlet destekleri bakımından da durum aynıdır. Ayrıca, işsizlik sigortası ödemeleri OECD ülkelerinde ABD’ye kıyasla çok daha cömert bir yapıya

28 R. Vergeer, *External labour market flexibility: boosting productivity?*.

29 J. W. Russell, *Double Standard: Social Policy in Europe and the United States*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, 2006.

30 G. Bertola, F. D. Blau ve L. M. Kahn, “Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence”, *NBER Working Paper*, No:8526, Ekim 2001, <http://www.nber.org/papers/w8526>

31 Cahuc ve Zylberberg, *a.g.e.*, s.625.

32 *a.g.e.*, s.783.

33 Western ve Beckett, *a.g.m.*,

sahiptir. Bu ödemelerin süresi ABD’de 6 ayken, diğer ülkelerde daha uzundur. Diğer OECD ülkelerinde işçi çıkarma ya da geçici işçi çalıştırmanın maliyeti, ABD’ye kıyasla çok daha yüksektir.³⁴

Tüm bu tartışmalar çerçevesinde, çalışanlara sağlanan faydaların çokluğunun / yüksekliğinin, işverenlerin ilave istihdam yaratmalarını engelleyici bir özellik taşıyabileceği belirtilebilir. Ayrıca bu konuda devletin cömert olması, yüksek vergilere yol açabilir ve yüksek vergiler de ekonomik genişlemeyi engelleyici bir unsur olarak işsizliği arttırıcı bir özellik gösterebilir.³⁵ İşsizlik sigortası ödemelerinin denge işsizliğini etkilediği yaygın bir görüş olarak kabul edilmektedir. Öte yandan, istihdam vergileri de, işsizlik ve istihdamı etkilemektedir.³⁶ Gerçekten de işgücü üzerindeki vergiler, istihdam talebini azaltabilir. Ayrıca, devletin dayatıcı aktif emek piyasası politikaları işverenlerin esnekliğini azaltabilir.³⁷ Dolayısıyla emek piyasası esnekliğiyle işsizlik / istihdam arasında anlamlı bir ilişkinin varlığı kabul edilebilir görünmektedir.

KUTU 3: GÜNEY KORE

İşsizlikle mücadelede başarılı olmuş ülkelerden biri de Güney Kore’dir. 1997 yılı sonlarında yaşanan Asya Krizi, işsizlikte hızlı bir artışa yol açmıştır. İşsizlik oranı bir yılda yüzde 2.6’dan yüzde 7’ye yükselmiştir. OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında yüzde 7’lik bir işsizlik oranı normal gibi görünse de, Kore’nin 1980’lerden beri yüzde 2 civarında bir işsizlik oranına sahip olduğu dikkate alındığında yüzde 7’ler civarındaki bir işsizliğin yüksek olduğu anlaşılmaktadır.¹ Kriz, Güney Kore’yi, IMF ile bir stand-by anlaşması yapmak zorunda bırakmıştır. Böylece, Kore hükümeti,

1 M. H. Bilgin, M. C. Toker ve E. Demir, “Generating Employment for Turkey: Policy Alternatives in Comparison with Selected Countries”, *International Business & Economics Research Journal*, Vol:6, No:11, Kasım 2007, ss.95-104.

34 Bertola, Blau ve Kahn, *a.g.m.*,

35 Dooley ve Prause, *a.g.e.*, s.18-19.

36 R. Layard, S. Nickell ve R. Jackman, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Second Edition, New York, 2005.

37 D. Baker, vd., “Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation”, Eylül 2004, <http://www.newschool.edu/cepa/papers/archive/cepa200404.pdf>

bozulan ekonomiyi düzeltmek için yoğun ve radikal ekonomi politikaları uygulamaya başlamıştır.²

Program; ekonomik, finansal ve emek piyasası reformu da dâhil olmak üzere bazı yapısal reformların yapılmasını içermektedir. 1998 yılında, hükümet-işçi ve işveren temsilcileri “Üçlü Komisyonu” kurdu. Bu komisyon, işsizlikle mücadele master planını hazırladı. Bu çerçevede; sosyal güvenlik ve sigorta sistemi, mesleki eğitim, kamu istihdam servisleri, kamu istihdam programları gibi emek piyasası kurumlarında reformlar yapıldı.³ Kore hükümeti, özellikle kamu istihdam programlarını, işsizlikle mücadelede önemli bir araç olarak kullandı. 1998-99 döneminde kamu istihdam programları için 3.1 milyar ABD Doları harcandı.⁴ İşsizlikle mücadelede oldukça başarılı olan kamu istihdam programları, ayrıca uzun süreli işsizlere ve kadın çalışanlara gelir desteği sağlamada da önemli bir araç olarak kullanıldı.⁵

Kamu istihdam programları, 1998 yılında yaklaşık 440 bin ve 1999 yılında da 1.2 milyona yakın istihdam yarattı ki, bu, toplam işsiz sayısının yüzde 70’ine tekabül etmektedir.⁶ İşsizliğin düşürülmesinde sağlanan başarıdan sonra Kore hükümeti, bu programların yoğunluğunu azalttı. Diğer yandan, işsizlikle mücadele kapsamında kamu istihdam servislerinin sayısı da artırılmıştır. Sonuç olarak, Kore’nin başarısının, uygulanan doğru makroekonomik politikalarla emek piyasası reformunun sonucu olduğu söylenebilir.

2 M. S. Song, “Korea’s Fast Recovery: The Role of Macroeconomic Policies and Reform Programs”, *Social Science*, 410, Kasım 2000.

3 Bilgin, Toker ve Demir, *a.g.m.*,

4 I. Lødemel ve E. Dahl, “Public Works Programmes in Korea A comparison to Active Labour Market Policies and Workfare in Europe and the US”, Preliminary Report prepared for the World Bank. 5.5.2000.

5 I. Jeong, “Unemployment Schemes since the Financial Crisis in Korea: Achievements and Evaluations”, Korea Labor Institute, *Issue Paper*, No:2, Aralık 2001.

6 ESCAP, “A Note on Unemployment in the Wake of the Asian Economic Crisis and Some Responses”, Development Research and Policy Analysis Division, *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives*, 2002/03.

Bu çerçevede, istihdamı koruyucu düzenlemelerin emek piyasasının esnekliğini azalttığı ifade edilmektedir. Özellikle firma düzeyindeki esnekliği ve emek piyasasının toplam emek talebi şoklarına karşı olan esnekliğini azalttığı ileri sürülmektedir. Ayrıca, işten çıkartma maliyeti, diğer işgücü maliyetlerinden, mesela ücretler ve sosyal güvenlik yüklerinden farklıdır ve emek talebini azaltabilmektedir.

Emek piyasasında esnekliği artırmak amacıyla yapılan yapısal reformlar; işsizlik sigortasında, iş güvencesinde, işten çıkartma maliyetlerinde, asgari ücrette, ücret belirlenme mekanizmasında ve değişik vergilerde reform yapılmasını içermektedir. Dolayısıyla beraberinde istihdam ve ücret esnekliğini de getirmektedir. Bunun, daha düşük ücretler ve daha az iş güvencesi anlamına geldiği de söylenebilir.³⁸

2. EMEK PİYASASI REFORMU

Emek piyasasında reform yapılmasının en ateşli savunucusu, hiç kuşku yok ki OECD'dir. 1994 yılında oluşturduğu "İş Stratejisi" (Job Strategy) ve sonraki yıllarda yayınladığı raporlarla OECD, emek piyasasında reform yapılmasının gerekliliğine dikkat çekmektedir. Ayrıca sürekli olarak üyelerine böyle bir reformu tavsiye etmektedir. Benzer şekilde, IMF de, emek piyasası reformunu savunmaktadır. Bu yaklaşımda, ABD ve Avrupa ülkelerinin işsizliği arasındaki fark, düzenlenmemiş (regüle edilmemiş) emek piyasasının daha güçlü istihdam performansı yarattığı şeklinde yorumlanmaktadır.³⁹ Dolayısıyla makroekonomik gelişmelerin değil, emek piyasasındaki kurumsal katılıkların yüksek işsizliğe neden olduğu savunulmaktadır.

OECD ve IMF'nin temel yaklaşımı, kuşkusuz esnekliğin artırılması yönündedir. Bu esneklik; zayıf istihdamı koruyucu düzenlemeleri (daha düşük bir iş güvencesi), görelî olarak düşük ve azalan sendikacılığı, düşük ve kısa süreli işsizlik ödemelerini, düşük asgari ücret ve görelî olarak daha esnek / düşük ücretleri içermektedir.⁴⁰ Bu çerçevede, OECD, bazı makroekonomik politika önerileri yanında; çalışma sürelerinde esnekliğin

38 Bilgin, a.g.m.,

39 Western ve Beckett, a.g.m.,

40 J. Schmitt ve J. Wadsworth, "Is the OECD Jobs Strategy behind U.S. and British Employment and Unemployment Success in the 1990s", (içinde) *Fighting Unemployment: The Limit of Free Market Orthodoxy*, Editör: D. R. Howell, Oxford University Press, New York, 2005, s.157.

artırılmasını, ücret ve işgücü maliyetlerinin daha esnek hale getirilmesini, iş güvencesi konusunda reform yapılmasını ve katılıkların azaltılmasını önermektedir. Diğer yandan, aktif emek piyasası politikalarının uygulanmasını, işgücünün nitelik düzeyinin yükseltilmesini ve eğitim sisteminin bu amaçla yeniden tasarlanmasını ve işsizlik sigortası ile benzeri alanlarda da gerekli reformların yapılmasını önermektedir.⁴¹

OECD ve IMF'nin yaklaşımı, emek piyasasında “yapısal reform” ile emek piyasasındaki sonuçlar (istihdam) arasında doğrudan bir ilişki olduğunu kabul etmektedir. Bu nedenle de, emek piyasası kurumları ve politikalarının işsizlik probleminin kalbinde olduğuna inanılmaktadır.⁴² OECD ve IMF'nin yaklaşımı, Ortodoks olarak nitelendirilebilir. Ortodoks yaklaşımın temel felsefesi, yüksek işsizliği; merkezi toplu pazarlık, yasal asgari ücret, istihdamı koruyucu (iş güvencesi) yasalar ve işsizlik sigortası ödemeleri gibi emek piyasası kurumlarının yarattığı katılıklarla açıklamaktır. Bu ortamın, bir yandan istihdam yaratmayı olumsuz etkilediği, diğer yandan ise işsizliği çekici hale getirdiği ileri sürülmektedir.⁴³

Bu yaklaşımda, esnek olmayan ve katılık yaratan emek piyasası kurumları, “istihdam-dostu olmayan” (employment unfriendly) kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Bu kurumların yüksek işsizliğin temel nedeni olduğu öne sürülmektedir. Katılığın, “istihdam-dostu olmayan” emek piyasası kurumları tarafından yaratıldığı görüşü hâkimdir. İstihdam-dostu olmayan emek piyasası kurumlarına; merkezi toplu pazarlık sistemi (rekabet-dışı ücret belirlenme mekanizması), yasal asgari ücret, istihdamı koruyan yasalar, yüksek işten çıkarma maliyetleri ve sistemin işsizlere sağladığı yararlar (cömert işsizlik sigortası ödemeleri) örnek olarak gösterilmektedir.⁴⁴

Devletin sosyal korumalarını, emek piyasasında katılığa ve dolayısıyla işsizliğe yol açan bir faktör / olgu olarak gören Neo-liberal yaklaşım,

41 M. H. Bilgin, “Artan İşsizlik ve Emek Piyasasında Reform”, *Tekstil İşveren*, Sayı:347, Şubat 2009, ss.20-21.

42 D. Baker, vd., “Labor Market Institutions and Unemployment: Assessment of the Cross-Country Evidence”, (içinde) *Fighting Unemployment: The Limit of Free Market Orthodoxy*, Editör: D. R. Howell, Oxford University Press, New York, 2005, s.72.

43 D. R. Howell ve F. Huebler, “Wage Compression and the Unemployment Crisis: Labor Market Institutions, Skills, and Inequality-Unemployment Tradeoffs”, (içinde) *Fighting Unemployment: The Limit of Free Market Orthodoxy*, Editör: D. R. Howell, Oxford University Press, New York, 2005, s.35.

44 I. Mares, *Taxation, Wage Bargaining, and Unemployment*, Cambridge University Press, New York, 2006, s.5.

refah devleti anlayışını, işsizlik sorununun çözümü olarak görmek yerine, sorunun bir parçası olarak görmektedir.⁴⁵ Bu çerçevede, ABD bir model olarak sunulmaktadır. Fakat sosyal koruma ile emek piyasası katılımı ve işsizlik arasındaki ilişkinin ampirik olarak zayıf olmasına rağmen, OECD, birçok ülkenin 1990'lı yıllarda bu önlemleri uygulayarak başarılı olduğuna ve işsizliği azalttığına inanmaktadır. Bu dönemde, emek piyasasında esnekliği artıran ve bu yönde yapısal reformlar yapan ülkelere Fransa, Belçika ve Hollanda örnek gösterilmektedir. OECD gibi, IMF de, yüksek işsizlik oranlarını azaltabilmek için emek piyasasında reformu şiddetle önermektedir. IMF'ye göre, yüksek işsizlik oranlarına sahip ülkeler, emek piyasasındaki katılıkları azaltmak için yapısal reform yapmalıdır.⁴⁶

OECD'nin 1994 yılında yayınlanan bir raporuna⁴⁷ göre; ücretler aşağı doğru esnek olmalı ve istihdamı koruyucu düzenlemeler minimum düzeyde olmalıdır. Diğer yandan, pasif emek piyasası politikalarından olan sosyal güvenlik harcamaları ve düzenlemeleri azaltılmalı veya kaldırılmalıdır. Bu yaklaşımda, sadece “iş arama” ve “işçi eğitimi” gibi aktif emek piyasası politikalarına onay verilmektedir. OECD'nin bu raporu, üye ülkelere emek piyasalarını serbest piyasa sistemine, yani Amerikan modeline yaklaşturma çağrısı yapmaktadır.⁴⁸ Benzer şekilde, IMF'nin 1999 yılında yayınlanan bir raporunda da, yapısal emek piyasası reformlarının birçok OECD üyesi ülke için gerekli olduğu egemen görüş olarak ortaya konulmaktadır. IMF'nin 2003 yılında yayınlanan başka bir raporunda ise yüksek işsizlik sorunuyla boğuşan ülkelerin emek piyasasındaki katılıkları azaltmak için emek piyasasında yapısal reformları acilen yapmaları gerektiği vurgulanmaktadır.⁴⁹

Emek piyasası reformu, yıllardır özellikle Euro'ya geçildiğinden beri Avrupa'nın politik gündeminin de merkezinde yer almaktadır. Bu süreçte, esnek emek piyasalarının rekabet gücünü artıracığına inanılmış ve daha esnek emek piyasalarına ihtiyaç duyulmuştur. Lizbon Stratejisi de bu arayışın bir sonucu/adımı olarak değerlendirilebilir. Euro bölgesinde emek piyasası reformu çabalarının üç yönde ilerlediği söylenebilir. Birincisi, birçok ülke esnek çalışma sürelerine izin vererek emekten daha çok yararlanmaya çalışmaktadır. İkincisi, ücret pazarlığını adem-i merkezietçi hale getirmeye çalışmaktadır. Dolayısıyla toplu pazarlık sisteminden firma bazlı

45 GanBmann, a.g.m.,

46 Bilgin, “Emek Piyasasında Reform ve Esneklik”,

47 OECD, *The Job Study*,

48 Howell, a.g.m., s.18.

49 Mares, a.g.m., s.5.

bir sisteme doğru dönüşüm yaşanmaktadır. Üçüncüsü ise değişik ülkeler, emek piyasasına yeni girenler ya da marjinal gruplar için “geçici iş sözleşmeleri” gibi özel iş / çalışma düzenlemelerini yapmayı hedeflemektedir. Sonuncu çabanın, istihdam yaratma ve işgücüne katılmayı artırmada etkili olduğu söylenebilir.⁵⁰

Gelişmekte olan ülkelerde de politika yapıcılar, son yıllarda emek piyasasında devletin etkisini azaltma ve emek piyasası kurumlarını serbestleştirme üzerine yoğunlaşmışlardır. Bu, serbestleşmenin emek piyasası etkinliğini ve istihdamı artırdığı şeklindeki geleneksel Neo-Klasik varsayımına dayanmaktadır.⁵¹ Bu çerçevede, istihdam yaratmak için emek piyasası reformunun gerekli olduğuna inanılmaktadır. Emek piyasası reformunun, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından da gerekli olduğu savunulmaktadır.⁵²

Bu yaklaşım çerçevesinde, düşük istihdam performansının ancak ulusal emek piyasası kurumlarında yapısal reformlar yapmakla artırılacağı geniş kabul görmektedir. Yerel piyasalarda emek arz ve talebini dengeleyecek şekilde ücretlerin daha esnek hale getirilmesi de bu yaklaşımın politika önerileri arasındadır.⁵³ Ekonomik büyüme ile istihdam artışı arasındaki ilişki, büyük ölçüde emek piyasasının kurumsal yapısı tarafından etkilenmektedir. İstihdama talep yaratılmasında işçilik maliyetlerinin düşürülmesinin ve bu çerçevede ücretlerin esnek olmasının olumlu katkı yapabileceği söylenebilir. İşgücü maliyeti ve işveren yüklerinin azaltılmasının da istihdamı artırıcı etkisinin olabileceği kabul edilebilir.⁵⁴ Bu kapsamda, bazı Avrupa ülkeleri, geçen yıllarda istihdam vergilerini önemli ölçüde azaltmaya çalışmışlardır. Hollanda ve İngiltere, bu ülkelere örnek olarak verilebilir.⁵⁵

OECD’ye göre, bazı OECD üyeleri 1994 yılında yayınlanan “OECD Jobs Study”de belirtilen önerileri yapmaya çalışmışlardır. Hollanda, İngil-

50 E. Faia, “Labor market reform in Europe: where do we stand?”, *Europe EconoMonitor*, 28 Ekim 2007, <http://www.rgemonitor.com/index.php>

51 A. Coudouel ve P. Paci, “Selected Labor Market Reforms”, (içinde) *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*, Editör: A. Coudouel ve S. Paternostro, Vol:2, The World Bank, 2006, ss.111-171.

52 A. C. Edwards, “Labor Market Reforms in Latin America: Consequences and Costs”, California State University, Eylül 2007, http://copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC%20LAC/CCLAC%20SP/Emp_Soc_Sec_Edwards_SP_Final_final.pdf

53 Baker, vd., “Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation”,

54 J. L. Guasch, *Labor Market Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries*, The World Bank, Washington, D.C., 1999.

55 S. Nickell, “Work and Taxes”, (içinde) *Tax policy and labor market performance*, Editör: J. Agell ve P. B. Sørensen, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006, s.81.

tere, Yeni Zelanda, İrlanda bu ülkelere örnek olarak gösterilmektedir. Örneğin, yüksek istihdam maliyetlerine sahip olan Hollanda; vergi indirimleri, asgari ücreti azaltma, özellikle gençler için ve ücret üzerindeki diğer kesintileri kaldırmaya / azaltmaya yoğunlaşmıştır.⁵⁶

OECD'ye göre, 1990'lı yıllarda emek piyasasında reform kapsamında üye ülkelerin yaptıkları çalışmalar aşağıdaki tabloda verilmektedir.

TABLO 1: 1990'LI YILLARDAKİ BAŞLICA EMEK PİYASASI REFORMLARI

Transferler ve Vergiler	İşsizlik sigortası ödemeleri ve süresi; İngiltere, Avusturya, Danimarka, İrlanda, Hollanda, İspanya ve İsveç'te azaltılmıştır. Buna karşılık sistemin cömertliği ve ilgili ödemeler; İtalya, Yunanistan, İzlanda ve İsviçre'de artmıştır. Diğer ülkelerde ise belirgin bir değişme olmamıştır.
İstihdamı Koruyucu Düzenlemeler (İş güvencesi)	İngiltere, Portekiz ve İspanya, uzun süreli çalışanlar için önemli ölçüde yumuşatmışlardır. Fransa ve Lüksemburg'ta ise daha sıkı hale gelmiştir. Almanya ve Avusturya, önce sıkılaştırmış, sonra ise gevşetmişlerdir. İtalya, İspanya ve İsveç geçici çalışma bürolarına izin vermişlerdir. Belirli süreli iş sözleşmeleri, Belçika'da gevşetilirken, İspanya'da sıkılaştırılmıştır.
Ücretin Belirlenmesi	Ücretin belirlenme mekanizması, en tartışmalı konulardan biridir. Hollanda ve Yeni Zelanda'da yasal asgari ücrette belirgin bir düşüş gerçekleşmiştir. Fransa, Belçika ve Hollanda düşük ücretli işçiler için ücret dışı işgücü maliyetlerini düşürmüşlerdir.
Çalışma Sürelerinde Esneklik	Fransa, İtalya, Finlandiya, Yunanistan ve İspanya'da çalışma süreleri yumuşatılmıştır.
Aktif Emek Piyasası Politikaları	İngilizce konuşan ülkelere, Avusturya, Belçika ve İsviçre'de, "iş arama desteği" önem kazanmıştır. İşe yerleştirmede kamu tekeli; Almanya, Avusturya, Danimarka ve Finlandiya'da kırılmıştır.
Eğitim	Zorunlu eğitimin süresi; Belçika, İzlanda, Meksika, Yeni Zelanda ve Norveç'te uzamıştır. Birçok ülkede eğitimde reform yapılmıştır.
Mal Piyasasında Rekabet	Küreselleşme süreci; AB, NAFTA ve benzeri oluşumlar nedeniyle rekabet artmıştır.
Yenilik ve Teknoloji	Japonya, Danimarka, Finlandiya ve Hollanda, kamunun AR-GE harcamalarını artırmaya yönelik adımlar atmışlardır. Özel AR-GE harcamaları için vergi teşviki önem kazanmıştır.
Girişimcilik	Almanya, Meksika ve Hollanda, yeni bir işe başlama için bürokrasiyi azaltmaya yönelik adımlar atmışlardır. Almanya, çok küçük işletmeleri istihdamı koruyucu düzenlemelerden muaf tutmuştur. KOBİ'ler için finansal kısıtların yumuşatılması amacıyla; Japonya, Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere, Kanada, Avustralya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç ve İsveç bazı adımlar atmışlardır.

KAYNAK: OECD, IMPLEMENTING THE OECD JOBS STRATEGY - LESSONS FROM MEMBER COUNTRIES' EXPERIENCE ADLI ÇALIŞMADAN DERLENMİŞTİR.

56 OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy - Lessons from Member Countries' Experience*, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/52/1941687.pdf>

1980'lerden sonra OECD ülkelerinde emek piyasası ile ilgili çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Örneğin, 1980-2009 arasında; mesleki çalışma güvenliği ve sağlığı ile ilgili 3605; istihdam politikası, istihdamın teşviki ve istihdam hizmetleri ile ilgili 3165; eğitim, mesleki rehberlik ve beceri kazandırma ile ilgili 1936; istihdam koşulları ile ilgili 1612; fırsat eşitliği ile ilgili 1410; çalışma koşulları ile ilgili 1387; çocuk işgücünün önlenmesi, çocuk ve gençlerin korunması ile ilgili 681 ve iş güvencesi, iş ilişkisinin sona erdirilmesi ile ilgili 490 adet düzenleme yapılmıştır.⁵⁷

Son küresel kriz sürecinde AB ülkelerinde artan işsizlikle birlikte emek piyasası reformuna ilginin arttığı izlenmektedir.⁵⁸ Gerçekten de, 1990'lı yıllardan beri AB üyesi ülkelerin çoğu emek piyasalarında çeşitli reformlar yapmaktadırlar. Emek piyasası esnekliğini artırmaya yönelik söz konusu reformların istihdamda, özellikle kadın istihdamında bir artışa yol açtığı görülmektedir.⁵⁹ Bu çerçevede, istihdam üzerindeki yükler ile vergilerin, özellikle ücret dışı işgücü maliyetleri üzerinde ciddiyeyle durulduğu anlaşılmaktadır. Düşük vergi oranları; İspanya, Fransa, İrlanda, Hollanda, Avusturya ve Portekiz'de yürürlüğe girmiştir. Güvenli esneklik (flexicurity) modeli de bu dönemde gündeme gelmiş ve yoğun biçimde tartışılmıştır.⁶⁰

Öte yandan, özellikle kriz dönemlerinde kısa süreli çalışmaya büyük ilgi gösterildiği görülmektedir. Küresel finansal krizde de özellikle OECD ülkelerinin kısa süreli çalışmaya yöneldikleri anlaşılmaktadır. 2009 yılında OECD ülkeleri genelinde 4.5 milyon kişinin bu kapsamda çalıştığı tespit edilmektedir.⁶¹ Emek piyasası esnekliği arayışları kapsamında part-time çalışma düzenlemesi Belçika, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya ve Hollanda'da esnetilmiştir. Ayrıca haftalık çalışma süresi Fransa'da 39 saatten 35 saate, Belçika'da 39 saatten 38'e saate indirilmiştir. Yapılan bazı çalışmaların sonuçları, reformların istihdam yarattığını, ancak çalışan başına çalışma saatlerini azalttığını göstermektedir.⁶²

57 G. Aykaç, *İşgücü Piyasalarına Yönelik Regülasyonların İşgücü Arz ve Talebi Üzerine Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

58 A. Turrini, vd., *A Decade of Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF database*, European Commission, Economic Papers 522, Temmuz 2014.

59 W. Eichhorst ve A. Hemerijck, "Welfare and Employment: A European Dilemma?", *Discussion Paper series*, IZA DP, No: 3870, Aralık 2008.

60 A. Hemerijck ve W. Eichhorst, "Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms", *Discussion Paper series*, IZA DP, No: 4085, Mart 2009.

61 A. Hijzen ve S. Martin, "The Role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No: 144, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8x7gvx7247-en>

62 J. Andrés, J.E. Boscá, R. Doménech ve J. Ferri, "Job Creation in Spain: Productivity Growth, Labour Market Reforms or both", *BBVA Working Papers*, N° 10/13, Kasım 2009.

Emek piyasası reformunun istihdamı artırıcı etkisinin olduğu yönündeki yaygın kanaatin yanı sıra, bu reformların emek piyasası üzerinde ölçülemeyen daha pek çok etkisinden de bahsedilebilir. Hiç kuşku yok ki, emek piyasası esnekliğinin çalışanlar açısından ise kısa vadede bazı kayıpları olabilir. Diğer yandan, işyerinde adil bir ortamın ve işverenle işçiler arasında sağlıklı bir diyalogun olması için bazı düzenlemelerin var olmasının da gerektiği söylenebilir.⁶³ Yoğun işsizlik ve rekabet baskısı, birçok ülkede işgücü piyasası reformlarının uygulanmasına zemin hazırlamıştır.⁶⁴ Buna rağmen, birçok Avrupa ülkesi reform yapmakta başarısız olmuştur. Çünkü böyle bir reformun toplumsal dirençle karşılaşma olasılığı yüksektir. Bu nedenle, böyle bir reformu yapmak politik olarak kolay değildir.⁶⁵

KUTU 4: KOLOMBİYA

Kolombiya emek piyasası reformu; işsizlik ödemeleri, eğitim, istihdamın kayıtlı hale getirilmesi ve benzeri “sosyal koruma mekanizmaları” ile işgücü esnekliği (çalışma günlerinin uzunluğunda daha fazla esneklik, işten çıkartma maliyetlerinin azaltılması ve eğitim sözleşmelerinde değişim) gibi alanlarda yeni düzenlemeler içermiştir. 2002 yılı sonlarına doğru Kolombiya Kongresi, emek piyasası reformu olarak bilinen 789 sayılı yasayı onaylamıştır. Reformla yapılanların ekonomideki verimliliği artırabileceği ve işsiz kalma süresini kısaltabileceği söylenebilir. Sendikalı işçiler reforma karşı çıkmışlardır. Çünkü esneklik unsuru ve yasal mevzuatın yenilenmesi, işgücünün korumasında azalma şeklinde yorumlanmaktadır.¹

- 1 J. Núñez, “Successes and Failures of the Labor Market Reform in Colombia”, Universidad de los Andes, Mayıs 2005, <http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/nunezreforma2005.pdf>

Ekonomik konjonktürün iyi olduğu dönemlerin, yani genişleme / canlanma dönemlerinin emek piyasası reformu için daha uygun dönemler

63 Kaplan, a.g.m.,

64 A. Görmüş, “Küreselleşme Sürecinde Başlıca İşgücü Piyasası Reformları”, *Kamu-İş Dergisi*, Cilt:10, Sayı:3, 2009, s.178.

65 Saint-Paul, a.g.m.,

olduğu söylenmektedir. Örneğin, ekonomide canlanma olduğu dönemlerde asgari ücretlerin azaltılması yeni istihdam fırsatları yaratabilir. Benzer şekilde, işsizlik sigortası ödemelerinin azaltılması, ancak bir canlanma döneminde iyi sonuç verebilir. İstihdamı korumada azalma olması, emek piyasasındaki katılığı azaltarak istihdam yaratabilir. İşsiz kalma süresi de azalabilir. Yapısal reformlar, doğal işsizlik oranını azaltabilir, fakat cari oran bire bir azalmayabilir.⁶⁶

3. TÜRKİYE EMEK PİYASASI

3.1. Türkiye Emek Piyasasının Görünümü

Günümüzde Türkiye'nin en önemli ekonomik ve sosyal sorunu işsizliktir. Türkiye'de işsizlik olgusunun son derece önemli bir ekonomik problem olduğu, var olan işsizliğin yapısı ve emek piyasası dinamikleri incelendiğinde daha iyi anlaşılmaktadır.

Uzun yıllar yüzde 7-8'ler civarında seyreden işsizlik oranı, 2001 yılındaki ekonomik krizle birlikte artmaya başlamış ve giderek adeta “yapısal” bir nitelik kazanmıştır. Gerçekten de, 2000 yılında yüzde 6.5 olan işsizlik oranı, 2001'de yüzde 8.4'e yükselmiştir. Sonraki yıllarda da artmaya devam ederek 2002'de yüzde 10.3'e ve 2003'te de yüzde 10.5'e çıkmıştır. 2004 ve 2005 yıllarında yüzde 10.3 düzeyinde kalan işsizlik oranı, 2006 ve 2007 yıllarında ise yüzde 9.9 olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik, yaşanan küresel krizle birlikte yeniden artmaya başlamış; 2008'de yüzde 11'e ve 2009'da da yüzde 14'e yükselmiştir. Sonraki yıllarda hızlı büyümeye bağlı olarak düşüş trendine girmiş, 2010'da yüzde 11.1, 2011'de yüzde 9.1, 2012'de yüzde 8.4 ve 2013'te de yüzde 9 düzeyine gerilemiştir.

2014 Yılı Temel İşgücü İstatistiklerini gösteren Tablo 2'den de görüldüğü üzere, ekonomideki yavaşlamayla birlikte 2014 yılında işsizlik yeniden artmaya başlamış ve yüzde 9.9 düzeyine çıkmıştır. İşsizlik oranı artmaya devam etmekte olup 2015 yılı Ocak ayı itibarıyla yüzde 11.3'e yükselmiştir. 2014 yılı istatistikleri incelendiğinde; işsizlik oranının kadınlarda daha yüksek, tarım dışı işsizlik oranının genel işsizlik oranından daha yüksek (yüzde 12) ve genç işsizliği olarak tanımlanan 15-24 yaş grubu iş-

66 G. Saint-Paul, “Macroeconomics and Labor Market Reform”, ECB, Frankfurt, 10/05/04, http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2006/workshop/280306/4_st_paul_1.pdf

sizliğinin oldukça yüksek (yüzde 17.9) olduğu görülmektedir. Öte yandan, yüzde 45.5 olan istihdam oranının da kadınlara kıyasla erkeklerde daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Emek piyasasının önemli göstergelerinden biri olan işgücüne katılma oranının yüzde 50.5 düzeyinde olduğu, yüzde 71.3 olan erkeklerin işgücüne katılma oranına karşılık kadınların işgücüne katılma oranının yüzde 30.3 gibi oldukça düşük bir düzeyde olduğu tespit edilmektedir.

TABLO 2: TEMEL İŞGÜCÜ GÖSTERGELERİ, 2014

	Toplam	Erkek	Kadın
15 ve daha yukarı yaştakiler			
Nüfus (Bin kişi)	56 986	28 145	28 841
İşgücü (Bin kişi)	28 786	20 057	8 729
İstihdam (Bin kişi)	25 933	18 244	7 689
Tarım (Bin kişi)	5 470	2 937	2 533
Tarım dışı (Bin kişi)	20 462	15 307	5 156
İşsiz (Bin kişi)	2 853	1 813	1 040
İşgücüne dahil olmayanlar (Bin kişi)	28 200	8 089	20 112
İşgücüne katılım oranı (%)	50,5	71,3	30,3
İstihdam oranı (%)	45,5	64,8	26,7
İşsizlik oranı (%)	9,9	9,0	11,9
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	12,0	10,3	16,5
15-64 yaş grubu			
İşgücüne katılma oranı (%)	55,1	76,6	33,6
İstihdam oranı (%)	49,5	69,5	29,5
İşsizlik oranı (%)	10,1	9,2	12,2
Tarım dışı işsizlik oram (%)	12,0	10,3	16,6
Genç nüfusta (15-24 yaş) işsizlik oranı	17,9	16,6	20,4
Tablodaki rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.			

KAYNAK: TÜİK, İŞGÜCÜ İSTATİSTİKLERİ, 2014, TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, SAYI:18645, 06 MART 2015.

Türkiye'deki işsizliğin temel nedeninin hızlı nüfus artışının sonucu olarak işgücünün sürekli artması ve ekonominin işgücündeki artışa yetecek düzeyde istihdam yaratamaması olduğu söylenebilir. Tarım kesimi istihdamında yaşanan çözülmenin de işsizlik sorununda etkili olduğu ifade

edilebilir. Türkiye’de tarım sektörünün yıllarca istihdamın önemli bir kaynağı olması ve tarımdaki istihdamın son yıllarda hızla çözülmesi, işsizliği artırıcı bir faktör olarak ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede, 2002-2007 dönemindeki yüksek büyüme performansına rağmen o dönemde işsizlikte iyileşme görülememesi, hızlı nüfus artışı ve tarım sektörü istihdamındaki azalmayla açıklanabilir. OECD verilerine göre, 2004 yılında yüzde 29.1 olan tarım sektörünün istihdamdaki payının 2013 yılında yüzde 23.6’ya gerilediği görülmektedir. Kalkınmanın neredeyse kaçınılmaz bir sonucu olarak tarımdaki istihdam düşmekte, ancak diğer sektörlerdeki istihdam artışı bu düşüşü telafi etmeye yetmemektedir.⁶⁷

Emek piyasasının katı ve mevcut eğitim sisteminin ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünü yetiştirmekten uzak oluşu da, bu çerçevede işsizliğin yapısal bir nitelik kazanmasında etkili faktörler olduğu ileri sürülebilir. *Her ne kadar* sadece ekonomik büyümeyle Türkiye’nin işsizlik sorununu çözmek mümkün görünmüyor ise de, *işsizlik oranının son zamanlarda yeniden artmaya* başlamasının temel nedeni hiç kuşku yok ki ekonomide gözlenen yavaşlamadır.

Öte yandan, Türkiye, dünyada en düşük istihdam oranına sahip ülkelerden biridir. Gerçekten de, birçok ülkede istihdam oranları yüzde 50’nin üzerinde olup, AB-15 ülkelerinde ortalama yüzde 65’tir.⁶⁸ Tarımdan gelen niteliksiz işgücüne yeterli iş imkânlarının kentlerde yaratılamaması ve çalışma çağı nüfus artış hızının toplam nüfus artış hızından yüksek olması, işgücünün niteliğinin ekonominin ihtiyaçlarına cevap verememesi, işgücü piyasası ile eğitim arasında ilişkinin kurulamaması gibi yapısal unsurlar, istihdam oranının düşük olmasının temel nedenleri olarak belirtilebilir.⁶⁹

Emek piyasası göstergelerine tekrar dönecek olursak, işsizlik sorununun düzeyi kadar bileşiminin de kaygı verici boyutlarda olduğu görülmektedir. İşsizliğin özellikle gençler arasında yoğunlaşması, sorunu daha da endişe verici hale getirmektedir. Ocak 2015 itibarıyla genç nüfustaki işsizlik oranı yüzde 20 gibi oldukça yüksek bir düzeydedir. Görüldüğü gibi, genç nüfus, emek piyasası sorunlarından en çok etkilenen grup duru-

67 Dünya Bankası, *a.g.e.*,

68 *a.g.e.*,

69 A. Selamoğlu ve K. Lordoğlu, *Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü*, Belediye-İş Yayınları, Ankara, 2006. s.203-204.

mundadır. Genç işsizliğinin bu kadar yüksek olmasının başlıca nedenleri olarak; 15-24 yaş grubunun emek piyasasına ilk kez giriş yaşı olması, bu yaş grubunun emek piyasasında deneyimi olmadığından dolayı işverenler tarafından tercih edilmemesi, gençlerin işgücü piyasası konusundaki bilgilerinin sınırlı olması ve emek piyasasına yeni giren gençlerin beklentilerinin yüksek olması sıralanabilir. Gençlerin emek piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde eğitim almamış olmaları da, önemli bir neden olarak belirtilebilir.⁷⁰

Türkiye’de işgücüne katılma oranı da oldukça düşük düzeydedir. Düşük işgücüne katılma oranının resmi işsizlik oranının düşük çıkmasına yol açtığı ileri sürülebilir. OECD ülkelerinde ortalama işgücüne katılma oranının yüzde 68-70’ler düzeyinde olduğu dikkate alındığında, Türkiye’de işgücüne katılma oranının OECD ve AB ortalamalarının hayli altında olduğu görülmektedir. Ayrıca, OECD ülkelerinde kadın işgücüne katılma oranı 1980’lerden sonra artarken, Türkiye’de okullaşma ve kentleşmenin artmasına bağlı olarak 1990’lı ve 2000’li yıllarda hem erkekler, hem de kadınlar için işgücüne katılma oranının giderek düştüğü gözlenmektedir. Özellikle kentleşmenin artışıyla birlikte ücretsiz aile işçiliğinden ayrılan kadınların kent içinde “ev kadınlığı” statüsünde yer alarak işgücüne dâhil olmamasının bunda etkili olduğu anlaşılmaktadır.⁷¹

Gerçekten de, “ev işleriyle meşgul” statüsünde olup işgücüne dâhil olmayanların, toplam işgücüne dâhil olmayanların neredeyse yarısı düzeyinde olduğu görülmektedir. Söz konusu oran, Ocak 2015 itibarıyla yüzde 41, kadınlarda ise yüzde 57.8’dir. Ancak kentsel alanlardaki eğitimli kadın işgücünün işgücüne katılmaya başlamasıyla kadınların işgücüne katılma oranının son yıllarda artmaya başladığı gözlenmektedir.⁷²

Ocak 2015 itibarıyla “İş aramayıp, çalışmaya hazır olanlar”ın oranının ise yüzde 8.8 olduğu görülmektedir. İş bulma ümidini kaybettiği için iş aramayan, fakat iş olsa çalışmaya hazır olanların oranının yüksekliğinin, Türkiye’de işgücüne katılma oranını düşüren ve böylece resmi işsizlik oranlarının düşük çıkmasına yol açan bir diğer önemli faktör olduğu ileri sürülebilir. Söz konusu dönem itibarıyla, 2.5 milyondan fazla kişinin iş

70 a.g.e., s.212.

71 K. Lordoğlu, *Türkiye İşgücü Piyasaları (Durum Raporu)*, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Yayın No:56, İstanbul, 2006. s.27.

72 N. Önder, “Türkiye’de Kadın İşgücünün Görünümü”, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Temmuz-Eylül 2013, ss.35-61.

bulma ümidi olmadığı için iş aramadığı, ancak işbaşı yapmaya hazır olduğu TÜİK verilerinden anlaşılmaktadır.

Tüm bunların ötesinde, Türkiye’de ücretsiz aile işçisi, işveren ve kendi hesabına çalışanların oranı OECD ile AB ortalamalarının çok üzerindedir. TÜİK’in Ocak 2015 verilerine göre; Türkiye’de istihdam edilen işgücü içinde ücretli, maaşlı ve yevmiyeli kesimin oranı yüzde 67.3, kendi hesabına çalışanların oranı yüzde 17.6, ücretsiz aile işçisi statüsünde olanların oranı yüzde 10.8 ve işveren statüsünde olanların oranı da yüzde 4.3’tür. OECD verilerine göre ise 2013 yılında kendi hesabına çalışanların toplam istihdama oranı Türkiye’de yüzde 35.9 iken Euro Bölgesi’nde yüzde 15.9’dur. En yüksek orana sahip OECD ülkesi yüzde 52.6 ile Kolombiya’dır; Kolombiya, Brezilya ve Meksika dışındaki OECD ülkelerin tamamında söz konusu oran yüzde 10’un altındadır.⁷³ Bu oranın 2004 yılında Türkiye’de yüzde 45.5 olduğu dikkate alındığında, kendi hesabına çalışanların payında son yıllarda hızlı bir azalma olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye’deki yasal mevzuatın kadın ve erkek için eşit fırsatlar sunmasına rağmen, kadınlarda istihdam oranının oldukça düşük olduğu görülmektedir. İstihdam oranları incelendiği zaman kadınların istihdamı daha çok kırsal yörelerde, kentsel yerlerde ise daha çok nitelikli işlerde veya ev kadınlığı statüsü içinde yer alarak işgücü dışında kaldığı gözlenmektedir.⁷⁴ Diğer yandan, kadınların işgücüne katılma oranı da erkeklerin oldukça altındadır. Kadınların işgücüne katılma oranının bu kadar düşük olması, kısmen sosyal ve kültürel faktörlerle açıklanabilir.⁷⁵ Diğer bir deyişle, kadınların çalışma hayatına katılmasını engelleyen nedenlerin başında kültürel ve eğitime ilişkin gelenekler gediği söylenebilir. Ayrıca köyden kente yaşanan yoğun göç ve kadınların kentlerde gerekli becerilere sahip olmamaları da iş bulma imkânlarını sınırlamaktadır.⁷⁶ Ayrıca; genel işsizlik, tarım dışı işsizlik ve genç nüfustaki işsizlik oranlarının da erkeklere kıyasla kadınlarda daha yüksek olduğu görülmektedir.

Öte yandan, Türkiye’de nüfus artışının hâlâ yüksek olması ve formal istihdamdaki artışın bunun altında kalması, kişileri kayıt dışına ve

73 OECD, *OECD Labour Force Statistics 2014*, OECD Publishing, 2015, http://dx.doi.org/10.1787/oecd_lfs-2014-en

74 Lordoğlu, a.g.e., s.41.

75 M. H. Bilgin ve İ. N. Kılıçarslan, “An Analysis of the Unemployment in Selected MENA Countries and Turkey”, *Journal of Third World Studies*, Vol:XXV, No:2, Sonbahar 2008, ss.189-205.

76 Türkiye Kamu-Sen, *İstihdam, İşsizlik ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları*, Türkiye Kamu-Sen AR-GE Yayınları, Yayın No:10, Ankara, 2004. s.25.

enformel sektörde düşük verimlilikte ve düşük ücretle çalışmaya itmektedir.⁷⁷ Bu çerçevede, Türkiye’de işsizliğin, çoğu zaman istihdam içinde şekiller almak suretiyle düşük gelir ve milli gelire katkı yapmayan yapay istihdam biçimleri şeklinde ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.⁷⁸ Batıda emek piyasalarını tümüyle kavrayan resmi ve özel iş bulma kurumları ve işsizlik sigortası uygulamaları, çeşitli işsizlik tiplerini esas itibarıyla açık işsizliğe dönüştürürken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortasının sınırlı oluşunun, insanları “üretken olmayan yapay ve enformel istihdam biçimlerinde çalışmaya” zorladığı ileri sürülebilir.⁷⁹ Dolayısıyla Türkiye’de kentsel alanlar da dahil geniş bir enformel sektör bulunmaktadır.

Gerçekten de, son yıllarda belirgin bir azalma göstermesine rağmen kayıt dışı istihdamın hala önemli bir sorun durumunda olduğu anlaşılmaktadır. Ocak 2015 itibarıyla, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranının yüzde 32.4 olduğu görülmektedir. Kayıt dışılığın bu kadar yüksek olmasının temel nedeninin yüksek ücret dışı işgücü maliyetleri olduğu söylenebilir. İstihdam üzerindeki yüklerin, hem istihdamı olumsuz etkilediği, hem de kayıt dışılığı artırdığı ileri sürülebilir. Bu çerçevede, istihdam vergilerinin emek-yoğun sektörlerde, diğer bir deyişle işgücü maliyetinin toplam maliyet içindeki payının yüksek olduğu sektörlerde istihdam üzerinde daha kuvvetli bir etkide bulunduğu tahmin edilmektedir.⁸⁰

Öte yandan, 1990’lı yıllarda Türkiye’de hızla artan bir “yabancı kaçak işçi” olgusu da söz konusudur. Özellikle, Doğu Avrupa, eski Sovyetler Birliği ve Irak gibi komşu ülkelerden gelen yabancı işçilerin, kaçak olarak inşaat, dokuma, dericilik, otelcilik ve benzeri işlerde çalıştıkları anlaşılmaktadır.⁸¹ 2000’li yıllardan sonra ise daha yoğun olarak Afrika ülkelerinden Türkiye’ye yönelik kaçak işçi göçü yaşanmaktadır. Son birkaç yıldır ise ülkelerindeki iç savaştan kaçıp Türkiye’ye sığınan ve sayılarının 2 milyondan fazla olduğu söylenen Suriyelilerin emek piyasası dinamiklerini temelden sarstığı iddia edilebilir.

77 TUSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, TUSİAD Yayını, Yayın No: TUSİAD-T/2002/12-354, İstanbul, 2002, s.98.

78 N. Ekin, *Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam*, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No:1997-43, İstanbul, 1997, s.220.

79 N. Ekin, “Türkiye’de İşsizlik: İş Aramayan İşsizler - Kırsal Yoksullar - Kentsel Kayıtdışı Yapay İstihdamdakiler - Açık İşsizler”, *Kamu-İş Dergisi*, Cilt:7, Sayı:2, 2003, ss.2-21.

80 TUSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, TUSİAD Yayınları, Yayın No: TUSİAD-T/2004-11/381, İstanbul, 2004, s.23.

81 Ekin, “Türkiye’de İşsizlik: İş Aramayan İşsizler - Kırsal Yoksullar - Kentsel Kayıtdışı Yapay İstihdamdakiler - Açık İşsizler”,

3.2. Türkiye Emek Piyasası Dinamikleri

Gelişmiş ülkelerin işgücü piyasalarıyla karşılaştırıldığında Türkiye emek piyasasının önemli farklılıklar içerdiği görülmektedir. Tarım sektörünün istihdamdaki payının yüksekliği, buna karşılık işgücüne katılma ve istihdam oranlarının düşüklüğü, kadınların işgücüne katılma oranlarının oldukça düşük olması, part-time çalışma gibi esnek çalışma biçimlerinin pek yaygın olmaması ve benzeri bazı faktörler temel farklılıklar olarak öne çıkmaktadır.⁸²

Son dönemlerde tarım sektörü istihdamında görülen hızlı çözülmeye rağmen, tarım sektörünün istihdamdaki payı halen çok yüksektir. Gerçekten de, Türkiye’de tarımın istihdamdaki payı OECD ve AB ortalamalarının çok üzerindedir. OECD verilerine göre, 2013 yılında Türkiye’de tarım sektörünün istihdamdaki payı yüzde 23.6’dır. Söz konusu oran Portekiz, Meksika, Brezilya ve Kolombiya dışındaki OECD ülkelerinde yüzde 10’unun altındadır. Euro Bölgesi ortalaması ise yüzde 3.4’tür.⁸³

Tarım sektörünün belirgin bir niteliği de kadınların istihdamına en fazla olanak tanıyan sektör olmasından kaynaklanmaktadır. İstihdam edilen kadınların önemli bir kısmı tarım sektöründe çalışmaktadır.⁸⁴ Türkiye’nin yanı sıra, OECD ve ABD’de de tarım istihdamının payı giderek azalmaktadır. Fakat Türkiye’de tarım sektörü istihdamındaki azalma çok daha hızlıdır. Diğer yandan, Türkiye’de işveren ve kendi hesabına çalışanlarla ücretsiz aile işçilerinin oranının da yüksek olması, tarım sektörünün görece yüksek ağırlığının sonucu olarak değerlendirilebilir. Özellikle tarımda çalışan kadınların büyük bir kısmı ücretsiz aile işçisi statüsündedir.⁸⁵ Ayrıca, Türkiye’de işveren ve kendi hesabına çalışanların oranının AB ve OECD ortalamalarının üzerinde olması, enformel bir ekonominin de belirgin bir işareti olarak değerlendirilebilir.⁸⁶

Esnek bir emek piyasasının önemli bir göstergesi durumunda olan part-time çalışma da üzerinde durulması gereken bir konudur. Türkiye’de 2004-2013 arasında iki kat artmasına rağmen, part-time istihdamın toplam istihdam içindeki payının hala OECD ve ABD ortalamalarının gerisinde ol-

82 TÜSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, s.29.

83 OECD, *OECD Labour Force Statistics 2014*,

84 Lordoğlu, *a.g.e.*, s.32.

85 *a.g.e.*, s.28.

86 Selamoğlu ve Lordoğlu, *a.g.e.*, s.206.

duğu anlaşılmaktadır. OECD verilerine göre, 2013 yılında Türkiye’de yüzde 12.3 olan part-time istihdamın toplam istihdam içindeki payı, OECD ülkelerinde yüzde 16.8, Euro Bölgesi’nde yüzde 17.6, AB 21’de yüzde 18 ve Hollanda’da yüzde 38.7’dir. Part-time istihdamda kadınların payı 2013 yılında Türkiye’de yüzde 59.9 iken, OECD ülkelerinde yüzde 68.9, Euro Bölgesi’nde yüzde 73.2 ve AB 21’de de yüzde 74.2’dir. Yine 2013 yılında Türkiye’de kadın istihdamının yüzde 24.5’i part-time iken, bu oranın erkekler için yüzde 7 olduğu görülmektedir.⁸⁷

ABD ve bazı Avrupa ülkelerinde kadınların işgücüne katılmalarında önemli bir faktör olan part-time çalışmanın Türkiye’de yaygın olmaması, kadınların işgücüne katılma oranının düşük olmasının önemli bir nedeni olarak da değerlendirilebilir. Ancak Türkiye’de yarı zamanlı olarak çalışanların çoğunun kayıt dışı çalıştığı anlaşılmaktadır. Nitekim 2013 yılında yarı zamanlı çalışanların yüzde 83.3’ünün kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir.⁸⁸ Öte yandan, “evden çalışma” gibi diğer esnek istihdam biçimlerinin de ABD ve diğer gelişmiş ülkelerde Türkiye’ye kıyasla çok daha yaygın olduğu bilinmektedir.

ABD ve Türkiye’deki işsizlik işsiz kalma süresi bakımından incelendiğinde, ABD ve Türkiye arasında büyük farklar olduğu anlaşılmaktadır. 2007 yılı itibarıyla, Türkiye’deki işsizlerin neredeyse üçte biri “uzun süreli işsizlik” olarak kabul edilen bir yıldan fazla süre işsizken, bu oran ABD’de sadece yüzde 10’dur. Aynı yıl itibarıyla, Türkiye’deki işsizlerin yarıya yakını (yüzde 46.3) 6 aydan fazla süre işsizken, bu oran ABD için sadece yüzde 17.6’dır. 2013 yılı verilerine bakıldığında ise Türkiye’de işsizlerin yüzde 24.4’ünün bir yıldan uzun süreli, yüzde 16.4’ünün 6 ay ile bir yıl arasında, yüzde 23.5’inin 3 ay ile 6 ay arasında ve 29.2’sinin de bir ay ile 3 ay arasında işsiz olduğu görülmektedir. Bir aydan daha kısa süreli işsiz olanların oranı ise sadece yüzde 4.3’tür.⁸⁹ Bu sonuç, Türkiye’deki işsizliğin giderek “yapısal” bir nitelik kazandığı şeklinde de yorumlanabilir. İşsizliğin süresi bakımından OECD verilerinin Türkiye’ye yakın olduğu gözlenmektedir. İşsiz kalma süresi bakımından AB verilerinin ise Türkiye’den daha kötü olduğu bilinmektedir. Diğer yandan, uzun süreli işsizliğin Türkiye’de kadınlar arasında daha yaygın olduğu anlaşılmaktadır.

87 OECD, *OECD Labour Force Statistics 2014*,

88 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2013): İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması Temel Politika Eksenli Raporu*, 2014 Yılı II. Dönem.

89 OECD, *OECD Labour Force Statistics 2014*,

Ücret dışı işgücü maliyetlerine bakıldığında; ücret dışı işgücü maliyetlerinin OECD-Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de işsizliğin bir başka önemli nedeni olduğu söylenebilir. Gerçekten de, ücret dışı işgücü maliyetleri Türkiye’de çok yüksektir. 2005 yılı itibarıyla yüzde 42.7 olan ücret dışı işgücü maliyetlerinin OECD ortalaması yüzde 37.3’tür. Bu oran, ABD’de ise yüzde 29 düzeyindedir. Diğer yandan, kaynaktan kesilen kesintilerin (sosyal güvenlik kesintileri ve vergiler) ücrete oranı, Türkiye’de yüzde 36.5 iken, orta gelirli ülkelerin ortalaması yüzde 25 ve OECD-20’nin (gelişmiş ülkeler) ortalaması yüzde 27.4’tür.⁹⁰ Bu oranın (kaynaktan kesilen kesintilerin) 2012 yılında Türkiye’de yüzde 38.2, buna karşılık OECD ortalamasının yüzde 35.6 ve ABD’de yüzde 29.6 olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan, kıdem tazminatının mevcut düzeyi, OECD ve Avrupa ülkeleri ortalamalarının çok üzerindedir. Kıdem tazminatı, uzun yıllardır işçi, işveren ve devlet tarafından tartışılan bir konudur. Bu çerçevede, Türkiye; OECD ve AB ülkeleri ile Brezilya ve Rusya gibi yükselen piyasalar, yani ekonomik yapısı itibarıyla Türkiye’ye benzeyen ülkeler arasında en yüksek işten çıkarma maliyetine sahip ülkedir. Nitekim Dünya Bankası 2014 Yılı İş Yapma Raporu’na göre Türkiye’de; 1, 5 ve 10 yıllık kıdeme sahip işçilere ortalama 23.1 haftalık kıdem tazminatı ödenmektedir. Aynı kıdeme sahip işçi için Yunanistan ve Litvanya’da 15.9, Portekiz’de 15.2, Hindistan’da 11.4, Brezilya’da 8.9, Rusya’da 8.7, Macaristan’da 7.2 ve Fransa’da 4.6 haftalık kıdem tazminatı ödenmektedir. Bu durumun Türkiye’nin rekabet edebilme gücünü ve yeni istihdam alanlarının oluşabileceği yerli ve yabancı yatırım kararlarını olumsuz etkilediği ileri sürülebilir.⁹¹

Mevzuat bakımından ise OECD ülkeleri arasında Türkiye’nin en katı istihdamı koruma yasalarına sahip ülke olduğu söylenebilir. Aslında Türkiye, AB mevzuatı ve normlarına uygun biçimde 1990’lı yılların sonundan beri “güvenceli esneklik” modelini gündemine almıştır. Yedinci Kalkınma Planı’ndan (1996-2000) beri “güvenceli esneklik” modelinin kalkınma planlarında yer aldığı görülmektedir. Bu çerçevede, AB normlarının dayandığı temel kavramlardan biri olan güvenceli esneklik kavramı; işçiye istihdam ve gelir güvencesinin sağlanmasını, firmanın rekabet gücü korunarak desteklenmesini esas almaktadır. Diğer yandan, 30 Mayıs 2014

90 Dünya Bankası, *a.g.e.*,

91 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2013)*,

tarhli ve 29015 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Ulusal İstihdam Strateji-si'nde de, güvenceli esneklik anlayışı temel yaklaşım olarak kabul edilmiş-tir.⁹²

Geçici iş sözleşmeleri üzerindeki engelleri kaldırdığı ve atipik iş-tihdama yasal çerçeve kazandırdığı için 2003 yılında kabul edilen 4857 Sayılı İş Kanunu'nun esneklik açısından kritik öneme sahip olduğu be-lirtilebilir. Ancak kanunun kabulünün üzerinden 10 yıldan fazla zaman geçmesine rağmen, Türkiye'de çalışma yaşamının hala esneklikten uzak bir görünüm sergilediği anlaşılmaktadır. Gerçekten de, çalışma yaşamın-da hala çok katı kural ve uygulamaların olduğu görülmektedir. Örneğin, hala yaygın biçimde ve öncelikli olarak belirli süreli iş sözleşmeleri kulla-nılmaktadır. Diğer yandan, part-time çalışma AB ve ILO normlarına göre gö-reli olarak düzenlenmesine rağmen, bu çalışma biçiminin uygulanması da hala oldukça sınırlı bir düzeydedir.⁹³

Esneklik ve çalışanların iş güvencesi önünde diğer bir engel du-rumunda olan cömert kıdem tazminatı uygulamasının, aynı zamanda iş-letmelere ağır bir yük de getirdiği ileri sürülebilir. Ayrıca; iş paylaşımı, ge-çici çalışma, tele-çalışma gibi atipik istihdam uygulamalarının eksikliği ve özellikle formel sektörde uzun haftalık çalışma saatlerinin de esnekliğin önünde önemli engeller durumunda olduğu ifade edilebilir. Kültürel ve geleneksel alışkanlıklar da, çalışma zamanının esnekleştirilmesini engel-lemektedir. Yüksek vergi ve sosyal güvenlik ödemeleri, esnekliğin önünde diğer bir önemli engel olarak gösterilebilir.⁹⁴ Diğer yandan, gö-reli olarak yüksek kıdem tazminatı ödemeleri ile katı çalışma zamanı düzenlemelerin, gençlerin emek piyasasına girişini engellediği de söylenebilir.

Katı emek piyasası ve cömert sosyal koruma sisteminin kötü emek piyasası çıktılarına yol açtığı geniş kabul görmekle birlikte, ampirik ça-lışmaların sonuçları oldukça karışıktır. Bu alanda bazı ampirik çalışma-lar yapılmış olunmasına rağmen, Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomiler üzerinde data sorunu nedeniyle pek ampirik çalışma yapılmadığı görülmektedir. Ancak kayıt dışı istihdam her ne kadar güvensiz bir esneklik sağlıyor ise de, yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye emek piyasasında

92 a.g.e.,

93 A. Can Tuncay, "Brief History and Flexibilisation Efforts of Turkish Labour Law", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, Özel S., 2013, ss.341-367.

94 a.g.m.,

oldukça katı düzenlemeler söz konusudur. Ayrıca, Türkiye emek piyasası düşük kurumsallaşma derecesi ve zayıf sosyal diyalog düzeyi ile de karakterize edilebilir. Diğer gelişen ekonomilerle kıyaslandığında, Türkiye emek piyasasının katı ve güvensiz olduğu söylenebilir. Bu çerçevede, son yıllardaki girişimlere rağmen Türkiye, hem esnek değil, hem de güvenli değil.⁹⁵

4. İSTİHDAMI ARTIRMADA EMEK PİYASASI ESNEKLİĞİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Günümüzde Türkiye'nin en önemli ekonomik ve sosyal sorunu işsizliktir. Bireysel, ekonomik ve sosyal maliyetinin yüksekliğinden dolayı işsizlikle mücadele adeta bir zorunluluk arz etmektedir. Türkiye'de işsizlikle mücadele kapsamında ilk belirtilmesi gereken nokta, bir "toplumsal işbirliği modeli" çerçevesinde işsizlikle mücadele edilmesi gerektiğidir. Öte yandan, işsizlikle mücadelede "politika birliği" de mutlaka sağlanmalıdır. Bu bağlamda, istihdamın artırılmasıyla ilgili düzenleme ve teşvikleri içeren politikaların koordineli ve eş zamanlı uygulanmasının, işsizlikle mücadele bakımından önemli olduğu söylenebilir.⁹⁶

Dünya uygulamalarına bakıldığında, işsizlikle mücadelenin genellikle işçi-işveren-hükümet kesimlerinin ortak çalışmalarıyla başarıldığı görülmektedir. Türkiye'de işsizlikle mücadele kapsamında yapılması gerekenlerden biri de, mevcut sosyal diyalog mekanizmalarının güçlendirilmesi ve ulusal düzeyden işletme düzeyine kadar her aşamada sosyal diyalog kültürünün yaygınlaştırılması ve yeni mekanizmaların oluşturulmasıdır.⁹⁷ Bu çerçevede, "Ekonomik ve Sosyal Konsey", uygulamada daha etkin hale getirilmelidir. Bu bağlamda, Türkiye, işsizlikle mücadelede "Sosyal koruma - Sosyal diyalog - Güvenceli esneklik" ve aktif emek piyasası politikalarını içeren kendine özgü bir model de geliştirebilir.

Çalışmanın bu kısmında, işsizlikle mücadele konusunda Türkiye'nin yapması gerekenler incelenmekte ve bazı öneriler geliştirilmektedir. Bu çerçevede, Türkiye emek piyasasının esnekleştirilmesi ve emek piyasası reformu başta olmak üzere atılması gereken adımlar ele alınmaktadır. As-

95 A. Duman, Labor Market Institutions, Policies, and Peformance: Flexibility and Security in Turkey, Yayın No: TÜSİAD-T/2014-3/550, Şubat 2014.

96 M. C. Toker, (Editör), *Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yayın No:117, Ankara, 2004.

97 DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 2006.

lında son yıllarda Türkiye’de istihdam düzeyinin yükseltilmesi amacıyla bazı adımlar atılmış ve bazı kanunlarda değişiklikler yapılmıştır. Gerçekten de, son dönemde istihdam yaratma amacına yönelik bazı adımlar atılmıştır. Kadın ve genç istihdamını artırmaya yönelik 2008’deki istihdam paketi söz konusu adımlara örnek gösterilebilir. Ayrıca işsizlik sigortası ve gençler için eğitim fırsatlarını içeren birçok aktif ve pasif emek piyasası tedbiri de alınmıştır.⁹⁸ Ancak istihdam paketleri olarak da adlandırılan adımlara rağmen, emek piyasası reformu açısından sınırlı ilerlemeler kaydedilmiştir.⁹⁹

Öte yandan, önceki bölümde yaptığımız analizler ve şahsi kanaatim, 2001 krizi sonrası dönemde Türkiye’de yüzde 8-9 civarı bir işsizliğin yapısal ve kronik bir hale geldiği, dolayısıyla yapısal işsizlik olarak nitelendirilebilecek bir işsizlik olduğu, işsizliğin bunun üzerindeki kısmının ise ekonominin gidişatı tarafından belirlenen konjonktürel bir işsizlik olduğu yönündedir. Dolayısıyla her iki işsizliğe yönelik atılacak adımların da farklı olması gerektiği söylenebilir. Bu çerçevede, konjonktürel işsizlik için büyüme ve aktif emek piyasası politikaları önem arz ederken, yapısal işsizlik için ise emek piyasasında bir reform yapılması ve emek piyasasının esnekleştirilerek “istihdam dostu” hale getirilmesi gerektiği ifade edilebilir.

Gerçekten de, Türkiye’de işsizliğin temel nedeni, emek piyasasında hem arz, hem de talep yönünde var olan çeşitli sorunlar / katılıklardır. Bu kapsamda, “yapısal” hale gelen işsizliğin temel nedeninin istihdamda arz ile talebin çakıştırlanamaması olduğu söylenebilir.¹⁰⁰ Bu saptama, işsizlikle mücadelenin salt ekonomik büyüme ile başlanamayacağını da göstermektedir.¹⁰¹ Dolayısıyla, emek piyasasına odaklanılmalı ve emek piyasası, çeşitli emek piyasası reformu önlemleriyle daha esnek ve istihdamı teşvik eder bir hale getirilmelidir.

Buna göre, Türkiye’de işsizlik oranını azaltmak ve emek piyasasındaki yapısal sorunları gidermek ve önümüzdeki dönemde daha yüksek istihdam düzeyi ile üretkenlik artışı sağlamak için emek piyasasında düzenleme yapılması gereken konular arasında; asgari ücret, kıdem tazminatı, sosyal güvenlik primleri, haftalık ortalama çalışma sürelerinin kısaltılması

98 Duman, a.g.e.,

99 Maliye Bakanlığı, *Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu, 23 Mayıs 2011.

100 M. H. Bilgin, “Artan işsizliğe karşı ne yapılabilir?”, *Radikal Gazetesi*, 01 Aralık 2008.

101 TÜİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, s.21.

ve esnek iş sözleşmeleri sayılabilir.¹⁰² Ayrıca, bölgesel asgari ücrete geçilme- si ve kapsamlı bir eğitim reformu ile birlikte beşeri sermayenin oluşturul- ması ve geliştirilmesi de bu çerçevede büyük bir önem arz etmektedir.

4.1. Büyüme ‘İstihdam Dostu’ Olmalıdır

Ekonomik büyüme, konjonktürel işsizlikle mücadele için çok önemlidir. Ayrıca, her yıl işgücüne bir milyon civarında kişinin katıldı- ğı hesaba katıldığında, işsizliğin daha da artmaması için büyümenin çok önemli olduğu görülmektedir. Tarımsal istihdamdaki çözülme de dikkate alındığında mevcut işsizlik oranının sürdürülebilmesi için bile her yıl bir milyon civarında yeni istihdam yaratılması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu ise yüzde 5 ve üzerinde bir büyüme oranını zorunlu kılmaktadır. Söz konusu büyüme, aynı zamanda istihdam dostu bir büyüme olmalıdır.

Konjonktürel işsizlikle mücadelede önemli olan ekonomik büyü- me için yatırım ortamının iyileştirilmesi ve diğer tedbirlerin de alınması gerekmektedir. Ekonomi politikaları; üretim, yatırım, ihracat ve istihdamı temel almalıdır. Diğer yandan, işsizlikle mücadele tedbirleri çerçevesinde alınacak ekonomik önlemlerle, firmaların özellikle istihdamın önemli bir kaynağı durumunda olan KOBİ’lerin kapanmasının önüne geçilmelidir.

Öte yandan, işsizliği sadece makro düzeyde ele almak, işsizlik ol- gusunu kavrayabilmek için yeterli değildir. Makro düzeyle yetinildiği tak- dirde, etkili politikalar tasarlamak da güçleşir. Kaldı ki, aynı büyüme ora- nına çok farklı istihdam artışları tekabül edebilir. Dolayısıyla amaç, sadece sürdürülebilir bir ortamda büyümeyi hızlandırmak değil, sürdürülebilir maksimum büyüme oranında istihdamı artırmak olmalıdır. Özetle, büyü-meyi “istihdam dostu” hale getirmek gerekmektedir. Bunun yolu da, emek piyasasında var olan katılıklarla mücadeleden geçmektedir.¹⁰³

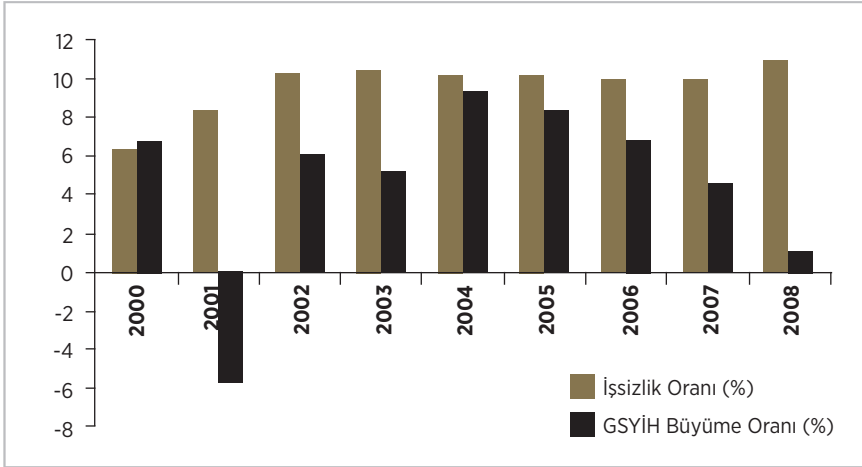
Büyümenin önemine rağmen, yapısal işsizliği sadece ekonomik büyümeyele çözmek pek mümkün görünmemektedir. Grafik 1’den de görülebileceği üzere, Türkiye’nin 2002-2007 dönemindeki büyüme per- formansı ve işsizliğin seyri, çözümün başka yerlerde aranması gerektiğini

102 Maliye Bakanlığı, *a.g.e.*,

103 TÜSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, s.19.

ortaya koymaktadır. Büyüme-işsizlik ilişkisi, Kıta Avrupa'sı ülkeleri gibi Türkiye'de de işsizliğin temel nedeninin büyümeden ziyade başka faktörler olduğunu göstermektedir.

GRAFİK 1: TÜRKİYE'DE EKONOMİK BÜYÜME-İŞSİZLİK İLİŞKİSİ



KAYNAK: TÜİK VERİLERİNDEN DERLENMİŞTİR.

4.2. Emek Piyasasında Kapsamlı Bir Reform Yapılmalıdır

Türkiye emek piyasasında hem arz, hem de talep yönünden bazı katılıklar / sorunlar olduğu için emek piyasasında bir reform yapmadan işsizlik sorununu tamamen çözmek mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'nin işsizlik sorununu çözmesi, emek piyasasında arz ve talep yönünde var olan katılıkların / sorunların aşılmasıyla mümkündür. Söz konusu katılık ve sorunlar, ancak kapsamlı bir emek piyasası reformuyla aşılabılır. Dolayısıyla Türkiye, Dünya Bankası'nın 2006 yılında yayınladığı "Türkiye Emek Piyasası Raporu"nda¹⁰⁴ Türkiye'ye önerdiği gibi, emek piyasasında kapsamlı bir reform yapmak durumundadır.

Söz konusu yapısal reform kapsamında, istihdam korumasında "iş koruma"dan (protecting jobs) "çalışanı koruma"ya (protecting workers) ge-

104 Dünya Bankası, a.g.e.,

çilmelidir. Mevcut sistemde kıdem tazminatı ve esnek çalışmanın önündeki engeller, çalışandan ziyade işi, yani önceden bir işe sahip olan çalışanları korumaktadır. Söz konusu reform; ücrette esneklik, çalışma sürelerinde ve biçiminde esneklik, işe alma ve çıkarmada esneklik, emek piyasası kurumlarında esneklik gibi birçok alanda esnekliği kapsamalıdır. Çalışma yasalarının, çalışmayı ve çalışanı korurken aynı zamanda istihdam yaratmaya da odaklanması, söz konusu reformun merkezinde olmalıdır. İşte bu noktada ortaya atılan fikir ise “güvenceli esneklik” olmuştur.¹⁰⁵ Genellikle “esnek güvenlik” olarak adlandırılan bu strateji, bir yandan işçilerin işgücü piyasasındaki değişikliklere uyum sağlamak ve becerilerini geliştirmek için mevcut araçlarını güçlendirirken, diğer yandan da düzenleyici reformlar yoluyla işgücü piyasası esnekliğini artırarak hayata geçirmektedir.¹⁰⁶

4.3. Yasal-Kurumsal Yapı ‘İstihdam Dostu’ Hale Getirilmelidir

Türkiye’de yapısal işsizliğin önemli nedenlerinden biri de, yasal çerçeve ve kurumsal yapının “istihdam-dostu” olmamasıdır. Mevcut yasal çerçeve-mevzuat ve kurumsal yapı, istihdam yaratmayı teşvik etmek yerine, adeta engellemektedir. Bu nedenle, işsizlikle mücadele kapsamında yasal mevzuat ile kurumsal yapının “istihdam-dostu” hale getirilmesi de büyük önem arz etmektedir.

Her ne kadar işe alma ve işten çıkarma konusunda bir esneklik söz konusu ise de, kıdem ve ihbar tazminatının bu esnekliği önemli ölçüde sınırladığı ifade edilebilir. Diğer yandan, Türkiye’de yaşlılık ve işsizlik sigortalarının bulunmadığı ve iş güvencesinin sadece İş Kanunu ile sağlandığı bir dönemde yürürlüğe giren kıdem tazminatının zamanla işletmeler için ağır bir yük haline geldiği ve özellikle ekonomideki yavaşlama dönemlerinde işverenlerin ödeme güçlüğü içine düşmelerine neden olduğu söylenebilir. Kıdem tazminatının işten çıkarmayı zorlaştırıcı yönüyle de, istihdam artışını olumsuz etkilediği ileri sürülebilir.

Gerçekten de, mevcut istihdamı koruyucu düzenlemelerin, hem kayıt dışılığı artırdığı, hem de istihdam artışını engellediği ifade edilebilir.

105 E. Tatlıoğlu, “Güvenceli Esneklik Çerçevesinde Esnek Çalışmanın Uygulanabilirliği”, *Electronic Journal of Vocational Colleges*, Aralık 2012.

106 Dünya Bankası, *Türkiye’nin Gelecek Nesillerine Yatırım Yapmak: Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye’nin Kalkınması*, Rapor No. 44048-TU, Haziran 2008.

Dolayısıyla mevzuatın esnekleştirilmesi ve istihdam üzerindeki yüklerin azaltılmasının kayıt dışı istihdamı azaltması beklenebilir. Kaldı ki, yasalar da sağlanan korumadan birçok çalışanın yararlanamadığını da belirtmek gerekir. Örneğin, kıdem tazminatı, kamu çalışanlarıyla birlikte daha çok büyük işyerlerinde çalışanların yararlandığı bir hak durumundadır.¹⁰⁷ Ayrıca, kıdem tazminatından kaçınmak için işverenlerin değişik yollara başvurduğu da bilinmektedir. Çalışanlara kayıt dışı ödemede bulunma, bir yılı dolmadan işten çıkarma ve yeniden işe alma gibi önlemler buna örnek gösterilebilir.¹⁰⁸

Türkiye’de kıdem tazminatının yıllardır tartışılmasına rağmen, sosyal tarafların bir uzlaşmaya varamadıkları görülmektedir. Mevcut hükümetin son yıllarda sıklıkla gündeme getirdiği ve seçim beyannamesinde de yer verdiği kıdem tazminatı konusunda henüz bir ilerleme sağlanamamış olması, sorunu adeta kronik bir hale getirmektedir. Sorunun çözümünün yapısal işsizlikle mücadele ve kayıt dışılığı azaltmada etkili olabileceği söylenebilir.

4.4. İstihdam Üzerindeki Yükler Azaltılmalıdır

Ücret dışı işgücü maliyetleri konusunda da Türkiye emek piyasası esneklikten uzak bir görünüm sergilemektedir. Veriler, istihdam üzerinde ağır bir yük olduğunu göstermektedir. 2012 yılı itibarıyla Türkiye’de istihdam üzerindeki yüklerin oranının yüzde 38.2 olduğu görülmektedir. Bu nedenle, istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması ve istihdam yaratan firmalara bazı desteklerin / teşviklerin sağlanması yoluna mutlaka gidilmelidir.¹⁰⁹ Gerçekten de, Türkiye’de işsizlikle mücadelede yapılması gerekenlerden biri de, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılmasıdır. Bu kapsamda, işveren sosyal güvenlik katkılarının düşürülmesinin de çok önemli olduğu söylenebilir. Düşük ücretli işgücü için daha düşük sosyal güvenlik primleri ve esnek çalışma düzenlemeleri ile bu kesim için istihdam fırsatları genişletilebilir.¹¹⁰

107 Dünya Bankası, *Türkiye: Labor Market Study*,

108 *a.g.e.*,

109 Bilgin “Artan işsizliğe karşı ne yapılabilir?”

110 Dünya Bankası, *Türkiye’nin Gelecek Nesillerine Yatırım Yapmak*,

4.5. Ücretin Belirlenme Mekanizması Esnek Hale Getirilmelidir

Ücretin belirlenme mekanizmasıyla ilgili olarak da emek piyasasında bazı katılıkların söz konusu olduğu anlaşılmaktadır. Ücret esnekliğinin yetersizliği, ücret düzeyinin yükselmesine neden olurken, emek piyasasında özellikle düşük vasıflı işgücü ile gençler ve kadınlar gibi bazı kesimlerin istihdamını zorlaştırmaktadır.¹¹¹ Bu nedenle, ücretin belirlenme mekanizması; ekonomi ve piyasasının gerçekleri ile küresel pazarlardaki rekabet koşulları dikkate alınarak daha esnek hale getirilmelidir. Öte yandan, asgari ücret üzerindeki vergi yükü de dikkatle değerlendirilmelidir. Asgari ücretin işverene olan maliyeti ile çalışanın geliri arasındaki fark büyüdükçe, düşük vasıflı işgücü için istihdam olanaklarının kısıtlanması kaçınılmaz olmaktadır.¹¹²

4.6. Bölgesel Asgari Ücrete Geçilmelidir

Yapısal, özellikle bölgesel farklılıklardan kaynaklanan işsizlikle mücadelede yapılması gereken önemli yapısal reformlardan biri de, bölgesel asgari ücrete geçilmesidir. Bu çerçevede, uygulamaya geçirilecek yeni bir reformla ulusal çapta tek bir asgari ücret yerine bölgelerdeki ortalama ücrete yakın asgari ücretler uygulanabilir. Bu kapsamda, yaşam standardı ve üretkenlik düzeyinin düşük olduğu bölgelerde, bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesi işsizlikle mücadelede faydalı olabilir.¹¹³

4.7. Bazı Toplumsal Kesimler İçin Farklı Asgari Ücret Uygulanmalıdır

Türkiye'nin 15 ve 24 yaş arası olarak tanımlanan genç nüfusunun işsizlik oranı genel işsizlik oranının iki katı civarındadır. Özellikle genç kadınların istihdam oranı oldukça düşüktür. Bu çerçevede, ücretlerin, özellikle asgari ücretin gençler ve kadınlar ile emek piyasasına yeni girenler gibi bazı kesimler için farklı düzeylerde belirlenme esnekliğinin işsizlikle mücadele bakımından önemli olduğu ileri sürülebilir. Gençler için farklı bir asgari ücretin belirlenmesi, deneyim eksikliği nedeniyle iş bulmakta

¹¹¹ Selamoğlu, *a.g.m.*, s.47.

¹¹² *a.g.m.*, s.47.

¹¹³ Maliye Bakanlığı, *a.g.e.*,

zorluk çeken gençlerin emek piyasasına girişlerini artırması ve iş bulmalarını kolaylaştırması beklenebilir. Böyle bir uygulama, kadınların emek piyasasına girişlerini ve istihdamlarını da artırabilir.

4.8. Esnek İstihdam Biçimleri Yaygınlaştırılmalıdır

Esnek çalışma biçimleri konusunda da Türkiye emek piyasası esneklikten uzak bir görünüme sahiptir. OECD üyesi ülkelerin aksine, part-time çalışanların oranı Türkiye’de düşüktür. İşveren ve çalışanların, 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu’nun part-time çalışma, geçici süreli (ödünç) iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışma gibi esnek çalışma konusundaki düzenlemelerinden henüz tam anlamıyla yararlanamadıkları görülmektedir. Bu nedenle, esnek çalışma biçimleri kolaylaştırılmalı ve yaygınlaşması teşvik edilmelidir.

4.9. Özel İstihdam Büroları Yaygınlaştırılmalıdır

Dünya uygulamalarından da görüldüğü gibi, özel istihdam büroları işsizlikle mücadelede önemli bir işlev görebilmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de de özel istihdam bürolarının faaliyetlerinden istihdamı artırıcı yönde yararlanılmalıdır. 4857 sayılı İş Kanunu ile faaliyette bulunmalarına izin verilen özel istihdam büroları, zaman içinde verebilecekleri mesleki eğitim, yeniden eğitim, işe adaptasyon eğitimleri ve sağlayacakları danışmanlık hizmetleri ile Türkiye’de aktif işgücü politikalarının uygulanmasında önemli bir rol üstlenerek emek piyasasının dinamizminin ve etkinliğinin geliştirilmesine önemli katkılarda bulunabilirler.¹¹⁴

4.10. Doğrudan Yabancı Yatırımlar Teşvik Edilmelidir

Doğrudan yabancı yatırımların emek piyasası düzenlemeleri ve standartlarından etkilendiği bilinmektedir.¹¹⁵ Bu bağlamda, emek piyasası esnekliğinin artırılmasının ve istihdam üzerindeki yüklerin azaltılmasının, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını artırıcı yönde etkiye bulunacağı

114 TİSK, “Ülkemizin En Önemli Sorunu: İşsizlikle Mücadele”, *İşveren Dergisi*, Eylül 2004.

115 H. Parcon, “Labor Market Flexibility as a Determinant of FDI Inflows”, *Working Paper*, No: 08-07, University of Hawai’i at Mānoa, Ekim 2008.

ifade edilebilir. Aslında doğrudan yabancı sermaye yatırımları da, işsizlikle mücadelede önemli katkılar sağlayabilir. Bu nedenle, Türkiye'nin özellikle yeni yatırım biçiminde doğrudan yabancı yatırımları çekmesi ve bu amaçla kapsamlı bir tanıtım yapması ve teşvikler sağlaması büyük bir önem arz etmektedir. Alınacak tedbir ve verilecek teşviklerle Türkiye, yabancı sermaye için bir üretim üssü haline getirilebilir.

4.11. Kapsamlı Bir Eğitim Reformu Yapılmalıdır

Genç nüfusa sahip olmanın potansiyel faydaları oldukça büyük olmakla birlikte, eğer günümüzdeki büyük genç nüfus grubu yarının emek piyasasında ve toplumunda yerini bulamazsa, riskler de oldukça büyük olacaktır.¹¹⁶ Bu bağlamda, beceri sahibi gençler yetiştiren bir eğitim sistemi, birçok ülkede gençlik istihdamı çalışmalarının dayandığı hedeflerden birini oluşturmaktadır. Gerçekten de, pek çok genç için beceri eksikliği işgücü piyasasına girişin önünde engel teşkil etmektedir. Gelecek için daha iyi istihdam hedefi, tüm gençleri okuldan sonra iyi bir iş sahibi olabilmeleri için gereken becerilerle donatacak eğitim reformları gerektirmektedir.¹¹⁷

Bu çerçevede, işsizliğin önemli nedenlerinden birinin de, vasıf-meslek uyumsuzluğu olduğu ifade edilebilir. Özellikle son yıllarda üniversite mezunu gençler arasındaki işsizlik oranının yüksekliği, bu durumu üzerinde ciddiyetle durulması gereken bir hale getirmektedir. Hiç kuşku yok ki, bu, Türkiye'de yüksek öğrenimin ve mesleki-teknik eğitimin yanlış planlanmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de, mevcut eğitim sistemi, ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelikte, yeni teknolojilere uyumlu, çağın gereklerine uygun bir işgücü, özellikle de ara işgücü yetiştirmekten uzaktır.¹¹⁸ Ekonominin ve işgücü piyasasının taleplerine cevap verebilecek ve özellikle de gençlerin istihdam edilebilirliğini artıracak yeni mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır.¹¹⁹

Yapısal işsizlikle mücadele kapsamında, beşeri sermayenin oluşturulması ve geliştirilmesi ve emek arz ile talebi arasındaki uyum sorununun giderilmesi amacıyla mutlaka bir eğitim reformu yapılmalı ve yüksek öğ-

116 Dünya Bankası, *Türkiye'nin Gelecek Nesillerine Yatırım Yapmak*,

117 a.g.e.,

118 Bilgin "Artan işsizliğe karşı ne yapılabilir?",

119 DPT, a.g.e.,

renim sistemi ile mesleki-teknik eğitim; çağın, ekonominin ve iş dünyasının gereklerine uygun bir işgücü yetiştirmeye dönük bir şekilde yeniden tasarlanmalıdır. Bu amaçla, ilgili bakanlıklar ile iş dünyası sivil toplum kuruluşları ve TOBB ile YÖK gibi kuruluşların da katılımıyla geleceğe dönük ihtiyaçlar da dikkate alınarak bir planlama yapılmalıdır. Bu kapsamda, eğitim kurumları ile özel sektör işbirliği yaygınlaştırılmalı ve uygulamaya dönük ya da işbaşında eğitimi içeren bazı modeller geliştirilmelidir. Ayrıca mesleki eğitimde, nitelikli işgücünün yetiştirilmesinde önemli yeri olan uygulamalı eğitime de ağırlık verilmelidir. Bu tür adımlar, eğitimin emek piyasasının ihtiyaçları ile uyumunu artırarak özellikle genç işsizliğini azaltmada katkı sağlayabilir.

4.12. Girişimcilik Teşvik Edilmelidir

Girişimciliğin teşviki ve uygun bir iş ortamının olmasının da işsizlikle mücadele açısından önemli olduğu söylenebilir. Bu çerçevede, bürokratik yapı, iş yapmayı teşvik eder hale getirilmelidir. Nitekim OECD'nin istihdam stratejisinin en önemli ayaklarından biri, “iş dostu bir kamu idaresi” oluşturarak “girişimcilik iklimini besleme”dir. Bu amaç, AB'nin İstihdam Stratejisinde de yer almaktadır.¹²⁰ Ayrıca işsizlikle mücadele politikaları çerçevesinde girişimciliğin birçok AB ülkesinde de teşvik edildiği bilinmektedir. Araştırmalar, girişimciliğin ekonomik büyümeye katkıda bulunduğunu ve girişimci sayısında önemli artışlar gösteren ülkelerin, işsizlik oranlarında da büyük düşüşler sağladıklarını göstermektedir.¹²¹ İşsizlikle mücadele kapsamında girişimciliği teşvik edici adımlar atan AB ülkelerine; Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda, İsveç, Danimarka, Avusturya, İspanya, İngiltere, Finlandiya, İtalya, Almanya, Lüksemburg, Hollanda ve Portekiz örnek olarak gösterilebilir.

4.13. Kadın Girişimciliği Desteklenmelidir

Kadın girişimciliğinin desteklenmesi de, işsizlikle mücadelede ve emek piyasası dinamiklerinin esnekleştirilmesinde etkili olabilir. OECD

120 R. M. de Bustillo Llorente “Employment Performance and Labor Market Institutions: The Case of Spain”, (içinde) *Fighting Unemployment: The Limit of Free Market Orthodoxy*, Editör: D. R. Howell, Oxford University Press, New York, 2005, s.244.

121 TİSK, *Avrupa Birliği'nde Girişimciliğin Geliştirilmesi, Türkiye'ye Yol Gösteren İlke, Politika ve Uygulamalar*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No:245, Ankara, 2004.

ülkelerinde girişimcilikte cinsiyet bağlamında büyük farklar olduğu görülmektedir. Kendi işini yapan erkeklerin oranı kadınlardan üç kat daha fazladır. Kadınlar nadiren büyük işletmelere sahipler ve kendi hesaplarına çalışmalarından elde ettikleri gelirler erkeklerden yüzde 60'a kadar daha düşüktür. Kültürel normlardan dolayı kadın girişimciliği düşüktür. Kadınların girişimci olmasını etkileyen başka engeller de vardır.¹²² Bu çerçevede, kadın girişimciliğinin çeşitli tedbirlerle teşvik edilmesinin kadınların iş yaşamına katılmalarını artıracığı ve işsizliği azaltmada katkı sağlayabileceği ileri sürülebilir.

4.14. Aktif Emek Piyasası Politikaları Yaygın Biçimde Kullanılmalıdır

OECD ve AB ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede uygulanan çeşitli aktif emek piyasası politikaları da işsizlikle mücadele bağlamında uygulanmalıdır. Bu politikalar kapsamında eğitim, mesleki eğitim ve yeniden mesleki eğitime yönelik projeler geliştirilmeli ve bu projelerle belirli işsiz gruplarının meslek edinmeleri sağlanmalıdır. Örneğin, ekonomik durgunluk zamanlarında işini kaybeden ya da mesleğinin geçerliliği kalmayan işsizlere, ihtiyaç duyulan alanlara yönelik olarak eğitim verilerek yeniden meslek edinmeleri ve iş bulmaları sağlanmalıdır. Fakat söz konusu meslek kazandırıcı eğitimleri kamunun vermesi yerine, bunun özel sektör tarafından verilmesi ve bunu yapan firmalara çeşitli destekler sağlanması, uygulamada daha etkili olabilir.¹²³

İşgücünün beceri ve yeterliliğini geliştirerek istihdam edilebilirliğinin artırılmasını amaçlayan aktif emek piyasası politikaları; işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programlarını, mesleğe yöneltme, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin sunulmasını, iş arama stratejilerinin geliştirilmesini, işsizler, özürllüler, kadınlar ve gençler gibi dezavantajlı grupların iş bulmasını, girişimcilik eğitimlerini ve istihdam garantili eğitim programlarını kapsamaktadır.

Bu çerçevede, işsizlerin, emek piyasası açısından dezavantajlı kesimlerin ve tarım sektöründen açığa çıkacak işgücünün nitelikleri ve beceri

122 M. Piacentini, "Women Entrepreneurs in the OECD: Key Evidence and Policy Challenges", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No:147, OECD Publishing, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/5k43bvtkmb8v-en>

123 Bilgin "Artan işsizliğe karşı ne yapılabilir?",

düzeyleri, emek piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, aktif emek piyasası programları uygulanarak geliştirilmeli ve bu programlara ayrılan kaynaklar artırılmalıdır.¹²⁴

Ülke deneyimleri, aktif emek piyasası politikalarının işsizliği azaltmada etkili olduğunu göstermektedir. İşsizlikle mücadelede aktif emek piyasası politikaları çerçevesinde şu anahtar öneriler de bulunmaktadır:¹²⁵

- İşsizlik sigortasından yararlanma süresinin sınırlandırılması,
- İş arama sürecinin desteklenmesi,
- İstihdam edilebilirliği artırmak için yetişkinlerin eğitiminin hedeflenmesi ve yüksek kalitede işe yerleştirme hizmetinin verilmesi gibi aktif politikaların uygulanması,
- İstihdamı koruyucu yasaların gözden geçirilmesi.
-

Öte yandan, Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR), aktif emek piyasası politikalarına yönelmelidir. Aktif işgücü programlarının uygulanmasından sorumlu kuruluş olan İŞ-KUR'un, bu programları etkinlikle uygulayabilecek düzeye ulaşabilmesi için kurumsal kapasitesinin ve bütçesinin güçlendirilmesi gerekmektedir.¹²⁶ Özel istihdam büroları yanında, altyapı ve kapasitesinin daha da geliştirilmesi suretiyle İŞ-KUR'un etkinliğinin artırılmasının, işsizlikle mücadele bakımından önemli olduğu söylenebilir.

4.15. Dezavantajlı Gruplara Fırsat Eşitliği Sağlanmalıdır

Emek piyasasında zorluklarla / sorunlarla karşılaşan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürnlüler ve eski hükümlüler için fırsat eşitliği sağlanmalı ve dezavantajlı kesimlerin işgücüne katılmaları ve istihdamlarının artması konusunda çeşitli özel destekler verilmeli ve programlar geliştirilmelidir. Bu bağlamda, kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının artırılması ve gençlerin emek piyasasında deneyim kazanmalarını sağlayıcı programlar geliştirilmelidir.¹²⁷

124 DPT, *a.g.e.*,

125 Layard, Nickell ve Jackman, *a.g.e.*,

126 TİSK, "Ülkemizin En Önemli Sorunu: İşsizlikle Mücadele",

127 DPT, *a.g.e.*,

4.16. Kıdem Tazminatı Fonu Kurulmalı, İşveren Tazminat Tehdidinden Kurtarılmalıdır

Kısa dönem içerisinde de gündeme getirilen ve adeta askıda kalan kıdem tazminatı fonu kurulmalıdır. Kurulacak kıdem tazminatı fonu işsizlik fonu ile bütünleştirilmelidir.

Kıdem tazminatının yüksekliği, işten çıkarma maliyetini, dolayısıyla, işten çıkışı zorlaştırmakta, işten çıkış zorluğu da işe almayı dolayısıyla istihdamı, caydırıcı yönde etkilemektedir. İş Kanununu yürürlüğe girdiği tarihten bu yana uzun bir zaman geçmesine rağmen, yasada öngörülen kıdem tazminatı fonu ile ilgili olarak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır. Ulusal İstihdam Stratejisi'nde de yer alan bu kemikleşmiş sorun, hem daha geniş çalışan grubunun bu haktan yararlanmasına imkan sağlayan, hem de işletmenin hayatiyetini ve rekabet gücünü gözetken bir yaklaşımla çözümlenmelidir. Oluşturulması planlanan Kıdem Tazminatı Fonu, uzun vadeli tasarruf bilincinin geliştirilmesine imkân sağlayacak şekilde, BES (Bireysel Emeklilik Sistemi) modelinde olduğu gibi çok ihtiyaç duyulan tasarruf sisteminin içinde yer almalıdır.

4.17. İşe İade Sistemindeki Tazminatlar, İhbar Tazminatındaki Kıdem Esasına Göre Farklılaştırılarak Belirlenmelidir

Haksız fesih ile işe iade kararı verilmesi durumunda işçiye ödenecek tazminat miktarı işçinin çalışma süresi ile doğru orantılı ve kademeli olmalıdır. İş Kanunun 21.maddesinde düzenlenen işe iade davalarında işçinin haklı çıkması halinde haksız fesih nedeniyle işçiye ödenecek ücret 4 maaş, 1 ay içinde başvurup işe başlatılmaması halinde ödenecek tazminat 4 maaş olmak üzere toplam 8 maaş olarak uygulanmaktadır. 7 ay süreyle dahi çalışan bir işçi işe iade davasını kazandığında ve işe başvurup işe kabul edilmediğinde 8 maaş tutarında para alabilecektir. 7 ay çalışmış bir işçi ile 15 yıl çalışmış bir işçinin alması gereken tazminat miktarlarının aynı kriterlere bağlanması eşitsizlik de doğurmaktadır.

4.18. Haftalık Ücret Üzerinden, Saatlik Ücret Sistemine Geçilmelidir. Fazla Mesai Hesaplaması Aylık İş Günlerindeki Çalışma Süresinin Aşılması Halinde Fazla Mesai Hesaplanması Yoluna Gidilmelidir:

Ücret ve sigorta primi hesaplanmasının günlük hesaptan saatlik çalışmaya geçilmesi gerekmektedir. Birçok batılı ülkede part time çalışmakta ücret, prim vergi hesaplanması buna göre yapılmakta, çalıştığı süreye göre değerlendirilmektedir. Sektörel ve bölgesel farklılıklar sebebiyle çalışma saatleri farklılık gösterebilmektedir. Yine imalat yapan fabrikalar yahut diğer iş kollarının da çalışma koşulları ve saatleri çok farklı olabilmektedir. Bu sebeple 4857 sayılı yasanın 41.maddesine “Fazla çalışmanın hesabı, her bir işkolunun yerel âdetlerine göre yapılan çalışma saati üzerinden yapılacaktır.” şeklinde bir ekleme yapılması düşünülmelidir.

4.19. Kayıt Dışılık Önlenmeli ve Kayıtlılık Teşvik Edilmelidir

Ülkemizde çalışma şartları oldukça iyileşmiş olmakla birlikte kurumsallaşmasını tamamlamayan şirketlerde çalışma hayatında kayıt dışılık mevcuttur. Yine çalışma süreleri ve çalışma şartları kurumsallaşmış şirket ve işletmelerde harfiyen uygulanmaktadır. Ancak tüm bu şartları yerine getiren şirketlere yapılan denetimlerde şirketler çok sıkı denetimlere tabi tutulmaktadır. Bu husus kanuna uygun davranan şirket sahiplerini hiç uymayanlara göre moral değerler bakımından olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışı çalışmanın ve işyerlerinde fazla çalışma sürelerinin denetim altına alınması sağlanmalı, özellikle işyerlerinde İş Kanunun belirttiği yıllık fazla çalışma süresinin çok üzerinde fazla çalışma yapıldığı gerçeği nazara alınmalıdır. İş Kanunun belirttiği fazla çalışma süresinin üzerinde fazla çalışma yapılması halinde yasal fazla çalışmanın çok üzerinde bir ücretin işçiye ödenmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

4.20. Meslek Gruplarına Göre Çalışma Saatleri Süresinin Düzenlenmesi Yine De Masaya Yatırılmalıdır:

4857 Sayılı İş Yasasıyla getirilen düzenlemelerin evrensel çalışma usul ve ilkelerine uygun olduğu, taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerle uyum içerisinde olduğu kanaatindeyiz. Ülkemiz iş dünyasında haftalık

mesai 45 saat olup günlük çalışma saati 11 saattir. Meslek gruplarına göre çalışma saatleri süresinin düzenlenmesi yine de masaya yatırılmalıdır. Ya-sa'nın tüm iyi yönlerine karşın alt işverenlik konusunda yetersiz kaldığı kanaatindeyiz. Alt işveren işçilerinin çalışma şartları ve saatleri bakımın-dan yeterli korumadan yararlanamadığı ve her türlü güvenceden mahrum kaldığı kanaatindeyiz. Aynı durumdaki asıl işveren işçisinin aldığı ücretin neredeyse 1/3 oranında ücret alan alt işveren işçisi çalışma şartları bakı-mından da daha kötü şartlarda ve daha uzun süreli çalışmak zorunda bı-rakılmaktadır. Kanaatimizce çalışma hayatı bakımından yapılması ivedilik arz eden en önemli mesele budur.

4.21. Engelli İstihdamına Yönelik Düzenlemeler:

Mevcut uygulamaya göre, Aynı ilde çalışan işçi sayısının yüzde 3'ü oranında engelli çalıştırılması gerekmekte olup, birçok işletme bu açıkları-nı kapatamamaktadır. Çünkü özellikle son yıllarda sosyal devlet anlamında engelli haklarında yapılan iyileştirmeler (evde bakım parası, engelli aylığı vb.) engelli istihdamında sıkıntılara sebebiyet vermiş ve birçok işletme en-gelli kontenjanlarını dolduramamaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğin-de ya bu oranın %1'e çekilmesi ya da aynı İl yerine aynı işyerinde yüzde 3 oranı şeklinde değişiklik yapılmalıdır. Ayrıca; engelli bireyin ailesinde bulunan bireyler için istihdam olanakları arttırılabilir. Engellilik durumu sağlık kurulu raporu ile tespit edilenlerin eş, çocuk veya kardeşlerinden uygun adayların bankacılık sektöründe istihdamına öncelik verilebilir. Bu kişiler kontenjan hesaplamasında dikkate alınabilir.

4.22. Çevre Dostu Ekonomik Büyümenin Yaygınlaştırılması

"Yeşil Ekonomiye" geçiş bir yandan bireylerin sağlık ve refahına katkı yapabilecek iken, istihdam imkânları açısından da azımsanmayacak getiriler sunabilmektedir. Mevcut iş, yetenek ve firmaların dönüştürülme-sinin ötesinde yeni iş imkânları ile ülke içindeki işsizlik açmazının önüne geçmek için güncel kıstaslarda, örnek çözümler getirilebilir. Yeşil ekono-miye uygun sektörler açılabilirken, mevcut işletmelerin çevresel olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması, bu meydana başlangıç koşulları-

nı oluşturmaktadır. Temiz enerji üreti, 2020’li yıllarda dünyada en önemli sektörler arasına girebilecek bir sektördür. Bir çok ülkenin pozisyon aldığı, stratejik plan hazırladığı bu alanda, Türkiye’nin hızla yatırımlarını buraya aktarması sayesinde, bu tip yatırımlardan alınacak yüksek marjinal katkı ile ekonomik faaliyetlerde ve istihdamda artış ortaya çıkacak, “süründürülebilir insanlık” açısından daha temiz bir çevre elde edilecektir.

Halihazırda Çin, G. Kore, Meksika, G. Afrika ve Brezilya çevreyi kirletmeyen enerji üretme patikasını öne çeken gelişmekte olan ülkelerin başında yer almaktadır. Örneğin Kore, 2009-2013 arasında GSYH’nin yüzde 2 kadarını “yeşil ekonomiye” ayırmıştır. Bir tür “yaratıcı yıkım” olarak adlandırılacak yenilenebilir-temiz enerji kaynaklarına yöneliş, KOBİ’lerin düşük karbon ekonomisine uyumunu ve işgücünün bu alanda eğitimi konularında politika tasarımları gerektirmektedir.

4.23. Sgk E-Bildirge Sisteminde Toplu İşe Giriş ve Toplu İşten Çıkış Yapılabilmelidir

SGK e-bildirge sisteminde halen işe giriş ve işten çıkış işlemleri tek tek yapılmaktadır. Bu da uygulamada sorunlara ve emek kaybına yol açmaktadır. İşyerinin kapanması veya nakledilmesi gibi çeşitli durumlarda yoğun ihtiyaç duyulan işe giriş ve işten çıkış işlemlerinin toplu olarak yapılabilmesine ilişkin program yapılmalıdır. İşverenlerin e-bildirge sistemi üzerinden toplu işe giriş ve toplu işten çıkış işlemini XML dosya transferi ile yapmaları sağlanmalıdır. Ayrıca işverenler e-bildirge menüsünde ay içinde işe girişi ve işten çıkışı yapılan işçilerin isim listesine ulaşabilmeli ve kendi kayıtlarıyla karşılaştırabilmelidir. E-bildirge sisteminde işe giriş - işten çıkış işlemlerinde işverenlerin toplu rapor alabilmeleri sağlanmalıdır. Mevcut sistemde kimlerin girişlerinin yapıldığını veya hangi işyerine yapıldığını anlayabilmeleri mümkün olmamaktadır. Rapor alınarak program aracılığıyla işe giriş ve çıkışların sigortalı bazında APHB ye eklenmesi emek ve zaman kaybını ciddi anlamda azaltacaktır.

4.24. Türk Borçlar Kanunu'na Değişiklik Önerileri

HİZMET SÖZLEŞMESİ

a) ÜCRETİN KORUNMASI (407. Madde)

İşveren, işçiden olan alacağı ile ücret borcunu işçinin rızası olmadıkça takas edemez. Ancak, işçinin kasten sebebiyet verdiği yargı kararıyla sabit bir zarardan doğan alacaklar, ücretin haczedilebilir kısmı kadar takas edilebilir.	İşveren, işçiden olan alacağı ile ücret borcunu işçinin rızası olmadıkça takas edemez. Ancak, işçinin kasten sebebiyet verdiği yargı kararıyla sabit bir zarardan doğan alacaklar, ücretin haczedilebilir kısmı kadar takas edilebilir.
---	--

İşçinin bilerek ve isteyerek işverene zarar verdiği durumlarda takas edilebilecek miktarın, ücretin haczedilebilir kısmına kadar olması hususunda sınır getirilmesi işverenine kasten zarar veren işçiyi korumakta iken zarara uğrayan işvereni korumamaktadır. Üstelik İş Kanunundaki iş sözleşmesinin haklı sebeple fesih imkanını da ortadan kaldırmaktadır. Bu sebeplerle söz konusu sınır kaldırılmalıdır.

b) İŞÇİNİN ÇALIŞMAYI DURDURMASI HÂLİNDE (409. Madde)

Uzun süreli bir hizmet ilişkisinde işçi, hastalık, askerlik veya kanundan doğan çalışma ve benzeri sebeplerle kusuru olmaksızın, iş gördüğü süreye oranla kısa bir süre için işgörme edimini ifa edemezse işveren, başka bir yolla karşılanmadığı takdirde, o süre için işçiye hakkaniyete uygun bir ücret ödemekle yükümlüdür.	Uzun süreli On yılı aşan bir hizmet ilişkisinde işçi, hastalık, askerlik veya kanundan doğan çalışma ve benzeri sebeplerle kusuru olmaksızın, iş gördüğü süreye oranla 7 günü aşmayan kısa bir süre için işgörme edimini ifa edemezse işveren, başka bir yolla karşılanmadığı takdirde, o süre için işçiye hakkaniyete uygun bir ücret ödemekle yükümlüdür
---	---

Uzun süreli bir hizmet ilişkisinde işçinin kusuru olmaksızın iş görme edimini kısa bir süre için yerine getirememesi halinde, başka yolla karşılanmadığı takdirde, o süre için işçiye hakkaniyete uygun bir ücret ödemekle işveren sorumlu tutulmuştur. Bu maddede dikkat çeken ve an-

laşılamayan husus, işçinin askerlik sebebiyle iş görememesinden işverenin sorumlu tutulmasıdır. Askerlik ile işini göremeyen işçi kıdem tazminatını alabilmekte olup askerlik süresince işvereni, işçiye bağlı kalmakla karşı karşıya bırakacaktır. Öte yandan uzun süreli hizmet ilişkisi ve kısa süre için iş görme edimini ifa edememesi ifadeleri uygulamada karışıklığa sebep olabilecek niteliktedir. Muallak olan bu süreler keyfi yorumlanabilir, işçi lehine yorum ilkesi adı altında uygulamada oldukça uzun süreler ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle sınırlayıcı nitelikte süreler belirlenmiştir. 430. madde ile paralel olarak da kanunun genelinde bütünlük sağlamak için 10 yıllık süre öngörülmüştür.

c) İŞÇİNİN KİŞİLİĞİNİN KORUNMASI (417. Madde)

İşveren, hizmet ilişkisinde işçinin kişiliğini korumak ve saygı göstermek ve işyerinde dürüstlük ilkelerine uygun bir düzeni sağlamakla, özellikle işçilerin psikolojik ve cinsel tacize uğramamaları ve bu tür tacizlere uğramış olanların daha fazla zarar görmemeleri için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür.

İşveren, hizmet ilişkisinde işçinin kişiliğini korumak ve saygı göstermek ve işyerinde dürüstlük ilkelerine uygun bir düzeni sağlamakla, özellikle işçilerin psikolojik ve cinsel tacize uğramamaları ve bu tür tacizlere uğramış olanların daha fazla zarar görmemeleri için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür.

Psikolojik taciz, işyerinde veya işle ilgili olarak bir kişiye yönelik olarak onurunu zedeleyici, düşmanca, aşağılayıcı, küçük düşürücü veya rencide edici bir ortam yaratan, yinelenen ve hukuka aykırı fiildir.

Kötüniyetli ve haksız olarak psikolojik tacize maruz kaldığını iddia eden, işverenin uğradığı zararlardan sorumludur.

Psikolojik tacizin düzenlenmesi çok önemli ve gerekli bir yeniliktir. Ancak tanımının yapılması, sınırların çizilmesi de gereklidir. Bu nedenle maddeye tanım eklenmiştir. Ancak konunun kamuoyunda yakından takip edilmesi nedeniyle işyerleri haksız psikolojik taciz iddialarıyla karşı karşıya kalabilecektir. Bu ithamlar, işyerlerinin itibar ve marka değerlerine ciddi

zararlar verebilecektir. İşverenin bu kötünietli ve haksız ithamlardan dolayı uğrayacağı zararlardan, iddia sahiplerinin sorumluluğuna ilişkin hükümlere de yer verilmesi gerekmektedir.

d) CEZA KOŞULU VE İBRA (420. Madde)

İşçinin işverenden alacağına ilişkin ibra sözleşmesinin yazılı olması, ibra tarihi itibarıyla sözleşmenin sona ermesinden başlayarak en az bir aylık sürenin geçmiş bulunması, ibra konusu alacağın türünün ve miktarının açıkça belirtilmesi, ödemenin hak tutarına nazaran noksansız ve banka aracılığıyla yapılması şarttır. Bu unsurları taşımayan ibra sözleşmeleri veya ibraname kesin olarak hükümsüzdür.	İşçinin işverenden alacağına ilişkin ibra sözleşmesinin noter tarafından yazılı şekilde düzenlenmesi yazılı olması, ibra tarihi itibarıyla sözleşmenin sona ermesinden başlayarak en az bir aylık sürenin geçmiş bulunması, ibra konusu alacağın türünün ve miktarının açıkça belirtilmesi, ödemenin hak tutarına nazaran noksansız ve banka aracılığıyla yapılması şarttır. Bu unsurları taşımayan ibra sözleşmeleri veya ibraname kesin olarak hükümsüzdür. Bu şekilde düzenlenen ibranamelerden Damga Vergisi alınmaz.
--	---

Uygulamada işçinin el yazısı ile alınan ibranameler dahi birçok defa geçersiz kabul edilmektedir. Uyum birlikteliği sağlamak adına, keyfi yorumlar, işçi lehine yorum ile işverenin mağdur edilmemesi vs sebepler ile ibranamelerin NOTER tarafından düzenlenmesi şartı getirilebilir. Bu şekilde düzenlenen noter ibranameleri başkaca herhangi bir şart aranmaksızın ibraname konusu alacak bankadan ödendiğinde geçerli kabul edilmelidir. İşverenleri daha fazla zora sokacak, istihdam iradelerini ortadan kaldıracak keyfiliklere yol açacak düzenlemeler yapılmamalıdır. İşten çıkan işçi 30 gün sonra tekrar işyerine gelip ibraname mi verecektir? Böyle bir beklenti hiçbir şekilde hayatın gerçekleri ile bağdaşmamaktadır. Olması imkansız düzenlemeler ile işvereni, işçi karşısında çok güçsüz ve savunmasız hale getirecektir. Bu tarz düzenleme gelecek tarihli ibranamelerin işçi işten ayrılırken imzalatılmasına sebep olabilecek, düzenlenen belgenin geçerliliğine yönelik birçok hukuki ihtilaf çıkmasına, yargının bunlar ile zaman kaybetmesine sebep olacaktır. Bu bağlamda noter şartı her iki tarafı da tatmin edecek adil bir çözüm olarak kabul edilebilir.

e) SÖZLEŞMENİN SONA ERMESİ/ BELİRLİ SÜRELİ SÖZLEŞMEDE (430. Madde)

Taraflardan her biri, on yıldan uzun süreli hizmet sözleşmesini on yıl geçtikten sonra, altı aylık fesih bildirim süresine uyarak feshedebilir. Fesih, ancak bu süreyi izleyen aybaşında hüküm ifade eder.	Taraflardan her biri, on yıldan uzun süreli hizmet sözleşmesini on yıl geçtikten sonra, altı bir aylık fesih bildirim süresine uyarak feshedebilir. Fesih, ancak bu süreyi izleyen aybaşında bildirim süresinin sonunda hüküm ifade eder.
--	---

Altı aylık fesih bildirim süresi çok uzun bir süredir. Sürenin İş Kanununa paralel olarak bir ay olması yerinde olacaktır. Ayrıca fesih, bildirim süresinin sonunda hüküm ifade etmelidir, bildirim süresini izleyen ay başında hüküm ifade etmesinin anlamı yoktur.

f) FESHE KARŞI KORUMA (434. Madde)

Hizmet sözleşmesinin fesih hakkının kötüye kullanılarak sona erdirildiği durumlarda işveren, işçiye fesih bildirim süresine ait ücretin üç katı tutarında tazminat ödemekle yükümlüdür.	Hizmet sözleşmesinin fesih hakkının kötüye kullanılarak sona erdirildiği durumlarda işveren, işçiye taraflar birbirlerine fesih bildirim süresine ait ücretin üç katı tutarında tazminat ödemekle yükümlüdür.
---	--

İşverenin fesih hakkını kötüye kullanması halinde işçiye ihbar önelinin üç katı tutarında tazminat ödemesine karşılık; işçinin kötüniyetle fesih yapması halinde işveren lehine bir düzenleme olmaması işverenleri zor durumda bırakabileceğinden dolayı aynı tazminatla işçi de yükümlü olmalıdır. İşçisine yıllardır her türlü yatırımı yapan işçilerden kötüniyetli olanlar rakip işletmelere giderek işverenleri mağdur etmekte ve ortada bırakmaktadırlar. Kötüniyetle yapılan feshte herkes karşı tarafın zararını karşılamalıdır. İşverenler de mağdur edilmemelidir.

DERHAL FESİH

g) HAKLI SEBEPLER (435. Madde)

Taraflardan her biri, haklı sebeplerle sözleşmeyi derhâl feshedebilir. Sözleşmeyi fesheden taraf, fesih sebebini yazılı olarak bildirmek zorundadır. Sözleşmeyi fesheden taraftan, dürüstlük kurallarına göre hizmet ilişkisini sürdürmesi beklenemeyen bütün durum ve koşullar, haklı sebep sayılır.	Taraflardan her biri, haklı sebeplerle sözleşmeyi derhâl feshedebilir. Sözleşmeyi fesheden taraf, fesih sebebini feshe muhatap tarafın talep etmesi halinde yazılı olarak bildirmek zorundadır.
---	---

Yazılılık koşulunun ispat şartı mı yoksa geçerlilik şartı mı olduğu açıkça belirtilmediğinden uygulamada sıkıntı doğurmaması için İsviçre Medeni Kanununa paralel şekilde feshe muhatap tarafın talep etmesi halinde yazılı olarak bildirme yükümlülüğü şeklinde düzeltilmiştir.

h) İŞVERENİN ÖDEME GÜÇSÜZLÜĞÜNE DÜŞMESİ (436. Madde)

İşverenin ödeme güçsüzlüğüne düşmesi hâlinde işçi, sözleşmeden doğan hakları uygun bir süre içinde işveren tarafından güvenceye bağlanmazsa, sözleşmeyi derhâl feshedebilir.	İşverenin iflas, konkortado, iflas erteleme gibi hukuki yollar ile ödeme güçsüzlüğüne düşmesi veya işverenin arka arkaya 3 maaşını ödememesi hâlinde işçi, sözleşmeden doğan hakları uygun bir süre içinde işveren tarafından güvenceye bağlanmazsa, sözleşmeyi derhâl feshedebilir.
---	---

Maddede geçen ifadelerin kapsamı belirsizdir. İşverenin ödeme güçsüzlüğüne düşmesiyle kastedilen nedir, işveren tarafından bağlanacak güvence nedir, uygun süre ne kadardır gibi sorular cevapsız kalmaktadır. Maddeye açıklık getirilmesi ve belirsizliklerin giderilmesi açısından iflas, konkortado, iflas erteleme vb yasal sebepler ödeme güçsüzlüğü olarak belirlenmiş ve yine işçiyi korumak için 3 maaşının arka arkaya ödenmemesi hali de haklı neden görülmüştür.

i) HAKLI SEBEBE DAYANMAYAN FESİHTE (438. Madde)

İşveren, haklı sebep olmaksızın hizmet sözleşmesini derhâl feshederse işçi, belirsiz süreli sözleşmelerde, fesih bildirim süresine; belirli süreli sözleşmelerde ise, sözleşme süresine uyulmaması durumunda, bu sürele uyulmuş olsaydı kazanabileceği miktarı, tazminat olarak isteyebilir.

Belirli süreli hizmet sözleşmesinde işçinin hizmet sözleşmesinin sona ermesi yüzünden tasarruf ettiği miktar ile başka bir işten elde ettiği veya bilerek elde etmekten kaçındığı gelir, tazminattan indirilir.

Hâkim, bütün durum ve koşulları göz önünde tutarak, ayrıca miktarını serbestçe belirleyeceği bir tazminatın işçiye ödenmesine karar verebilir; ancak belirlenecek tazminat miktarı, işçinin altı aylık ücretinden fazla olamaz

İşveren, haklı sebep olmaksızın hizmet sözleşmesini derhâl feshederse işçi, belirsiz süreli sözleşmelerde, fesih bildirim süresine; belirli süreli sözleşmelerde ise, sözleşme süresine uyulmaması durumunda, bu sürele uyulmuş olsaydı kazanabileceği miktarı, tazminat olarak isteyebilir.

Belirli süreli hizmet sözleşmesinde işçinin hizmet sözleşmesinin sona ermesi yüzünden tasarruf ettiği miktar ile başka bir işten elde ettiği veya bilerek elde etmekten kaçındığı gelir, tazminattan indirilir.

Hâkim, bütün durum ve koşulları göz önünde tutarak, ayrıca miktarını serbestçe belirleyeceği bir tazminatın işçiye ödenmesine karar verebilir; ancak belirlenecek tazminat miktarı işçinin kıdemine göre hesap edilir. 6 ay ile 5 yıl arasında kıdemi olan işçiye 1 maaş, 5 yıl ile 10 yıl kıdemi olan işçiye 2 maaş, 10 ile 15 yıl kıdemi olan işçiye 3 maaş, 15 yıl ve üstü kıdemi olan işçiye 4 maaş tazminat ödenir. ~~İşçinin altı aylık ücretinden fazla olamaz.~~

Bu madde hükmü özel kanunlarda bu konuda açık hüküm bulunması halinde uygulanmaz.

Söz konusu hükmün haklı sebep teşkil etmese de geçerli sebep teşkil eden iş sözleşmelerine de uygulanması halinde, geçerli sebeple yapılmış feshin sonunda dahi işverenin ek bir tazminat ödemesi sonucunu doğurabilecektir. Bu sebeple bu hükmün özel kanunlarda bu konuda düzenleme olması halinde uygulanmaması gerekmektedir. Yine 6 aylık tazminat yüksek bir

tutardır ve işe iade davalarında olduğu gibi haksız kazançlara yol açabilecek niteliktedir. Ayrıca işçilerin iş dünyasındaki kıdemleri baz alınarak bu tazminatların belirlenmesi işçiler arasında daha çok adaletin sağlanmasına imkan verecektir. 6 aylık kıdemi olan bir çalışan ile 15 yıllık kıdemi olan bir çalışanın aynı oranda tazminat alması adil değildir. 439.maddede buna paralel bir düzenleme yapılabilir.

J) İŞÇİNİN HAKSIZ OLARAK İŞE BAŞLAMAMASI VEYA İŞİ BIRAKMASI (439. Madde)

İşçi, haklı sebep olmaksızın işe başlamadığı veya aniden işi bıraktığı takdirde işveren, aylık ücretin dörtte birine eşit bir tazminat isteme hakkına sahiptir. İşverenin, ayrıca ek zararlarının giderilmesini isteme hakkı da vardır.	İşçi, haklı sebep olmaksızın işe başlamadığı veya aniden işi bıraktığı takdirde işçinin kıdemine göre tazminat talep edebilir. O iş yerinde 6 ay ile 5 yıl arasında kıdemi olan işçi 1 maaş, 5 yıl ile 10 yıl kıdemi olan işçi 2 maaş, 10 ile 15 yıl kıdemi olan işçi 3 maaş, 15 yıl ve üstü kıdemi olan işçi 4 maaş tazminat öder. İşveren, aylık ücretin dörtte birine eşit bir tazminat isteme hakkına sahiptir. İşverenin, ayrıca ek zararlarının giderilmesini isteme hakkı da vardır.
--	--

438.madde ile işçi lehine getirilen düzenleme burada işveren lehine de getirilmiş ve her iki taraf için her iki hukuki olayda adil sonuç elde edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. İşçilerin de işverenleri mağdur etmemesi, ortada bırakmaması sağlanmalıdır. Nitelikli işgücünün istikrarlı bir şekilde aynı iş yerinde bulunması ülke ekonomisinin gelişmesini sağlayacaktır. İşçinin aylık ücretinin $\frac{1}{4}$ ü ile hangi işveren zararları karşılanacaktır. İşçi lehine yorum ilkesi gereği işçi istediği kadar işverene zarar verir ve mahkemeler ancak $\frac{1}{4}$ maaşı tutarında tazminat taktir edeceklerdir. Bu keyfilik hangi işverende istihdam oluşturma iradesi sağlar. Bu nedenle 438.madde ile de paralel olması açısından benzer düzenleme yapılmış ve bunlar ile karşılanamayan zararlar için ek zararların giderilmesi hükmü korunmuştur.

4.25. Diğer Öneriler ve Önerilerin Toplu Değerlendirilmesi

- a) İşçilerin her yıl yıllık olarak fazla mesai genel tatil, hafta tatili çalışması, ücret gibi konulara ilişkin olarak işverenle ibralaşması ve işverenden bir hakedişi varsa bunun ibra belgesinde yer almak suretiyle işverenden talebi, ibralaştıktan sonra bu konularda işverenden bir talepte bulunmaması gerekir.
- b) SGK giriş ve çıkış kayıtları kesin belge sayılmalı, 6 aydan fazla sigortasız çalışma iddiası dikkate alınmamalıdır. 2-6 ay arası sigortasız çalıştırılmada işçiye de ceza verilmelidir.
- c) Özellikle ihracat yapan şirketlere yabancı işçi çalıştırmada kolaylık sağlanmalıdır. Çalıştırdığı bir Türk işçi için ihracat yaptığı ülkeden bir yabancı uyruklu işçi istihdamının yolu açılmalıdır.
- d) İş Hukuku mevzuat sisteminin basitleştirilmesi, kolaylaştırılması ve güncellenmesi gerekmektedir. İş Hukuku Mevzuatı ile diğer mevzuatlar arasındaki uyumsuzluklar, uyumsuzluklar, (özellikle BK ve TTK ile) ortadan kaldırılmalıdır.
- e) İşveren üzerindeki istihdama ilişkin maliyetler, işçinin maaşının %25'ini geçmeyecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.
- f) Özellikle Suriye, Afganistan, Irak uyruklulara çalışma izninin kolaylaştırılması için valilikler bünyesinde bir masa kurularak, bu kişilerin iş başvuru işlemleri kolaylaştırılmalıdır.
- g) İşçilerin her yıl yıllık olarak fazla mesai genel tatil, hafta tatili çalışması, ücret gibi konulara ilişkin olarak işverenle ibralaşması ve işverenden bir hakedişi varsa bunun ibra belgesinde yer almak suretiyle işverenden talebi, ibralaştıktan sonra bu konularda işverenden bir talepte bulunmaması gerekir.

Türkiye'deki işsizliği yapısal ve konjonktürel olarak ikiye ayırınca, hiç kuşku yok ki, yapıları farklı olan bu iki işsizliğe yönelik çözüm önerileri de farklı olacaktır. Aşağıdaki tabloda her iki işsizlik türü; özellikleri, nedenleri ve çözüm önerileri çerçevesinde incelenmektedir.

TABLO 3: TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

	Yapısal İşsizlik	Konjonktürel İşsizlik
Özelliği	2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte artan işsizlik, sonraki yıllarda ekonomide sağlanan göreceli istikrara ve rekor düzeydeki büyüme oranlarına rağmen bir türlü istenilen düzeye indirilemedi. Yüzde 8-9 düzeyinin altına hiç inmeyerek, adeta “kronik/yapısal” bir nitelik kazandı.	Son zamanlarda ekonomideki yavaşlamayla birlikte işsizlikte görülen artıştır.
Nedenleri	Türkiye emek piyasasında arz ve talep yönünden çok ciddi sorunlar / katılıklar var. A-) Arz Yönlü Sorunlar: 1-) Hızlı nüfus artışı sonucu her yıl bir milyondan fazla kişi işgücüne katılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye ekonomisi, her yıl bir milyon civarında yeni istihdam yaratmak zorundadır. 2-) Mevcut eğitim sistemi, ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelikte işgücünü yetiştirmekten uzaktır. Milyonlarca işsize rağmen, eleman arayan işyerlerinin olması, ancak bu uyumsuzlukla açıklanabilir. 3-) İşsizliğin diğer bir nedeni, Türkiye’de tarım sektörünün yıllarca istihdamın önemli bir kaynağı olması ve tarımdaki istihdamın son yıllarda hızla çözülmesidir.	1-) Ekonomideki yavaşlamanın küresel ekonomiye ilişkin risk ve belirsizliklerle birleşerek yatırım, üretim ve tüketim kararlarını olumsuz etkileyerek istihdamda da bir yavaşlamaya yol açmasından kaynaklanmaktadır. 2-) AB pazarındaki durgunluk ve jeopolitik risklerin de özellikle ihracatı olumsuz etkilemek suretiyle bu işsizlik türü üzerinde etkili olduğu görülmektedir. 3-) Seçimlerin ve siyasi istikrar ya da ekonomi yönetimine ilişkin belirsizlik algısının da bu işsizlik artışında etkili olduğu ifade edilebilir.

Nedenleri (Devamı)	B-) Talep Yönlü Sorunlar: 1-) 2001 krizinden sonra uygulanan ekonomik modelin istihdam odaklı olmaması. 2-) Türkiye'deki mevcut kurumsal-yasal çerçevenin istihdam dostu (employment-friendly) olmaması ve istihdam yaratımını teşvik etmek bir yana, adeta engellemesidir. Mevcut istihdamı koruyucu düzenlemelerin, hem kayıt dışılığı artırdığı, hem de istihdam artışını engellediği ileri sürülebilir.	
Çözüm Önerileri	Emek piyasasında köklü bir reform yapmadan Türkiye'de işsizliği kökünden çözmek mümkün değildir. Bu nedenle, Dünya Bankası'nın 2006 yılında yayınladığı "Türkiye Emek Piyasası Raporu"nda Türkiye'ye önerdiği gibi, emek piyasasında kapsamlı bir reform yapılmalıdır. Söz konusu reform; ücrette esneklik, çalışma sürelerinde ve biçiminde esneklik, işe alma ve çıkarmada esneklik, emek piyasası kurumlarında esneklik gibi birçok alanda esnekliği kapsamlıdır. Öte yandan, ekonominin ihtiyaçlarını dikkate alan kapsamlı bir eğitim reformu ve insan gücü planlaması da söz konusu reforma eşlik etmelidir. Tarım sektörü istihdamındaki çözülme ile birlikte bu sektörden gelen işgücünün tarım dışı sektörlerle kazandırılması konusunda gerekli adımlar atılmalıdır.	Ekonomideki yavaşlama nedeniyle artan işsizliğe karşı kısa vadede atılabilecek bazı adımlar vardır. Bunlar şöyle belirtilebilir: 1-) İşini kaybeden ya da mesleğinin geçerliliği kalmayan işsizlere, ihtiyaç duyulan alanlara yönelik olarak eğitim verilerek yeniden meslek edinmeleri ve iş bulmaları sağlanabilir. "İşsizlik Sigortası Fonu" bu amaç için kullanılabilir. 2-) Daralan talep nedeniyle kapasitesinin altında çalışmak zorunda kalan firmaların, talepteki geçici daralma karşısında işçi çıkarmasını engellemek için dönüşümlü olarak çalışanlarına ücretsiz izin vermeleri teşvik edilebilir. Bu çerçevede, ücretsiz izin verilen çalışanların SGK ve diğer yasal kesinti ve yükleri kamu tarafından ödenmelidir.

KAYNAK: YAZAR TARAFINDAN GELİŞTİRİLMİŞTİR.

SONUÇ

Günümüzde Türkiye'nin en önemli ekonomik ve sosyal sorunu işsizliktir. Türkiye'de işsizlik olgusunun son derece önemli bir ekonomik problem olduğu, var olan işsizliğin yapısı ve emek piyasası dinamikleri incelendiğinde daha iyi anlaşılmaktadır. Türkiye'de işsizlikle mücadele kapsamında ilk belirtilmesi gereken, bir “toplumsal işbirliği modeli” çerçevesinde işsizlikle mücadele edilmesi gerektiğidir. Öte yandan, işsizlikle mücadelede “politika birliği” de mutlaka sağlanmalıdır.

İşsizlikle mücadelede ve istihdam yaratmada ekonomik büyüme çok önemli olmakla birlikte, mevcut işsizliğin önemli bir kısmının yapısal bir nitelik kazanmış olmasından dolayı sadece ekonomik büyümeyle Türkiye'nin işsizlik sorununu çözmesi pek mümkün görünmemektedir. Aslında Türkiye'nin 2002-2007 dönemindeki yüksek büyüme performansı ve işsizliğin seyri, çözümün başka yerlerde aranması gerektiğini açıkça göstermektedir.

Bazı alanlardaki esnek yapısına rağmen, Türkiye emek piyasasının katı yapısı ve ekonominin yeterli düzeyde istihdam yaratamaması, emek piyasasında yapısal bir reformu zorunlu hale getirmektedir. Kaldı ki, Türkiye emek piyasasının hem arz, hem de talep yönünden bazı sorunları / katılıkları vardır. Bu sorunların, ancak yapısal bir reformla aşılabileceği

açıktır. Dolayısıyla emek piyasasına odaklanılmalı ve çeşitli emek piyasası reformu önlemleriyle emek piyasası daha esnek ve istihdamı teşvik eder bir hale getirilmelidir. Türkiye'nin ihtiyacı, emek piyasasının “istihdam dostu” bir hale getirilmesidir. Yapısal işsizliğin köklü çözümü ve gençler gibi bazı kesimlerin istihdam edilebilme olanaklarının artırabilmesi için kapsamlı bir eğitim reformu da söz konusu emek piyasası reformuna mutlaka eşlik etmelidir.

MÜSİAD

MÜSTAKİL SANAYİCİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ
SÜTLÜCE MAHALLESİ İBRAHİM CADDESİ NO:28 BEYOĞLU - İSTANBUL / TÜRKİYE
T: +90 212 395 00 00 | 444 0 893 | F: +90 212 395 00 01

