

International Journal of Social Inquiry
Cilt / Volume 13 Sayı / Issue 1 2020 ss./pp. 147-180

**TÜRKİYE EMEK PİYASASINDA YAŞANAN GÜNCEL
GELİŞMELER: EMEK PİYASASI KATILIGINA YÖNELİK
ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME***

*Hasan BAKIR***

Makale Geliş Tarihi-Received: 20.12.2019
Makale Kabul Tarihi-Accepted: 24.04.2020
Doi: 10.37093/ijsi.746465

147

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

ÖZ

Emek piyasalarında esneklik günümüzün en önemli tartışma konularından biridir. Bu tartışmada, yaşanan işsizlik probleminin emek piyasalarının esnekleştirilmesi ile çözüleceği sıklıkla ifade edilmektedir. Neo-liberal yaklaşım olarak da adlandırılan bu yaklaşıma göre, emek piyasasında katılık yaratan koruyucu yasal düzenlemeler, asgari ücret ve sendikalar gibi kurumlardır. Dolayısıyla rekabetçi yapıyı arttırmak ve işsizlik problemini çözmek için yapılması gereken bu katılıkların ortadan kaldırılmasıdır. Diğer taraftan ise, emek piyasalarındaki esnekleştirilmenin işçilere yansımaları güvençsiz çalışma ve ücretlerin düşmesi şeklinde olmaktadır. Bu çalışmada Türkiye emek piyasasında yaşanan gelişmelerin katılık-esneklik tartışması bağlamında değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye'nin sıklıkla vurgulandığı gibi katı değil aksine esnek bir emek piyasasına sahip olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Esneklik, Emek, Türkiye Emek Piyasası, İşsizlik, İstihdam.

JEL Kodları: E2, J08, J20, E24

* Bu çalışma, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı'nda hazırlanan "Emek Piyasalarında Yaşanan Dönüşümün Politik Ekonomisi: Türkiye Bağlamında Bir Analiz" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

** Öğr. Gör. Dr., Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Dış Ticaret Bölümü, Bursa/Türkiye. hasanbakir@uludag.edu.tr ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8248-6643>.

**RECENT DEVELOPMENTS IN TURKISH LABOR
MARKET: A CRITICAL ASSESSMENT OF TURKISH
LABOR MARKET RIGIDITY**

ABSTRACT

Flexibility is one of the most important issues related to labor market. Accordingly, it is frequently stated that the problem of unemployment could be solved with flexible labor markets. According to this approach, called the neo-liberal approach, institutions in labor market such as employment protection legislation, minimum wage and unions create rigidities. To increase the level of competition and solve the problem of unemployment, these rigidities should be removed. On the other hand, the impact of policies towards labor market flexibility appears to be lower wages and unsecured jobs for employees. This study aims to evaluate the development of the Turkish labor market in the context of rigidity and flexibility. The results in this paper show that Turkey has a flexible labor market contrary to common belief which states that Turkey had a rigid labor market.

Keywords: Flexibility, Labor, Turkish Labor Market, Unemployment, Employment.

JEL Codes: E2, J08, J20, E24

GİRİŞ

Türkiye ekonomisinde yaşanan 2001 krizi ve devamında ortaya çıkan ekonomik büyüme süreci birçok ekonomik göstergede iyileşme sağlasa da işsizlik oranlarında beklenen iyileşmeler bir türlü gerçekleşmemiştir. 2008 krizi ve devamında yaşanan ekonomik daralma, işsizlik oranlarının kötüleşmesine sebep olmuştur. Devam eden süreçte gerçekleşen ekonomik toparlanmaya rağmen ekonomik büyümede geçmiş dönemin uzağında kalınması, işsizlik rakamlarının daha da kötüleşmesine yol açmıştır. Hatta bu o kadar ileri boyutlara ulaşmıştır ki birçok ekonomik göstergede olduğu gibi işsizlik oranlarında da 2000'li yılların başındaki seviyelere geri dönmüştür.

Yaşanılan sorunun çözümü bazı kesimlere göre oldukça basittir. Özellikle işveren temsilcilerinin belirttiği gibi emek piyasasının katılığı Türkiye'de yaşanan işsizlik probleminin temel sebebidir. Bu noktada emek piyasasında katılığa yol açan faktör emek piyasasındaki kurumsal düzenlemeler olarak gösterilmektedir. Dolayısıyla emek piyasasının esnekleştirilmesi yani kurumsal düzenlemelerin ortadan kaldırılması neticesinde işsizlik probleminin de çözüleceği ifade edilmektedir. Nitekim son dönemde yaşanan kıdem tazminatının kaldırılması tartışması da bunun en güncel örneklerindedir. Yine asgari ücrete yapılan zamlara verilen tepkileri de bu bağlamda değerlendirmek mümkündür. Sendikalar, yaşanan olumsuzlukların kendilerinin omuzlarına yüklenmesinden rahatsız olduklarını her fırsatta dile getirmektedir. Problemin nedeninin bir esneklik-katılık problemi olmadığını bu noktada altı çizilmektedir. Bu tartışmalar doğrultusunda çalışmanın birinci bölümünde emek piyasalarında yapılan katılık-esneklik tartışmasının Türkiye özelinde değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise emek piyasası kurumları bağlamında Türkiye emek piyasası ele alınmıştır. İlgili tartışma ve öneriler ise sonuç bölümünde değerlendirilmiştir.

1. TÜRKİYE EMEK PİYASASINDA KATILIK-ESNEKLİK TARTIŞMASI

Türkiye ekonomisinin önündeki en önemli problemlerden biri işsizliktir. Bu da emek piyasasına yönelik ilginin artmasına yol açmıştır. Son dönemde emek piyasalarında yaşanan tartışmalar

incelendiğinde, bu problemin çözümü doğrultusunda çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Bu görüşlerden ilki, Türkiye emek piyasasında katılığa neden olan düzenlemelerin (sendikalar, asgari ücret yasası, işsizlik sigortası gibi) varlığıdır. Bu katılığın, ücretlerin düşmesine ve istihdamın artmasına engel olduğu vurgulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, piyasanın kendini düzenleyen mekanizmasının çalışmadığı bu bağlamda ifade edilmektedir. Neo-liberal yaklaşım olarak da adlandırılan bu yaklaşım, emek piyasalarındaki katılıkların yok edilmesi ve piyasanın esnekleştirilmesinin bu noktada önemli olduğunu savunur. Bu yaklaşımı destekleyenler, Türkiye emek piyasasında bir esnekleştirmenin gerekli olduğu vurgusunu yapmaktadırlar. Diğer görüş ise, kayıt dışı istihdamın yüksekliğini, ücretlerde yaşanan azalmaları ve sendika oranındaki düşüşleri emek piyasasının esnekliğinin kanıtı olarak ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşım, neo-liberal görüşün ortaya sürdüğü Türkiye emek piyasasının katı olduğu görüşünün karşısında yer almaktadır (Yentürk, 1997: 4-5; Ekici, 2011: 103-104; Kesici, 2011: 96; Eroğlu, 2011:702; Kesici, 2013: 53). Buna rağmen gelinen noktada neo-liberal anlayışın emek piyasalarının esnekleştirilmesi söyleminin Türkiye’de hâlâ popülerliğini koruduğu gözlenmektedir (Mütevellioglu, Işık, 2009: 160-161).

Ekonomik performans ve emek piyasası kurumları arasındaki ilişki 1970’li yılların ortalarından itibaren ekonomistler arasında öne çıkan tartışmalardan biridir. Bu dönemde yaşanan yüksek enflasyon ve işsizlik oranları bu tartışmaları tetiklemiş ve ilerleyen süreçlerde enflasyon oranının gerilerken işsizlik oranındaki yüksek seyrin devamı ilginin işsizlik oranına yoğunlaşmasına yol açmıştır (Taymaz, Özler, 2004: 2). Bu süreçte birçok ekonomist ve uluslararası kurum (OECD ve IMF gibi) Avrupa ülkelerindeki yüksek işsizliğin sebebi olarak emek piyasaları kurumlarını göstermiştir. Dolayısıyla tartışmanın temel noktası emek piyasalarının esnekliği ve bunun ekonomik sonuçları (işsizliğin azaltılması) üzerinden yürütülmüştür (Taymaz, Özler, 2004: 2).

Benzer şekilde esneklik kavramının Türkiye emek piyasasında ortaya çıkışı da 1970’li yıllara dayanmaktadır (Dereli, 2013: 4). Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmelerin emek piyasasına etkileri farklı dönemde farklı şekilde gerçekleşmiştir. Örneğin, 1980 ve 1990’larda ücretlerdeki düşüşler çok sert olurken diğer bir ifadeyle ücretlerde esneklik söz konusuyken, 2000’lerde ise istihdamda esneklik öne

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

çıkmuştur (Tansel, 2012: 60). Dolayısıyla geçmişten bugüne işverenler tarafından talep edilen ve işçi kesiminin karşı çıkmasına rağmen uluslararası alandan gelen baskılar ve küreselleşme süreci gibi faktörler neticesinde esneklik yani emek piyasalarında katılıkların ortadan kaldırılması söylemi gündemde tutulmuştur. Bu sayede işsizlik sorununun çözülebileceği de ısrarla vurgulanmıştır (Dereli, 2013: 4). Örneğin Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), emek piyasası katılıklarını emek piyasasındaki kurumlarla ilişkilendirmiştir. Kıta Avrupası'ndaki işsizliğin emek piyasasındaki kurumsal düzenlemelerle ilişkilendirilmesi bu bağlamda önemlidir. Nitekim ABD ve İngiltere gibi esnek emek piyasalarına sahip olan ülkelerdeki düşük işsizlik oranları da esnekliğin ne kadar önemli olduğunun gösterilmesi açısından sıklıkla ifade edilmiştir. Türkiye'nin de işsizliği azaltmasının yolunun emek piyasasını esnekleştirmekten geçtiği bu bağlamda iddia edilmiştir (TÜSİAD, 2004: 15-19). Ancak 2008 Küresel Krizinden sonra yaşanan gelişmeler esneklik tartışmaları açısından dikkat çekici sonuçlara yol açmıştır. Emek piyasaları katı olarak adlandırılan ülkelerin krizden daha az etkilenmesi yapılan tartışmaların aslında klasik bir ezberden öteye gitmediğini göstermektedir.

Duman (2014) tarafından hazırlanan ve Koç Üniversitesi-TÜSİAD Ekonomik Araştırma Forumu'nun yayınladığı *İşgücü Piyasası Kurumları, Politikaları ve Performansı: Esneklik ve Güvence* raporunda esneklik ve güvencenin bir arada gerçekleşeceği bir işgücü piyasasının önemi vurgulanırken Türkiye'nin bu noktadaki katılıklarının ve güvence probleminin devam ettiğinin de altı çizilmiştir (Duman, 2014: 98). TÜSİAD'ın 27 Şubat 2019 yılında düzenlediği *İşgücü Piyasası Dinamikleri ve İşsizlik* sorunu başlıklı ekonomi toplantıları dizisinde TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Simone Kaslowski'nin ifadeleri bu bağlamda önemlidir. Nitekim Kaslowski, Türkiye'de emek piyasasının kayıtlı ve kayıt dışı olmak üzere ikiye bölünmüş olduğunu belirtmiştir. Kayıt dışılıkla mücadelenin etkili şekilde sürmesi gerektiğinden ve kurlsız ve güvencesiz çalışmanın önüne geçilmesinden bahsetmiştir. Yine kurallı çalışanlar üzerindeki ücret dışı yüklerin azaltılması vurgusu da altı çizilmesi gereken bir diğer noktadır (Kaslowski, 2019). Bu bağlamda kıdem tazminatı yüküne ve işten çıkarma maliyetlerinin yüksekliğine dikkat çekilmiştir. Bu yüklerin azaltılması bu noktada çözüm önerisi olarak ortaya atılmıştır (TÜSİAD, 2019).

İş dünyasının bir diğer önemli temsilcisi olan Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği'nin de (MÜSİAD) emek piyasalarının esnekleştirilerek işsizlik probleminin çözüleceğine yönelik savunuları bulunmaktadır. 2014 yılındaki Türkiye Ekonomisi Raporu'nda emek piyasasındaki katılıklar, kıdem tazminatı ve alt işverenlik gibi yapısal problemlerin Türkiye ekonomisinde devam ettiği ifade edilmiştir. Bu sorunların işgücüne katılım, işsizlik ve kayıt dışı istihdam gibi göstergelerde yaşanacak olumlu gelişmeleri sınırladığının altı çizilmiştir (MÜSİAD, 2014: 44). Yine 2015 yılında yayınlanan İşgücü Piyasaları Araştırma raporunda emek piyasasının esnekleştirilerek istihdam dostu bir yapıya kavuşturulması gerektiğinden bahsedilmiştir. Diğer bir ifadeyle, işsizliğin temel sebebinin emek piyasasındaki katılıklar olduğu belirtilmiştir (MÜSİAD, 2015: 70).

Yine Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun (TİSK) 2010 yılı Genel Kurul Çalışma Raporu'nda işsizliğin nedenleri olarak, istihdam yaratma ortamının elverişsizliğinden ve katı çalışma mevzuatından bahsedilmiştir. Bu noktada, işe alma ve işten çıkarmanın zorluğu, kıdem tazminatının ağır yükü, belirli süreli iş yapılması ve yenilenmesindeki katılıkların altı ısrarla çizilmiştir. Ayrıca istihdam koruma yasasındaki katılıkların emek piyasasının dinamizmini azaltacağı, kayıt dışı istihdamı ve uzun dönemde işsizliği arttıracığı vurgusu yapılmıştır. Bu katılıkların işgücünün yeniden yapılandırılmasını zorlaştıracığı diğer bir ifadeyle verimlilik performansını düşüreceği ifade edilmiştir (TİSK, 2010: 97-103). TİSK (2013) 25. Genel Kurul Raporunda da istihdamın artırılmasına yönelik olarak esnek çalışma modellerinin uygulanmasının teşvik edilmesini savunmuştur (TİSK, 2013: 104, 158). Yine TİSK (2019) istihdam vergilerinin ve kıdem tazminatının yüksekliği, özellikle ekonomik dalgalanma dönemlerinde işverenlerin ödeme gücüne düşmesinin en önemli nedenlerindedir." şeklindeki ifadesi ile emek piyasasının esnekleştirilmesi tartışmasına destek sağlamıştır.

Gerek TÜSİAD ve MÜSİAD gerekse TİSK raporlarında emek piyasasına yönelik dikkat çeken olgu yüksek işsizlik oranlarının emek piyasasındaki katılıkla ilişkilendirilmesidir. Nitekim emek piyasasının esnekleştirilmesi neticesinde bu problemin çözüleceği ilgili raporlarda sıklıkla ifade edilmektedir. Çünkü katı emek piyasasının yaşanan gelişmelere çabuk uyum sağlayamadığı ve sorunların büyümesine neden olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla işveren temsilcileri tarafından dile getirilen emek piyasasının esnekleştirilmesi

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

söyleminin Türkiye’de de krizlerden çıkış stratejisi olarak benimsendiği görülmektedir. Nitekim 2001 ve 2008 sonrasında yaşanan gelişmeler bu doğrultuda olmuştur. Krizden etkilenen ülkeler ilgi alanlarını emek piyasalarına çevirmiş emek piyasalarının esnekleştirilmesi ile işsizlik problemlerinin çözüleceği şeklindeki neo-liberal söyleme inanmışlardır. Türkiye’de de benzer gelişmelerin yaşandığı hatta içerisinde bulunulan 2018-19 durgunluk döneminden çıkışta da bu doğrultuda politikaların uygulanmaya devam edildiği görülmektedir.

Kıdem tazminatı tartışmalarını bu doğrultuda değerlendirmek mümkündür. Kıdem tazminatı Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak’ın açıkladığı *Yeni Ekonomi Programı Yapısal Dönüşüm Adımları 2019* adlı metin ile bir daha gündeme gelmiştir. Açıklanan programın içerisinde kıdem tazminatı ile bireysel emeklilik sistemi (BES) entegrasyonuna yönelik bir değerlendirme mevcuttur. İşveren örgütlerinin ilgili metni oldukça önemli bir gelişme olarak değerlendirmeleri dikkat çekicidir. Buradaki ana savunuyu ise işsizlik sigortasının var olduğu yerde kıdem tazminatına gerek olmadığı yönündedir. Nitekim sermaye kesiminin yıllardır kıdem tazminatının işgücü piyasasında katılık yarattığı ve bu sebeple kaldırılması gerektiği ifadeleri, hükümet tarafından Türkiye’nin gündemine yapısal reform adı altında yerleştirilmiştir. Türkiye’nin içinden geçtiği bu ekonomik kriz ortamında krizin suçlusu tespit edilmiş bulunmaktadır. Sermaye kesimi çalışan kesimin kıdemliliğinin ve işbaşı yıpranmasının karşılığı olan kıdem tazminatının kaldırılması ile yaşanan sorunların çözüleceğini düşünmektedir (Yeldan, 2019).

Sermaye örgütü temsilcileri açıklanan bu reform paketine desteklerini açıklarken işçi örgütleri temsilcileri ise, kıdem tazminatı ile ilgili reform önerilerine karşı çıkmışlardır. Örneğin, İstanbul Sanayi Odası (İSO) (2019) Yönetim Kurulu Başkanı Erdal Bahçıvan, “...uzun vadeli tasarrufları güçlendirmek adına yapılacak en önemli hamlelerden birin de kıdem tazminatı reformu olduğunu” ifade etmiştir. TÜSİAD (2019) ve TİSK’in (2019) yayınladıkları açıklamalarda da kıdem tazminatına yönelik reform paketinin olumlu karşılandığı görülmüştür. Yine MÜSAİD Genel Başkanı Abdurrahman Kaan (2019), reform paketi ile ilgili olarak “....Türkiye’nin ihtiyacı olan kabuk değişiminin ilk safhası olduğunu” belirtmiştir. Diğer taraftan, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu’nun (DİSK) (2019a) “Kıdem tazminatını ve BES’i bırak işsizliğe bak” ve Türkiye İşçi

Sendikaları Konfederasyonu'nun (Türk-İş) (2019) "Kıdemime Dokunma: Krizin Nedeni Değiliz, Bedelini Ödemeyeceğiz" şeklindeki ifadeleri de bu karşı çıkışın göstergeleridir. Her iki savunuda Türkiye'nin temel probleminin işsizlik olduğu ve bu problemin neo-liberal yaklaşımın esnekleştirme söylemiyle çözülemeyeceği yönündedir. Çelik (2019) Kıdem tazminatının BES ile entegrasyonunun felaket olacağını belirtmiştir. DİSK Genel Başkanı Arzu Çerkezoğlu da reform adı altında yapılacak bu düzenlemelerin sosyal güvenlik haklarını kısıtlayan adımlar olduğunu bunun yerine emeğin haklarını koruyacak sosyal politika önlemlerinin alınması gerektiğini ifade etmiştir (DİSK, 2019b).

154

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

Diğer taraftan, Avrupa Birliği dokümanları incelendiğinde, AB'nin de işveren temsilcileri ile aynı görüşte olduğu gözlenmiştir. Avrupa Komisyonu'nun Türkiye için yayınladığı 2008 yılı ilerleme raporunda, emek piyasasındaki katılığın istihdam yaratmayı olumsuz etkilediği ifade edilmiştir. 2010 yılında yayınlanan ilerleme raporunda da katı istihdam koruma düzenlemelerinin yeni işe alımları caydırdığı belirtilmiştir. 2013 yılında yayınlanan ilerleme raporunda ise artık Türkiye emek piyasasında yaşanan esneklik eksikliği açıkça vurgulanmış ve bu doğrultuda işgücü kontratlarının esnekleştirilmemesinin kayıt dışı istihdama yol açtığı belirtilmiştir. Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin de Türkiye'de yaşanan yüksek işsizlik ve kayıt dışılığın nedeni olarak katı emek piyasasını gördüğü net olarak anlaşılmaktadır. AB'nin yayınladığı 2014, 2015 ve 2016 yılı ilerleme raporlarında yine emek piyasasındaki esneklik eksikliğine vurgu yapılmış ve emek piyasasının bu sebeple etkin olmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla katılıkları yaratan faktörlerin ortadan kaldırılması gerektiğinin de altı çizilmiştir. Benzer savunuların 2018 yılında yayınlanan ilerleme raporunda da tekrarlandığı görülmüştür (European Commission, 2008: 31; European Commission, 2010: 39; European Commission, 2013: 19-20; European Commission, 2014: 22; European Commission, 2015: 29, 51; European Commission, 2016: 37; European Commission, 2018: 52-58).

Dolayısıyla gelinen noktada Türkiye'de emek piyasasının esnekliğini savunanların dayandığı temel argüman esnek olmayan emek piyasasının yüksek işsizliğe yol açtığıdır. Bu yaklaşım savunucuları emek piyasasının esnekleştirilmesi ile işsizlik sorununun ortadan kalkacağını ifade etmektedirler. Özellikle 2001 krizinden sonra emek piyasasının esnekleştirilmesi söylemlerinin artması da ekonomide

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılıma Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

yaşanan büyümeye rağmen işsizlik oranlarının düşmemesi ile ilişkili olmaktadır.

Tablo 1: Büyüme ve İşsizlik Oranları

| Yıllar | GSYH Değişim Oranı (%) | İşsizlik Oranı (%) Yıllık |
|--------|------------------------|---------------------------|
| 1999 | -3,4 | 7,7 |
| 2000 | 6,6 | 6,5 |
| 2001 | -6,0 | 8,4 |
| 2002 | 6,4 | 10,4 |
| 2003 | 5,6 | 10,5 |
| 2004 | 9,6 | 10,8 |
| 2005 | 9 | 10,6 |
| 2006 | 7,1 | 8,7 |
| 2007 | 5 | 8,9 |
| 2008 | 0,8 | 9,7 |
| 2009 | -4,7 | 12,6 |
| 2010 | 8,5 | 10,7 |
| 2011 | 11,1 | 8,8 |
| 2012 | 4,8 | 8,1 |
| 2013 | 8,5 | 8,7 |
| 2014 | 5,2 | 9,9 |
| 2015 | 6,1 | 10,2 |
| 2016 | 3,2 | 10,8 |
| 2017 | 7,4 | 10,8 |
| 2018 | 2,6 | 10,9 |
| 2019 | 0,9 | 13,5 |

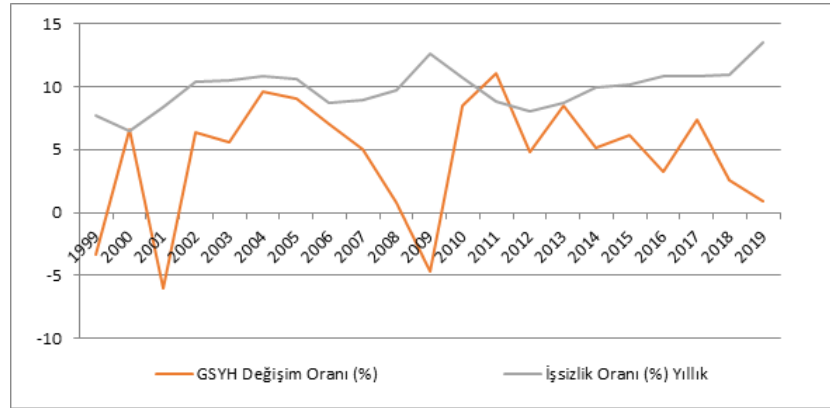
Kaynak: TÜİK, 2019; OECD, 2019; World Bank, 2019

Süreç tablo 1 aracılığıyla ortaya konmaktadır. Tablo 1’de 2002-2019 yılları arasında (2009 yılı hariç) Türkiye’nin kesintisiz büyüdüğü görülmektedir. 2009 yılında yaşanan gerilemede, 2008 yılında Dünya’da ve AB’de yaşanan krizlerin etkisi büyüktür.

Yaşanan büyüme sürecine rağmen, 2014 yılında yüzde 9,9 olarak tespit edilen işsizlik oranının 2001 yılındaki işsizlik oranından yüksek olması, büyüme sürecinin istihdama olan etkisinin sorgulanmasına yol açmıştır. Nitekim 2019 yılına gelindiğinde büyüme hızı düşmüş

işsizlik oranları ise yine yukarıda ifade edildiği üzere 2001 yılındaki işsizlik oranının oldukça üzerinde kalmıştır.

Şekil 1: GSYH ve İşsizlik İlişkisi



156
IJSI 13/1
Haziran
June
2020

Kaynak: TÜİK, 2019; OECD, 2019; Word Bank, 2019

Gerçekleşen ekonomik büyümeye rağmen işsizlik oranlarının azaltılmaması yaşanan sürece yönelik çeşitli eleştirilerin yapılmasına yol açmıştır. Bunlardan ilki istihdam yaratmayan büyümedir. GSYH ile işsizlik ilişkisi şekil 1 aracılığıyla net bir şekilde gözlenmektedir. Beklenti büyüme ile birlikte işsizlik oranlarındaki düşmedir. Sonuç ise beklentilerle uyumlanmış, işsizlik oranları yüksekliğini korumuştur. İşsizlik oranlarının düşmesine yönelik olarak ortaya çıkan bu sertlik emek piyasasının katılığına yönelik tartışmaların gündemde kalmasına yol açmıştır. Nitekim büyüme sağlanmış ancak işsizlik sorunu çözülememiştir. Bir diğer eleştiri ise, her ne kadar göz ardı edilse de Türkiye ekonomisinin son dönemlerde kriz sürecinde olduğudur. Bazı ekonomik göstergeler bu görüşü doğrular niteliktedir. Nitekim GSYH rakamlarındaki düşüş ve işsizlik oranlarındaki yükseliş kriz sürecinin kanıtı olarak sunulmuştur.

2. EMEK PİYASASI KURUMLARI BAĞLAMINDA TÜRKİYE EMEK PİYASASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yapılan tartışmalardan da anlaşılacağı üzere işsizlik tartışması Türkiye gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Bu tartışmalardan

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

çıkan genel sonuç ise, Türkiye emek piyasasının katılığ ve işsizliğin temel nedeninin bu katılık olduğudur. Nitekim *Yeni Ekonomi Programı Yapısal Dönüşüm Adımları 2019* adlı metin ile başlayan kıdem tazminatının kaldırılmasına yönelik tartışmaları da bu bağlamda değerlendirmek mümkündür. Bu doğrultuda işsizlik sorununun çözümü de emek piyasasının esnekleştirilmesinde yani emek piyasası kurum ve düzenlemelerinin ortadan kaldırılmasında aranmıştır. Ancak gelinen noktada yapılan düzenlemelere rağmen beklenen gelişmeler gerçekleşmemiş yani işsizlik oranlarında beklenen düşüş görülmemiştir. Dolayısıyla Türkiye emek piyasasında kurumsal yapılanmalarının katılığa yol açtığı ve emek piyasasının esnekleştirilerek başarı sağlanacağı beklentisinin oldukça iyimser olduğu belirtilmiştir. Çalışmaya, Türkiye emek piyasasındaki mevcut kurumsal yapılar ve ortaya çıkardığı ekonomik sonuçların katılık-esneklik tartışması bağlamında incelenerek devam edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda istihdam koruma yasası, sendikalaşma oranı, asgari ücret, kayıt dışılık ve özel istihdam büroları gibi kurumsal yapılanmalar ele alınmış ve diğer ülke örnekleriyle karşılaştırılmıştır.

2.1. İstihdam Koruma Yasası

Emek piyasalarında katılık-esneklik tartışması ile ilgili olarak kullanılan temel göstergelerden biri istihdam koruma yasası endeksidir. Endeksin aldığı değerlere göre emek piyasalarının katı ya da esnek olduğu yorumu yapılmaktadır. Endeksin aldığı değerler küçüldükçe emek piyasalarının esnek olduğu ifade edilirken tersi durumda yani endeksin aldığı değerler büyüdükçe emek piyasalarının katı olduğu ifade edilmektedir.

Tablo 2: Ülkelerarasında İstihdam Koruma Yasası Endeksi Karşılaştırması (2013)

| Ülkeler | İstihdam Koruma Yasası Endeksi | Sıra No |
|-----------------|--------------------------------|-----------|
| Yeni Zelanda | 0.994898021 | 1 |
| ABD | 1.004761934 | 2 |
| Kanada | 1.505810618 | 3 |
| İngiltere | 1.558390021 | 4 |
| Japonya | 1.90646255 | 5 |
| İrlanda | 1.997732401 | 6 |
| Avusturya | 2.011904716 | 7 |
| Finlandiya | 2.011904716 | 7 |
| Macaristan | 2.169501066 | 8 |
| İsviçre | 2.175169945 | 9 |
| Slovakya | 2.27947855 | 10 |
| İspanya | 2.355442286 | 11 |
| Norveç | 2.380952358 | 12 |
| Danimarka | 2.391723394 | 13 |
| Polonya | 2.414399147 | 14 |
| Yunanistan | 2.442176819 | 15 |
| Türkiye | 2.542516947 | 16 |
| İsveç | 2.576530695 | 17 |
| Avusturya | 2.620748281 | 18 |
| Fransa | 2.667800426 | 19 |
| Çek Cumhuriyeti | 2.696145058 | 20 |
| Belçika | 2.756802797 | 21 |
| Portekiz | 2.81037426 | 22 |
| İtalya | 2.865646124 | 23 |
| Hollanda | 2.926020384 | 24 |
| Almanya | 3.085034132 | 25 |

158

IJSI 13/1
Haziran
June
2020**Kaynak:** OECD, 2019

Bu noktada tablo 2’de ülkelerin istihdam koruma yasası endeksinin aldığı değerler sıralanmıştır. Tablo 2’den görüldüğü üzere Yeni Zelanda, ABD ve Kanada gibi ülkeler düşük endeks değerlerine sahip olurken Almanya’nın son sırada yer aldığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle yapılan tartışmalar bağlamında Almanya katı bir emek piyasasına sahipken, Yeni Zelanda, ABD ve Kanada’da ise emek piyasaları esnektir. Orta sıralarda yer alan Türkiye ise aldığı endeks değeri itibarıyla İsveç, Avusturya, Fransa, Çek Cumhuriyeti, Belçika, Portekiz, İtalya, Hollanda ve Almanya’nın üzerindedir. Buradan hareketle, Türkiye, sıralanan bu ülkelerden “daha esnek emek piyasasına sahiptir” yorumu yapılabilir. Neo-liberal söylem dikkate alındığında Türkiye’nin emek piyasası performansının sıralanan bu

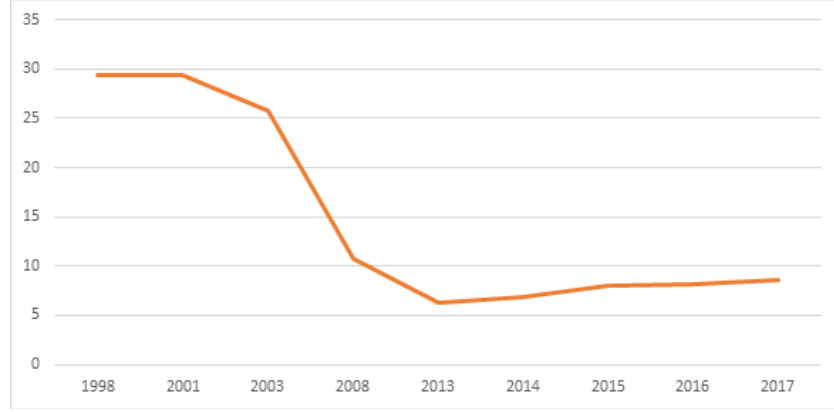
ülkelerden daha iyi olması gerekmektedir. Ancak bu sıralamanın sonunda yer alan Almanya ve Hollanda'nın emek piyasası performansı ele alındığında gerçek durumun hiç de öyle olmadığı ortadadır. Nitekim 2018 yılında Hollanda ve Almanya'nın işsizlik oranları yaklaşık olarak yüzde 4 seviyelerindeyken, Türkiye'nin işsizlik oranının yaklaşık yüzde 11 olması ileri sürülen iddianın geçerli olmadığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla ileri sürülen "Kurumları bırak işsizliğe bak" argümanı bu bağlamda yerinde görülmektedir.

2.2. Sendikalaşma Oranı

Türkiye'de emek piyasasının katı olduğu tartışmalarında öne çıkan konulardan biri de sendikalaşma oranlarıdır. Neo-liberal söylem, sendikalarının güçlü olmasının emek piyasalarında katılığa yol açacağı ve işsizlik sorununun çözümünü engelleyeceğini sıklıkla vurgular. Yüksek düzeyde sendikalaşmanın katılığa yol açacağı bu bağlamda ifade edilmektedir. Ancak yapılan incelemeler bu söylemin Türkiye için geçerli olmadığını göstermektedir. Türkiye'deki sendikalaşma oranı yapılan katılık vurgusunun aksine emek piyasasındaki esnekliğin kanıtıdır (Cam, 2002: 97).

Sendikalaşma oranı, sendikalı çalışan sayısının, çalışan sayısına bölünmesiyle bulunur. Sendika yoğunluğu (trade union density) olarak da bilinen bu oran sendikalara üye olanların oranını gösterir. Türkiye'de sendikalaşma oranını yani sendika yoğunluğundaki azalmayı şekil üzerinden gözlemlemek mümkündür. 2000 sonrasında yaşanan gelişmelerin izlendiği şekil 2'de azalışların sistematik bir şekilde devam etmesi oldukça dikkat çekicidir. Çünkü bu dönemde yaşanan krizler, neo-liberal politikaların uygulanmasını hızlandırmıştır. Ayrıca yine bu dönemde AB ile yaşanan yakınlaşma da AB'nin neo-liberal yönelimi dikkate alındığında oldukça önemlidir. Nitekim yaşanan bu gelişmelerin emek piyasalarına yansması esnekleştirme şeklinde olmakta ve bu doğrultuda mevcut kurumsal katılıkların ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Sendika yoğunluk oranlarında yaşanan azalmaları da bu bağlamda değerlendirmek mümkündür. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi sendikalaşma oranlarının zaten oldukça düşük düzeyde seyrettiği bir ülkede işsizlik oranlarını azaltmak için sendikalaşma oranlarını düşürmeye çalışmak sonuç alınamayacak bir çaba gibi durmaktadır.

Şekil 2: Sendika Yoğunluk Oranı



160

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

Kaynak: OECD, 2019

Yine tablo 3 incelendiğinde farklı ülkelerin farklı sendikalaşma oranlarına sahip olduğu gözlenmektedir. Örneğin, İskandinav ülkelerinde yüksek seyreden sendikalaşma oranlarının Orta ve Güney Avrupa ülkelerinde daha düşük düzeyde seyrettiği görülmektedir. Ancak sendikalaşma oranları tek başına sendikaların sağladıkları korumayı ortaya koymaktan uzaktır. Bu noktada sendikaların en önemli işlevlerinden bir tanesi toplu iş sözleşmeleri (TİS) aracılığıyla diğer çalışanların hak ve çıkarlarının korumasını sağlamaktır. Bu doğrultuda toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçilerin sayısı ve oranı önemlidir (DİSKAR, 2019: 6-7).

Toplu iş sözleşmeleri kapsamı ise ülkelere bağlı olarak sendikalaşma oranlarının altında ya da üstünde bir oranda gerçekleşebilir. OECD ve AB ülkelerinin çoğunda toplu iş sözleşmeleri sendika üyesi olmayanlara da uygulanmaktadır. Bu sayede toplu iş sözleşmesi kapsamı sendikalaşma oranının üzerine çıkabilmektedir. Örneğin, Fransa'da sendikalaşma oranı yüzde 7,9 iken toplu iş sözleşmesi kapsamı ise yüzde 98,5'tir. AB ülkelerinde TİS kapsamı genellikle yüzde 50 üzerinde seyretmektedir. Meksika, ABD, Kore, Litvanya ve Türkiye ise bu kapsamın en düşük olduğu ülkelerdendir (DİSKAR, 2019: 7).

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

Tablo 3: Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı (OECD, 2019)

| Ülke | TİS Kapsamı (Yüzde) | Sendikalaşma Oranı (Yüzde) |
|--------------------|---------------------|----------------------------|
| Avusturalya | 59,2 | 14,6 |
| Avusturya | 98 | 26,9 |
| Belçika | 96 | 54,2 |
| Kanada | 30,3 | 26,9 |
| Şili | 20,9 | 17,7 |
| Çek Cumhuriyeti | 46,3 | 10,5 |
| Danimarka | 84 | 67,2 |
| Estonya | 18,6 | 4,5 |
| Finlandiya | 89,3 | 64,6 |
| Fransa | 98,5 | 7,9 |
| Almanya | 56 | 17 |
| Yunanistan | 40 | 24,7 |
| Macaristan | 22,8 | 8,5 |
| İzlanda | 90 | 85,5 |
| İrlanda | 33,5 | 24,2 |
| İsrail | 26,1 | 22,8 |
| İtalya | 80 | 34,4 |
| Jaonya | 16,7 | 17,1 |
| Kore | 11,8 | 11,9 |
| Letonya | 13,8 | 12,6 |
| Litvanya | 7,1 | 7,7 |
| Luksemburg | 55 | 36,3 |
| Meksika | 12,5 | 12,5 |
| Hollanda | 78,6 | 17,3 |
| Yeni Zelanda | 15,9 | 18,7 |
| Norveç | 67 | 52,5 |
| Polonya | 14,7 | 12,4 |
| Portekiz | 72,3 | 16,1 |
| Slovak Cumhuriyeti | 24,4 | 10,9 |
| Slovenya | 65 | 19,6 |
| İspanya | 73,1 | 13,9 |
| İsveç | 90 | 66,1 |
| İsviçre | 49,2 | 15,7 |
| Türkiye | 7 | 8,6 |
| İngiltere | 26,3 | 23,7 |
| ABD | 12 | 10,3 |

Kaynak: OECD, 2019

Sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık sistemi gibi farklı çıkar gruplarının (işçi ve işveren) örgütlenip bir uzlaşma ortamını ortaya çıkarması politik sistemin işlemesi açısından oldukça faydalıdır. Bu sayede işçiler, ücret ve çalışma koşulları ile ilgili olarak seslerini

duyurabilmektedirler (Makal, 2003: 15). Dolayısıyla sendikalaşma oranlarının yıllar itibariyle düşmesi işsizlik sorununa çare olmamıştır. Ayrıca düşen sendikalaşma oranları işçilerin işverenler karşısındaki güçlerinin zayıflamasına yani düşük ücret ve güvencesiz çalışma ile işçilerin yüzleşmesine yol açmıştır. Bu doğrultuda bireysel mücadeleden ziyade kolektif bir mücadelenin gerekliliği doğmaktadır. Ancak sendikal örgütlenmenin düşük düzeyi, bu koşulların değişmesi için gerçekleştirilecek çabaların önündeki en büyük engel gibi görünmektedir. Nitekim sermaye kesiminin emek piyasalarının esnekleştirilmesi vurgusu ve sendikal örgütlenmeye karşı takındıkları olumsuz tavrı da bu bağlamda değerlendirmek mümkündür.

162

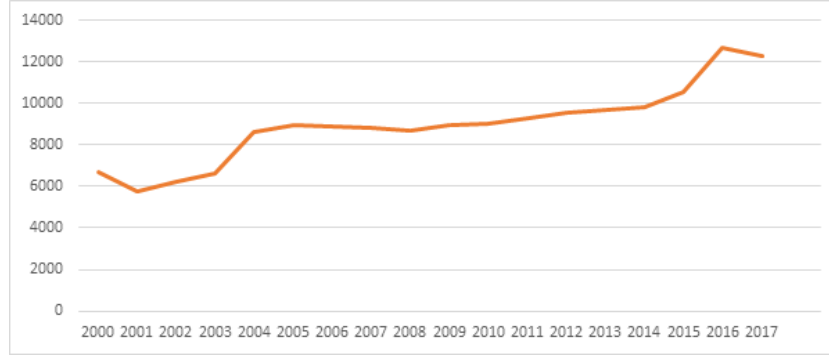
IJSI 13/1
Haziran
June
2020

2.3. Asgari Ücret

Türkiye’de emek piyasası esnekliği ile ilgili olan tartışmada gündeme gelen bir diğer konu ise asgari ücrettir. Türkiye’de asgari ücretin gelişimi şekil 3 aracılığıyla incelendiğinde, asgari ücretin 2000 yılından 2017 yılına doğru bir artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu artış eğilimi çalışanlar açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilirken, işverenler bu artışın istihdam maliyetini arttırdığını ifade etmektedirler. Bu bağlamda işverenlerden asgari ücretlerin yükselmesinin emek piyasasında katılığa yol açacağı dolayısıyla Türkiye’nin işsizlik probleminin çözümünü sekteye uğratacağı ifadeleri sıkça duyulmaktadır. Ancak ülkeler arasında yaşanan asgari ücret düzeyleri karşılaştırıldığında ilgili söylem tartışmaya açık bir konuma gelmektedir.

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

Şekil 3: Türkiye’de Asgari Ücretin Gelişimi (2000-2017, Satın Alma Gücü Paritesi, \$)



Kaynak: OECD, 2019

Neo-liberal söylem, asgari ücret rakamlarının yüksek olmasının ekonomide olumsuz sonuçlar doğuracağını belirtmiştir. Bu bağlamda tablo 4 incelendiğinde Türkiye'nin asgari ücret rakamlarının diğer ülkeler ile kıyaslandığında oldukça düşük seviyede kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla asgari ücretin Türkiye emek piyasasında bir katılık oluşturmadığını söylemek mümkündür. Bu söylem, emek piyasaları esnek olan ülkelerin asgari ücret düzeylerinin Türkiye'den oldukça yüksek olduğu gözlemiyle de örtüşmektedir. Örneğin, Yeni Zelanda esnek bir emek piyasasına sahip ülke olarak adlandırılırken, asgari ücret düzeyi Türkiye'nin yaklaşık dört katıdır. Bu bağlamda Türkiye'nin emek piyasası performansının nasıl Yeni Zelanda'dan daha iyi olduğu tespiti yapılamıyorsa, aynı şekilde asgari ücret düzeyinin Türkiye emek piyasasını katılaştırdığı tespitini yapmak da mümkün değildir¹.

¹ Buradan hareketle Türkiye’de yapılan iyileştirmeler neticesinde 2016 yılında net asgari ücret 1.399, 95 TL olmuştur. Bu ise yaklaşık 476 ABD dolarına (1\$=2.9396TL) tekabül etmektedir. Asgari ücretlerde yapılan son dönem iyileştirmelerinin çalışanlar açısından olumlu olduğu söylenebilir. Yapılan iyileştirmeler neticesinde 2019 yılında brüt asgari ücret 2.558,40 TL iken net asgari ücret 2.020, 90 TL olmuştur. Bu ise yaklaşık 348 ABD dolarına (1\$= 5.81 TL) karşılık gelmektedir. 2020 yılında ise net asgari ücret 2.324,70 TL’dir. Bu ise yaklaşık 334 \$’dır (1\$= 6,94TL). Dolayısıyla

Tablo 4: Ülkelerarasında Asgari Ücret Karşılaştırması (OECD, 2017 Satın Alma Gücü Paritesi \$)

| Ülkeler | 2017 | Sıralama |
|--------------------|---------|----------|
| Lüksemburg | 23.777 | 1 |
| Hollanda | 22.631 | 2 |
| Avustralya | 22.234 | 3 |
| Almanya | 21.544 | 4 |
| Belçika | 21.096 | 5 |
| Fransa | 20.538 | 6 |
| Yeni Zelanda | 19.838 | 7 |
| İrlanda | 19.307 | 8 |
| İngiltere | 17.988 | 9 |
| Kanada | 17.407 | 10 |
| Japonya | 16.323. | 11 |
| Kore | 16.116 | 12 |
| İspanya | 15.755 | 13 |
| ABD | 15.080 | 14 |
| Slovenya | 14.245 | 15 |
| İsrail | 13.736 | 16 |
| Portekiz | 13.452 | 17 |
| Polonya | 12.627 | 18 |
| Türkiye | 12.294 | 19 |
| Yunanistan | 11.880 | 20 |
| Macaristan | 10.061 | 21 |
| Slovak cumhuriyeti | 9.500 | 22 |
| Çek Cumhuriyeti | 9.145 | 23 |
| Estonya | 9.039 | 24 |
| Litvanya | 8.875 | 25 |
| Kosta Rica | 8.848 | 26 |
| Letonya | 7.924 | 27 |
| Kolombiya | 7.416 | 28 |
| Şili | 7.086 | 29 |
| Brezilya | 5.067 | 30 |
| Rusya | 3.599 | 31 |
| Meksika | 1.982 | 32 |

164

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

Kaynak: OECD, 2019

her ne kadar TL bazında bir iyileştirmeden bahsedilse de yaşanan kur hareketliliğinin de etkisiyle dolar olarak hesaplanan asgari ücretin gerilediği tespit edilmektedir.

2.4. Kayıt Dışılık

Türkiye’de emek piyasasının esnekliğini gösteren bir diğer olguda kayıt dışı istihdamın yaygınlığıdır. Kayıt dışı istihdam edilenler gerek düşük ücret gerek uzun çalışma saatleri gerekse güvencesiz çalışma ortamlarına sahip olma gibi faktörler sebebiyle yetenek ve özgüven kaybı yaşarlar. Bu kayıplara yol açan kayıt dışı istihdamın arkasında ekonomik, siyasi, mali ve kültürel faktörler gibi birçok faktör bulunmaktadır. Bu noktada tarımda yaşanan tasfiye süreci oldukça önemlidir. Bu tasfiye neticesinde kırdan kente gelen düşük vasıflı iş gücü kayıt dışı sektörlerde düşük ücretlerle çalışarak hayatlarını devam ettirmişlerdir. Yine 2001 yılı sonrasında yaşanan özelleştirmeler neticesinde işini kaybedenler de kayıt dışı alanlarda istihdam olanağı bulmuşlardır (Mütevellioglu, Işık, 2009: 180-181).

Bu noktada Buğra ve Keyder (2003), sosyal güvenlik sistemi dışında çalışan nüfusun, emek piyasaları bağlamında önemli bir sorun teşkil ettiğini belirtmiştir. Bu sorunu, enformel ve formel sektör arasındaki ilişkiyle açıklamışlardır. Nitekim formel sektör çalışanlarının sosyal güvenlik şemsiyesi altında olduğunu, enformel sektörlerde çalışanların ise bu sistemin dışında çalışma hayatlarına devam ettiklerini vurgulamışlardır. Yine 1980 sonuna kadar sanayi sektöründe kayıtlı istihdam ilişkilerinin var olduğunu ancak daha sonraki yıllarda bu istihdam ilişkisinin taşeronlaşma ve eve iş verilmesi gibi politikaların uygulamaya geçmesiyle bu sektörde çalışanların da emek piyasası düzenlemelerinden mahrum bırakıldıklarını ifade etmişlerdir² (Buğra, Keyder, 2003: 17-18). Köse ve Öncü (2000) de bu bağlamda Türkiye emek piyasasında yaşanan bu katmanlı yapıya dikkat çekmiştir. Bir tarafta sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olan kayıtlı iş gücü kullanımı yer alırken diğer tarafta ise hiçbir sosyal güvencesi olmayan ve sosyal maliyetlerden kaçınmak isteyen işverene önemli maliyet avantajı sağlayan kayıt dışı iş gücü bulunmaktadır. Nitekim bu iş gücünün ücret düzeyi gerek kayıtlı işgücünün gerekse asgari ücretin altında seyrederek işverenlere önemli avantajlar sağlamaktadır (Köse, Öncü, 2000: 82-83).

² Kayıt dışı istihdam, sosyal güvencesizliği, asgari ücretten daha düşük bir ücret düzeyini ve bunlara ek olarak ücretlerin de düzenli alınmadığı bir istihdam türünü ifade etmektedir (Buğra, Keyder, 2003: 28).

Diğer taraftan, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı emek piyasası kurumları üzerinde de olumsuz etkiler doğurmaktadır. Örneğin, kayıt dışılığın yoğun olduğu emek piyasalarında sendikal örgütlenme zayıflamaktadır. Sendikaların üyelerinin azalması toplu pazarlık gücünü zayıflatmakta, çalışanların istihdam ve ücret düzeylerini olumsuz etkilemektedir (Mütevellioğlu, Işık, 2009: 182). Bu bağlamda kayıt dışı istihdamın yüksekliği emek piyasalarının katı değil tersine oldukça esnek olduğunun göstergesi olarak yorumlanabilir. Dolayısıyla Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yüksek olması Türkiye emek piyasasının katı olduğu söylemini tartışmalı hale getirmektedir.

166 **Tablo 5.** Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Oranları

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

| Yıllar | Tarım | Tarım Dışı | Sanayi | Hizmet | İnşaat | Genel |
|--------|-------|------------|--------|--------|--------|-------|
| 2002 | 90,14 | 31,74 | 36,40 | 29,19 | - | 52,14 |
| 2003 | 91,15 | 31,55 | 36,43 | 29 | - | 51,75 |
| 2004 | 89,9 | 33,83 | 37,28 | 31,96 | - | 50,14 |
| 2005 | 88,22 | 34,32 | 38,11 | 32,27 | - | 48,17 |
| 2006 | 87,77 | 34,06 | 38,12 | 31,88 | - | 46,97 |
| 2007 | 88,14 | 32,34 | 35,51 | 30,63 | - | 45,44 |
| 2008 | 87,84 | 29,76 | 31,61 | 28,77 | - | 43,5 |
| 2009 | 85,84 | 30,08 | 33,43 | 28,4 | - | 43,84 |
| 2010 | 85,47 | 29,06 | 32,68 | 27,11 | - | 43,25 |
| 2011 | 83,85 | 27,76 | 31,5 | 25,71 | - | 42,05 |
| 2012 | 83,61 | 24,51 | 27,89 | 22,73 | - | 39,02 |
| 2013 | 83,28 | 22,4 | 25,23 | 20,9 | - | 36,75 |
| 2014 | 82,27 | 22,32 | 20,26 | 21,09 | 36,61 | 34,97 |
| 2015 | 81,16 | 21,232 | 19,13 | 20,05 | 35,58 | 33,57 |
| 2016 | 82,09 | 21,72 | 20,2 | 20,35 | 35,76 | 33,49 |
| 2017 | 83,33 | 22,1 | 20,03 | 20,95 | 35,80 | 33,97 |

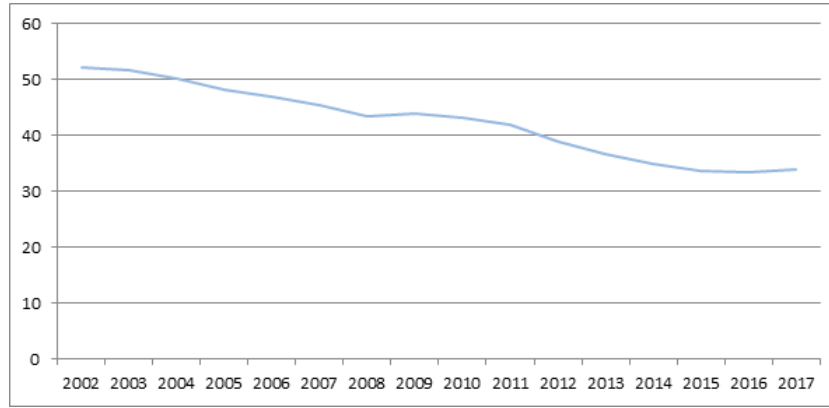
Kaynak: SGK, 2019

Tablo 5 vasıtasıyla kayıt dışı istihdam oranları incelendiğinde en yüksek kayıt dışılığın Tarım sektöründe olduğu görülmektedir. Yine genel olarak 2000’li yılların başında % 50’nin üzerinde gerçekleşen kayıt dışı istihdam oranının 2010’da % 43,25’e 2013 yılında ise % 36,7 seviyesine gerilediği tespit edilmiştir. 2017 yılında gerçekleşen kayıt dışı istihdam oranını da Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) % 33,97 olarak tespit etmiştir. 2018 yılında ise bu oran %33,42’dir. Dolayısıyla kayıt dışılıkla ilgili mücadelede 2000 sonrası başarı sağlandığı şekil 4 aracılığıyla görülmekle birlikte hâlâ toplam istihdam içindeki kayıt dışılık oldukça yüksek düzeylerde seyretmektedir. Yine 2016 yılından

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılıma Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

2018 yılına geçen zaman zarfında kayıt dışı istihdam oranının bir miktar arttığı gözlemlenmektedir.

Şekil 4: Kayıt Dışı İstihdam Oranı



Kaynak: SGK, 2019

Kayıt dışı istihdam ile ilgili yaşananları gözlemlemek açısından 2017 yılında hükümet tarafından başlatılan istihdam seferberliği programını ele almak faydalı olacaktır. Bu program kapsamında kamu kaynakları kullanılarak işverene büyük teşvikler sağlanmıştır. Başlatılan bu istihdam seferberliği ile 1,5 milyon yeni istihdamın hedeflendiği belirtilmiştir. Hatta bu istihdamın yaratıldığı da ifade edilmiştir. Ancak TÜİK'in açıkladığı 2017 yılı istihdam verilerinde ise hedeflenen seviyenin çok altında kaldığı gözlenmiştir. TÜİK, 2017 yılında istihdamdaki artışı 984 bin olarak tespit etmiştir. Nitekim bu artış hedeflenenin oldukça gerisindedir. Ayrıca 2017 yılında sağlanan bu istihdam artışının 520 bini kayıtlı, 464 bini ise kayıt dışıdır (DİSKAR, 2018).

Tablo 6: İstihdam Türlerine Göre Kayıtlı ve Kayıt Dışı İstihdam Verileri (Bin) (2016-2017)

| | Yıl | Genel İstihdam | Ücretli İstihdam | Diğer İstihdam |
|-------------------------------|------|----------------|------------------|----------------|
| Toplam Yeni İstihdam | 2016 | 584 | 550 | 35 |
| Toplam Yeni İstihdam | 2017 | 984 | 583 | 400 |
| Kayıtdışı Yeni İstihdam | 2016 | 174 | 77 | 96 |
| Kayıtdışı Yeni İstihdam | 2017 | 464 | 117 | 348 |
| Kayıtlı Yeni İstihdam | 2016 | 410 | 473 | -61 |
| Kayıtlı Yeni İstihdam | 2017 | 520 | 466 | 52 |
| Kayıtdışı Yeni İstihdam Oranı | 2016 | 30 | 14 | 274 |
| Kayıtdışı Yeni İstihdam Oranı | 2017 | 47 | 20 | 87 |

168

IJSI 13/1
Haziran
June
2020**Kaynak:** DİSKAR, 2018

Tablo 6'dan görüldüğü üzere 2016 yılından 2017 yılına giden süreçte dikkat edildiği üzere kayıt dışı istihdamda bir patlama görülmektedir. 2016 yılında yeni istihdam içinde kayıt dışı çalışanların sayısı 174 bin iken bu sayı 2017'de 464 bine yükselmiştir. Nitekim yaratılan istihdam seferberliğinin kayıtlı istihdam açısından etkisi, 2016 yılında 410 bin olan yeni kayıtlı istihdamın 2017 yılında 520 bine yükselmesidir. Diğer bir ifadeyle yaratılan istihdam 110 bindir. Yeni istihdam içerisinde kayıt dışı istihdam edilenlerin 2016 yılında yüzde 30 olan oranı 2017 yılında yüzde 47'ye yükselmiştir. Yine yaratılan yeni istihdam olanaklarında ücretli istihdamda yaşanan sınırlı artış da dikkat edilmesi gereken noktalardan biridir (DİSKAR, 2018).

Yaratılan istihdam içerisinde sigortalı ve ücretlilerin payının azalması oldukça önemlidir. Bu azalma, emek üzerindeki sömürünün arttığını göstermektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan fason iş verme, parça başına iş yaptırma gibi yöntemler ile sermayenin düzenleyici engellerden kendisini kurtararak emeği istediği gibi kullanmasının önünü açmaktadır (Keyder, 2011: 229). Bu noktada bu yaşananlar çalışanların sosyal güvenlik sistemi ve işsizlik sigortasının kapsayıcılığından dışlanarak, yoksullaşacaklarını göstermektedir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 31-32). Nitekim kayıt dışı istihdam oranındaki yüksekliğe rağmen emek piyasalarındaki esneklik söyleminin tek bir amacı olduğu söylenebilir. O da kayıtlı istihdamın kayıt dışına alınması yani güvencelerinin ortadan kaldırılmasıdır (Şenses, 2003).

2.5. Geçici İstihdam Tipleri

4857 sayılı Yeni İş Kanunu'na yönelik her kesimden farklı tepkiler yükselmiştir. Ortaya çıkan durum emek piyasalarında yaşanan esnekleştirme hamlesinin kurumsal sonucu olarak ifade edilmiştir (Mütevellioğlu, Işık, 2009: 160-161). Nitekim işçi temsilcileri bu kanunla birlikte esnek çalışmanın yasal bir zemine oturtulduğunun altını çizmiş ve eleştirilerini yükseltmişlerdir. İşveren temsilcileri ise, yeni İş Kanunu ile birlikte ortaya çıkan iş güvencelerine yönelik düzenlemelerin emek piyasalarında katılık yarattığını belirterek 4857 sayılı İş Kanununa yönelik eleştirilerini sıralamışlardır (Ataman, 2006: 106; Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 70; Taş, Bozkaya, 2012: 168). Örneğin, TİSK bu İş Kanununda esnek çalışma biçimleri ve işçileri koruyucu düzenlemeler arasında bir denge sağlanamadığının yani işçileri koruyucu düzenlemelerin daha ağır bastığını belirtmiştir (TİSK, 2013: 157). Ancak durum bahsedilen gibi değildir. Nitekim taşeron uygulaması, ödünç işçilik, belirli süreli iş sözleşmesi, çağrı üzerine çalışma, iş sürelerinin esnekleştirilmesi, fazla çalışma ve telafi edici çalışma gibi düzenlemeler yeni iş kanununun ortaya koyduğu esnekleştirme hamleleri olarak tanımlanmaktadır (Çelik, 2003: 14-16).

Bu doğrultuda geçici istihdam tiplerinden biri olan taşeronlaşmanın ortaya çıkış nedeni olarak çeşitli faktörler ileri sürülmüştür. Bunlardan bazıları, devletin küçülmesi ile birlikte kamu tarafından yürütülen faaliyetlerin alt işverenlere³ devredilmesi, işsizliğin önlenmesi doğrultusunda büyük işletmelerle ilişki içinde olan daha küçük ölçekli işletmelerin ortaya çıkışının teşvik edilmesi, esnek üretimin yaygınlaşması ve küreselleşme ile birlikte gelen rekabet baskısı bu faktörlerden bazıları olmaktadır. Taşeronlaşma gerek dünyada gerek ise Türkiye'de sendikası ve ucuz iş gücü olarak görülmekte ve bu açıdan değerlendirilmekte ve kullanılmaktadır. Dolayısıyla taşeronlaşmanın işgücü maliyetlerini düşürmesinin yanı sıra iş gücünü disipline eden bir tarafının olduğu da bu bağlamda anlaşılabilir (Şen, 2008: 95-96). Bu noktada hükümetin bu konuda müdahale etmesi ve gerekli düzenlemeleri yapması beklenirken ironik bir şekilde devletin birçok kurumu da taşeron yöntemiyle işe alımlar yapmaktadır (Cam, 2002: 96). Üretim sürecinde

³ Alt işveren tanımı İş Yasasının 2. maddesinde taşeron olarak bilinen uygulamanın yerine kullanılmaktadır (Şen, 2008: 95)

yaşanan taşeronlaşma ile sosyal haklar kısıtlanmış, sendikaların etkinliği ise azaltılmıştır. Bunun neticesi olarak da işverenlerin emek piyasalarını kontrol altına aldıkları belirtilmiştir (Güler, 2014: 43).

Sözleşmeli çalışma ile işçilerin, belirli süreli sözleşmelerle çalıştırılması mümkün olmuştur. Bu sözleşmeler sınırsız sayıda ve sürede olabilmektedir. Bu sayede, iş yasasının getirdiği iş güvencesi yükümlülüklerinden de kaçmanın önü açılmış olmaktadır. Çelik, böylece, 4773 sayılı yasa ile sağlanan iş güvencesinin rövanşının işverenlerin yoğun baskısı neticesinde Yeni İş Kanunu ile birlikte alındığını belirtmiştir (Çelik, 2003: 1, 14). 1980 ve 1990'lı yıllarda tüm gelişmiş ülkelerde belirli sürelerdeki istihdam edilenlerin sayıları hızla artmıştır. Avrupa'da özellikle Almanya ve İspanya'da yaşanan gelişmeler bu sürece örnek teşkil etmektedir. Bu süreli sözleşmelerin işverene istihdamı sonlandırma konusunda avantajlar sağladığı ifade edilmektedir. Bu sayede işten çıkarmaya karşı ortaya çıkacak yasal engeller aşılanacaktır. Nitekim bu avantajları neticesinde artık sadece geçici işler için değil sürekli işler içinde belirli süreli hizmet sözleşmeleri kullanılmaya başlanmıştır (Parlak, Özdemir, 2011:10-13). Yine geçici istihdam tiplerinin en yaygın türlerinden biri olan kısmi zamanlı çalışma, normalden daha aza çalışmayı gerektiren bir istihdam şeklidir. Bu istihdam türü de emek piyasalarında yaşanan esnekleştirme hamlelerinin bir sonucudur. Daha önceleri işçilerin kısa çalışma isteğini karşılayan bu istihdam biçimi artık tam zamanlı bir iş bulamayan işsizlerin de bir tercihi olmuştur. Bu durum istihdam maliyetlerinden kaçmak isteyen işverenlerin de bir tercih sebebidir (Parlak ve Özdemir, 2011: 15, 16, 19).

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

Tablo 7: Geçici İstihdam (%)

| Ülkeler | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Belçika | 7 | 6,9 | 6,8 | 6,6 | 6,5 | 6,5 | 7,1 | 6,5 | 6,5 | 7 | 7,3 | 7,4 | 8,4 | 8,5 |
| Bulgaristan | 5 | 4,9 | 4,2 | 4,2 | 3,9 | 3,8 | 3,5 | 3,8 | 4,9 | 4,5 | 3,8 | 3,5 | 3,8 | 3,5 |
| Çek Cum. | 6,4 | 6,5 | 6,4 | 5,9 | 6,1 | 6,6 | 6,4 | 6,6 | 7,4 | 7,8 | 8,1 | 7,9 | 7,8 | 6,9 |
| Danimarka | 7,8 | 7,2 | 7,4 | 6,6 | 7 | 7 | 7,3 | 7,1 | 7,4 | 7 | 7 | 11,4 | 9,8 | 8,4 |
| Almanya | 10,1 | 10,5 | 10,6 | 10,9 | 10,8 | 11 | 11,1 | 10,6 | 10,2 | 10 | 10,1 | 10,2 | 10 | 9,8 |
| Estonya | 2,3 | 2,1 | 1,7 | 2,1 | 2,1 | 3,2 | 3,9 | 2,9 | 3 | 2,6 | 2,8 | 3 | 2,5 | 2,7 |
| İrlanda | 6,3 | 6 | 6,1 | 6,3 | 6,7 | 7,5 | 8,1 | 8 | 7,9 | 7,6 | 7,1 | 6,5 | 6,7 | 7,4 |
| Yunanistan | 7,6 | 6,8 | 7,1 | 7,5 | 7,9 | 8,1 | 7,6 | 6,5 | 6,4 | 7,5 | 7,8 | 7,4 | 7,6 | 7,6 |
| İspanya | 26,6 | 27,1 | 25,2 | 23,3 | 20,6 | 20,3 | 20,8 | 19,2 | 18,9 | 19,6 | 20,7 | 21,5 | 22,1 | 22,3 |
| Fransa | 11,2 | 11,9 | 12,1 | 12,2 | 11,7 | 12,2 | 12,5 | 12,6 | 12,6 | 12,4 | 13,1 | 13,2 | 13,8 | 13,6 |
| Hindistan | 9,2 | 9,6 | 10,3 | 9,4 | 9,2 | 9,8 | 10,5 | 10,7 | 11,9 | 14 | 16,9 | 18,6 | 17,5 | 17,1 |
| İtalya | 8,7 | 9,4 | 9,5 | 9,7 | 9,1 | 9,3 | 9,8 | 10,2 | 9,9 | 10,2 | 10,6 | 10,7 | 11,8 | 13,1 |
| Kıbrıs | 10,9 | 10,4 | 10,6 | 11,2 | 11,2 | 11,6 | 11,9 | 12,8 | 14,5 | 15,7 | 15,8 | 14,3 | 13,5 | 12 |
| Letonya | 7,2 | 6 | 3,3 | 2,8 | 3,7 | 6,1 | 5,8 | 4,1 | 3,7 | 2,9 | 3,1 | 3,1 | 2,5 | 2,3 |
| Litvanya | 4,4 | 3,7 | 3,1 | 2 | 2 | 2,1 | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 1,8 | 1,6 | 1,4 | 1,2 |
| Luksemburg | 4,3 | 5,1 | 5,7 | 5,1 | 5,9 | 5,9 | 6 | 6,4 | 5,9 | 6,7 | 8,5 | 7,4 | 7,6 | 8,5 |
| Macaristan | 5,9 | 5,8 | 6,3 | 6,8 | 7,3 | 8,4 | 7,9 | 8,4 | 9,6 | 9,4 | 10 | 8,6 | 7,7 | 6,4 |
| Malta | 3,1 | 2,9 | 3,9 | 3,3 | 3,6 | 3,9 | 5 | 5,3 | 5,9 | 6,1 | 6,1 | 6 | 4,9 | 6,2 |
| Hollanda | 11,1 | 12 | 12,9 | 12,9 | 13 | 13 | 13 | 13,8 | 14,5 | 15,1 | 14 | 14,3 | 15 | 14,6 |
| Avusturya | 4,8 | 4,6 | 4,5 | 4,6 | 4,7 | 5 | 5,2 | 5,2 | 5,3 | 5,4 | 5,4 | 5,5 | 6 | 6 |
| Polonya | 18,9 | 20,4 | 21,3 | 20,4 | 20,1 | 20,7 | 20,5 | 20,6 | 20,8 | 22,1 | 21,9 | 21,6 | 20,6 | 19,2 |
| Portekiz | 14,7 | 15,7 | 17,1 | 17,6 | 17,1 | 18,2 | 17,8 | 16,6 | 17,3 | 17,6 | 18,3 | 18,6 | 18,5 | 18,6 |
| Romanya | 1,5 | 1,2 | 1,1 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 1 | 1,1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0,9 | 0,8 |
| Slovenya | 14 | 13,7 | 14,7 | 14 | 13,1 | 13,8 | 14,6 | 14,1 | 13,4 | 13,4 | 14,6 | 14,2 | 14,6 | 12,8 |
| Slovakya | 4,1 | 4,1 | 4,2 | 3,7 | 3,5 | 4,6 | 5,4 | 5,6 | 5,6 | 7,3 | 8,8 | 8,3 | 7,8 | 6,7 |
| Finlandiya | 13,3 | 13,2 | 12,7 | 11,9 | 11,6 | 12,4 | 12,5 | 12,4 | 12,3 | 12,2 | 12,1 | 12,6 | 12,8 | 13,1 |
| İsveç | 12,4 | 13,3 | 13,5 | 12,3 | 11,6 | 12,6 | 13,2 | 12,8 | 13,2 | 13,6 | 13,5 | 13,2 | 13,1 | 12,6 |
| İngiltere | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,1 | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 4,8 | 4,7 | 4,8 | 4,6 | 4,5 | 4,3 | 4,2 |
| Macaristan | 5,4 | 8,3 | 8,9 | 6,6 | 7,2 | 9,4 | 9 | 10,1 | 11 | 10,7 | 9,9 | 9,2 | 8,5 | 7,1 |
| Norveç | 7,8 | 8 | 7,4 | 7 | 6,2 | 6,5 | 6,4 | 7 | 7 | 6,4 | 6,6 | 7,1 | 7 | 6,9 |
| İsviçre | : | : | : | : | : | 7,1 | 6,9 | 7 | 7,3 | 7,5 | 8,2 | 7,9 | 7,9 | 7,8 |
| Karadağ | : | : | : | : | : | : | 14,4 | 17,6 | 21,6 | 21,8 | 23,7 | 26,1 | 23,3 | 25,3 |
| Kuzey Makedonya | : | 8,4 | 9 | 10,5 | 11,2 | 11,9 | 10,7 | 10,6 | 10,9 | 11,3 | 9,4 | 10,2 | 10,6 | 11,5 |
| Sırbistan | : | : | : | : | : | : | : | : | : | 13,2 | 15,6 | 16,7 | 16,3 | 17 |
| Türkiye | : | 7,1 | 7 | 6,6 | 6 | 6,5 | 7,1 | 7 | 7 | 7,8 | 7,9 | 8 | 8 | 7,6 |

171

İJSE 13/1
Haziran
June
2020

Kaynak: Eurostat, 2019

Tablo 7 incelendiğinde geçici istihdam biçimlerinin toplam istihdam içerisindeki yüzdesini gözlemek mümkündür. İspanya, Almanya, Fransa, Hırvatistan, İtalya, Hollanda, Polonya ve Portekiz gibi ülkelerde yoğun biçimde geçici istihdam tiplerinin kullanıldığı görülmektedir. Gorz (2007) da gelinen noktada bir tarafta iş güvencesine sahip şanslı bir kesimin olduğunu ama bunların azınlıkta kaldığını belirtir. Toplumunu oluşturan diğer çoğunluğun ise, geçici iş ve güvencesiz istihdam şartlarına sahip olduğunun altını çizmektedir (Gorz, 2007: 87-88). Ancak gelinen süreçte yapılan esnekleştirme hamleleri neticesinde yaratılan istihdamın önemli olduğu vurgusu yapılsa da düşük gelir ve güvencesiz istihdam ortamı yoksulluktan çıkmaya imkân sağlamamaktadır. Diğer bir ifadeyle, yoksullar yoksul kalmaya devam etmektedirler (Buğra, Keyder, 2003: 11-12).

172

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

2.6. Özel İstihdam Büroları

Son dönemlerde emek piyasasında esnekliği arttıran düzenlemelerden bir diğeri de özel istihdam bürolarıdır. Özel istihdam büroları ile iş ve işçi bulma faaliyetinin serbestleştirme, özelleştirme ve piyasalaştırma politikalarının bir parçası olduğu ifade edilmiştir (Kutlu, 2010: 41). Bu bürolarda gerçekleşen işçi temini ile işletmeler, işgücünün idari kontrol ve sorumluluğunu bu bürolara devretmişlerdir. Bu sayede denetim ve koordinasyon masrafları azaltılmıştır. Yine ücretlerin düşük olması ve eğitim masraflarından kaçınma gibi kalemleri de bu bağlamda değerlendirmek mümkündür. Nitekim Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) bu istihdam ilişkisini üç boyutlu bir ilişki olarak tanımlamıştır. Bu boyutlardan ilki işçidir. Diğerleri ise sırasıyla işletme ve bürodur. Bu büroları bir kesim faydalı olarak görüp, gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasını savunmaktadır. Diğer kesim ise, bu hizmetlerin ücretsiz olarak kamu kurumları tarafından yapılması gerektiğini beyan etmektedirler. Bu büroların istihdam yaratma kapasiteleri hâlâ sınırlı olmakla birlikte emek piyasalarının önemli bir aktörü oldukları gerçeği de ortadadır. Bu bürolar işverenin işgücü talebini tam zamanlı işçiler yerine geçici ve düşük ücretli işçilerle çözmeye çalışarak istihdam esnekliği sağlamışlardır. Yine bazı işletmelerin bu bürolar ile uzun dönemli sözleşme imzalamaları bu geçici işçi çalıştırmanın kalıcı bir çözüme dönüştüğü değerlendirilmesine yol açmıştır. Öyle ki bu bürolar işletmelerin insan kaynakları faaliyetlerinin devamı şeklinde değerlendirilmekte ve bu geçici ve düşük ücretli işçilerin içerisinde

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

dahil olduğu durum modern yedek işgücü deposu olarak tanımlanmaktadır (Parlak, Özdemir, 2011: 20-23).

Tablo 8. Özel İstihdam Büroları Aracılığı İle İşe Yerleştirilenler

| İşe Yerleştirilenler | | | |
|----------------------|-------|-------|--------|
| Yıllar | Erkek | Bayan | Toplam |
| 2004 | 930 | 247 | 1177 |
| 2005 | 6571 | 4009 | 10580 |
| 2006 | 12525 | 7264 | 19789 |
| 2007 | 72321 | 18203 | 90524 |
| 2008 | 29828 | 14024 | 43852 |
| 2009 | 10993 | 10412 | 21405 |
| 2010 | 14697 | 12954 | 27651 |
| 2011 | 18349 | 17215 | 35564 |
| 2012 | 13565 | 8855 | 22420 |
| 2013 | 11503 | 7271 | 18774 |
| 2014 | 7597 | 7334 | 14931 |
| 2015 | 7656 | 6216 | 13872 |
| 2016 | 10680 | 10046 | 20726 |
| 2017 | 10216 | 12842 | 23058 |
| 2018 | 8733 | 7382 | 16115 |

Kaynak: İŞKUR, 2019

Tablo 8 özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilen kişi sayılarını göstermektedir. Bu bağlamda özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilenlerin sayısının 2007 yılında maksimuma ulaştığı sonrasında ise dalgalı bir seyir izlediği tablo 8 aracılığıyla görülebilir. Bu yılda gerçekleştirilen 90524 kişinin istihdamı oldukça dikkat çekici bir gelişmedir. 2008 yılında 43852 olan bu sayı 2009 yılında 21405 kişiye düşmüştür. 2011 yılında tekrar bir artış gerçekleşip 35564 kişiye yükselse de takip eden yıllarda tekrar düşüş göstermiştir. Nitekim bu sayı 2015 yılında 13872'dir. Bu sayı 2005 yılından beri özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilen en düşük seviyedir. Özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilenler 2016 yılında tekrardan 20726 kişiye çıkmıştır. 2017 yılında ise bu sayı 23058'dir. Ancak 2018 yılında tekrardan 16115 kişiye düşmüştür. Bu noktada sayılarda yaşanan yükselme ve düşme bir kenara bırakılırsa, özel istihdam bürolarının ortaya çıkması ve işlevsel hale gelmesi Türkiye emek piyasasında yaşanan esneklik lehine gelişmelerin görülmesi açısından önem teşkil etmektedir.

SONUÇ

Neo-liberal yaklaşımın temel savunularından biri emek piyasasının esnekleştirilerek işsizlik sorununa çare bulunacağıdır. Ancak bu yaklaşımın Türkiye emek piyasası açısından geçerli olmadığı bu çalışmada ortaya konmuştur. Nitekim Türkiye’de işsizlik oranlarının yüksek seyri işlerin yolunda gitmediğini göstermektedir. Diğer taraftan ise emek piyasalarının katılığı söylemi de Türkiye açısından desteklenecek bir argüman olmamaktadır. Çünkü istihdam koruma yasası endeksine bakıldığında Türkiye’nin esnek emek piyasasına sahip ülkelerden bile daha düşük endeks değerine sahip olduğu yani istihdamı korumaya yönelik düzenlemelerinin zayıf olduğu tespit edilmiştir. Yine sendikalaşma oranının düşük, asgari ücretin yetersiz, kayıt dışı istihdamın ise yüksekliği Türkiye emek piyasasının ne kadar esnek olduğunun göstergesidir. Ayrıca son dönemde yeni iş kanunu ile birlikte esnek çalışma yasal bir zemine oturtulurken, özel istihdam büroları da emek piyasalarında esnekliği arttıran düzenlemelerden biri olarak ifade edilmiştir.

Türkiye ekonomisi özelinde konu ele alındığında neo-liberal politikaların uygulanarak emek piyasalarının esnekleştirildiği görülmüştür. Ancak işsizlik sorunu hâlâ ülkenin en büyük problemlerinden biridir. Bu doğrultuda emek piyasasında esnekleştirme uygulamaları işsizlik sorununu çözemediği gibi beraberinde asgari ücret, sendikalar ve işçileri koruyan yasal düzenlemeleri de olumsuz etkileyerek çalışma hayatında düşük ücret ve güvencesizlik gibi yeni sorunları gündeme getirmiştir.

Diğer taraftan, emek piyasasındaki kurumların etkinliğinin azaltılması emeğin daha iyi koşullarda çalışma ve yaşama ihtimalini de ortadan kaldırmıştır. Piyasa düzenlemeleri ve baskısı altında ezilen emek ya işsiz kalmakta ya da kendisine sunulan düşük ücret ve güvencesiz bir ortamda çalışmaya razı olmaktadır. Bu insanlar, güvencesizlik, esneklik ve düşük gelir kısır döngüsünde hayatta kalma mücadelesi vermektedirler. Başka bir ifadeyle, emekçiler açlığa ve yoksulluğa mahkûm edilmektedir. Böyle bir ortamda, Türkiye’nin emek piyasasını katı olarak tanımlamak, sunulan gerekçeler ile örtüşmemektedir.

*Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme*

KAYNAKÇA

Ataman, Berrin C. (2006). Türkiye’de 2000-2005 Dönemi İşsizlik Üzerine Tartışmalar. *İktisat İşletme ve Finans*, 21(239), 93-107.

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2011). *Ücretli Emek ve Sermaye: Derinleşen Küresel Kriz ve Türkiye’ye Yansımaları*, İstanbul: Yordam Kitap.

Buğra Ayşe; Keyder, Çağlar (2003). *Yeni Yoksulluk ve Türkiye’nin Değişen Refah Rejimi. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İçin Hazırlanan Proje Raporu*. (Erişim Tarihi: 19.06. 2016, Erişim Adresi: http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/UNDP-TR-new_poverty.pdf).

Cam, Sürhan (2002). “Neo-liberalism and labour within the context of an ‘emerging market’ economy-Turkey”. *Capital&Class*, 26(2), 89-114.

Çelik A. (2003). *Yeni İş Yasasının Anlamı*. (Erişim Tarihi: 19.06. 2016, Erişim Adresi: http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/yeni_is_yasasinin_anlami.pdf).

Çelik A. (2019). “Kimse Evet Demiyor: Kıdem Tazminatını Yok Etme Planı”, <https://www.birgun.net/haber/kimse-evet-demiyor-kidem-tazminatini-yok-etme-plani-252993> (Erişim Tarihi: 04.05.2019).

Dereli, Toker (2013). *Flexicurity and Turkey’s New Labor Act: Problems and Prospects*. Işık University Faculty of Economics and Administrative Sciences WP, No. 2013-03.

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu [DİSK] (2018). *İşsizlik ve İstihdam Raporu. Nisan 2018*. <http://disk.org.tr/2018/04/kayitdisi-patladi-disk-ar-issizlik-raporu-nisan-2018/> (Erişim Tarihi: 18.07.2019).

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu [DİSK] (2019a). *Basın Açıklaması*. <http://disk.org.tr/2019/04/asil-burasi-cok-onemli-kidem-tazminati-ve-besi-birak-issizlige-bak/> (Erişim Tarihi: 19.07.2019).

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu [DİSK] (2019b). *Basın Açıklaması*. <http://disk.org.tr/2019/04/kidem-tazminatimiza-ucretimize-sosyal-guvenlik-hakkimiza-el-uzatilmasina-izin-vermeyecegiz/> (Erişim Tarihi: 04.05.2020).

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma [DİSKAR] (2019). *Sendikalaşma Araştırması*. <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2019/02/Sendikalaşma-Arastirmasi.pdf> (Erişim Tarihi: 18.07.2019).

Duman, Anıl (2014). *Labour Market Institutions, Policies, and Performance: Flexibility and Security in Turkey*. Koç University-TÜSİAD Economic Research Forum, Yayın No: TÜSİAD-T/2014-03/550.

Ekici, Mehmet R. (2011). *Emek Piyasaları*. İstanbul: Dipnot Yayınları.

Eroğlu, Erdal (2011). "Sermaye Birikim Süreci, Toplumsal Yapılarda Dönüşüm ve Sosyal Hakların Metalaşması", Şahinkaya, Serdar; Ertuğrul, İlter (Der.), *Bilsay Kuruç'a Armağın*, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Yayınları.

European Commission (2008). *Turkey 2008 Progress Report*, COM(2008) 674 Brussels. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

European Commission (2010). *Turkey 2010 Progress Report*, {COM(2010) 660} Brussels. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

European Commission (2013). *Turkey 2013 Progress Report*, COM(2013)700 Brussels. https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/tr_rapport_2013_en.pdf (Erişim Tarihi: 01.02. 2020).

European Commission (2014). *Turkey 2014 Report*. Brussels. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

European Commission (2015). *Turkey 2015 Report*. Brussels. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

European Commission (2016). *Turkey 2016 Report*. Brussels. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

European Commission (2018). *Turkey 2016 Report*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Eurostat (2019) *European Statistics*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Gorz, Andre (2007). *İktisadi Aklın Eleştirisi: Çalışmanın Dönüşümleri Anlam Arayışı*, Işık Ergüden (Çev.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Güler, Hasan (2014). *Patron Baba ve İşçileri: İşçi Sınıfı, Köylülük ve Paternalizm*. İstanbul: İletişim Yayıncılık.

İstanbul Sanayi Odası (İSO) (2019). *İstanbul Sanayi Odası Basın Bülteni*. www.iso.org.tr/file/2019.04.11-basin-bulten-9276.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Kaan, Abdurrahman (2019). *İş Dünyası Reform Paketinden Memnun*. Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/is-dunyasi-reform-paketinden-memnun-41178601> (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

**Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme**

Kaslowski, S. (2019). *İşgücü Piyasası Dinamikleri ve İşsizlik Sorunu Semineri Konuşması*. <https://tusiad.org/tr/basin-bultenleri/item/10248-tusiad-ekonomi-toplantilari-dizisi-3-isgucu-piyasasi-dinamikleri-ve-issizlik-sorunu> (Erişim Tarihi: 01.02. 2020)

Kesici, M. R. (2011). "Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye'nin Uyumu". *Çalışma ve Toplum*, 2011/1, 75-100.

Kesici, Mehmet R. (2013). *Emek Piyasaları*. Ankara: Dipnot Yayınları.

Keyder, Çağlar (2011). "Sonsöz: Geniş Halk Yığımlarının Durumu", Cahide Ekiz (Çev.), Quataert, Donald; Zürcher, Erik Jan (Eds.). *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler: 1839-1950*, İstanbul: İletişim Yayınları, 225-242.

Köse Ahmet H.; Öncü, Ahmet (2000). "İşgücü Piyasaları ve Uluslar Arası İşbölümünde Uzmanlaşmanın Mekansal Boyutları: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye İmalat Sanayi". *Toplum ve Bilim*, 86, 72-90.

Kutlu, Denizcan (2010). "Özel İstihdam Bürolarının Değişen Rolü". *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Ocak-Şubat Mart 2010.

Makal, Ahmet (2003). *Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye'de Çalışma İlişkileri*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, No. 62. <http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/tartisma/2003/calismailiskileri.pdf> (Erişim Tarihi: 01.02. 2020).

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) (2015). *İşgücü Piyasaları: İşsizlik-Eşitsizlik. Türkiye Ekonomisi Raporu*, 97. http://www.musiad.org.tr/F/Root/Pdf/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/97_turkiye_ekonomisi_raporu_2015.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020)

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) (2014). *Türkiye Ekonomisi Raporu Cari Açığa Karşı Kobilere Ve Tarım*. Müsiad Araştırma Raporu, 92. http://www.musiad.org.tr/F/Root/burcu2014/Ara%C5%9Ft%C4%B1rmalar%20Yay%C4%B1n/Pdf/Ekonomi%20Raporu/Turkiye_Ekonomisi_Raporu_2014.pdf (Erişim Tarihi: 26.04. 2019)

Mütevellioğlu, Nergis; Işık, Sayım (2009). Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm. Mütevellioğlu, Nergis; Sönmez, Sinan (Der.). *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 159-204.

Parlak, Zeki; Özdemir, Süleyman (2011). "Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik". *Sosyal Siyaset Konferansları*, 60 (1), 1-60.

Sosyal Güvenlik Kurumu [SGK] (2019). *Kayıtdışı İstihdam Oranı*. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani. (Erişim Tarihi: 01.02.2020)

177

IJSl 13/1
Haziran
June
2020

Şen, Sabahattin (2008). *Alt İşverenlik: İşçilerin ve Sendikaların Kabusu, İşverenlerin Truva Atı. Taşeron İşçilik (altişveren) ve Düzensiz İstihdam*. Türkiye Ulusal Konferansı http://www.tesis.org.tr/TR/tesis_dergi/2008_mayis/pdf/dosya.pdf. (Erişim Tarihi: 01.02.2020)

Şenses, Fikret (2003). *Neo-liberal Ekonomi Politikaları, İşgücü Piyasaları ve İstihdam*. Erişim adresi: http://arsiv.petrol-is.org.tr/yayinlar/yillik/2003_yillik/07_neoliberal/ (Erişim Tarihi: 01.02. 2020).

Tansel, Aysıt (2012). *2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış*. TÜSİAD-T/2012-11/536. <https://tusiad.org.tr/yayinlar/raporlar/item/6062-2050ye-dogru-nufusbilim-ve-yonetim-iscucu-piyasasına-bakis> (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Taş Seyhan; Bozkaya, Gülferah (2012). "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları". *KSÜ İİBF Dergisi*, 1, 151-176.

Taymaz Erol; Özler, Şule (2004). *Labor Market Policies and Eu Accession: Problems and Prospects for Turkey*. Middle East Technical University, Economic Research Center Working Paper in Economics 04/05. <https://ideas.repec.org/p/met/wpaper/0405.html> (Erişim Tarihi: 01.02.2020)

Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019). *Yeni Ekonomi Programı: Yapısal Dönüşüm Adımları*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/Yeni-Ekonomi-Program%C4%B1-2019-v5.pdf> (Erişim Tarihi: 01.02.2020)

Türkiye İstatistik Kurumu [Tüik] (2019) Erişim adresi: <http://tuik.gov.tr/Start.do> (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu [TÜRK-İŞ] (2019). *Türk-iş 1 Mayıs Bildirisi*. <http://www.turkis.org.tr/TURK-IS-1-MAYIS-BILDIRISI-d220749>

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), (2019). *Özel İstihdam Büroları İstatistiki Bilgiler*. <https://www.iskur.gov.tr/ozel-istihdam-burolari/istatistiki-bilgiler/> (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu [TİSK] (2010). *XXIV Genel Kurul Çalışma Raporu*. https://www.tisk.org.tr/yayin/24_genel-kurul-raporu-2010.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu [TİSK] (2013). *25. Genel Kurul Çalışma Raporu*. https://www.tisk.org.tr/tr/e-yayinlar/333_tisk_calisma_raporu_2013/pdf_333_tisk_calisma_raporu_2013.pdf (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu [TİSK] (2019). *Beklentimiz, Tarafların Dengelerinin Gözetildiği Bir Çalışma Ortamıdır*. Basın Bülteni, <https://www.tisk.org.tr/duyurular/-konfederasyonumuz-kidem-tazminatina-iliskin-basin-bulteni-yayimladi.html> (Erişim Tarihi: 01.02.2020).

***Türkiye Emek Piyasasında Yaşanan Güncel Gelişmeler:
Emek Piyasası Katılığına Yönelik Eleştirel Bir Değerlendirme***

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği [TÜSİAD] (2004). *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik* (TÜSİAD-T/2004-11/381) ISBN.975-8458-73-6.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği [TÜSİAD] (2019). *İstihdam Üzerindeki Yüklerin Hafifletilmesi Bağlamında Kıdem Tazminatı Müessesesi ve İşsizlik Sigortası Hakkında TÜSİAD Görüşü*. <https://tusiad.org/tr/tum/item/4417-istihdam-uzerindeki-yuklerin-hafifletilmesi-baglaminda-kidem-tazminati-muessesesi-ve-issizlik-sigortasi-hakkinda-tusiad-gorusu> (Erişim Tarihi: 01.02. 2020)

Organization for Economic Co-operation and Development [OECD] (2019). <https://stats.oecd.org/> .

World Bank (2019). <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?view=chart> (Erişim Tarihi: 01.02.2020)

Yeldan, Erinç (2019). Sermayenin Yeni Saldırısı: Kıdem Tazminatı Fona Dönüştürülsün. Cumhuriyet Gazetesi, 17 Nisan 2019, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/1349166/Sermayenin_yeni_saldirisi_Kidem_tazminati_fona_donusturulsun.html (Erişim Tarihi: 17.04.2019)

Yentürk, Nurhan (1997). *Türk İmalat Sanayisinde Ücretler, İstihdam ve Birikim*, Friedrich Ebert Stiftung, İstanbul: Çözüm Publication.

179

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

SUMMARY

This study aims to evaluate the rigidity-flexibility discussion by considering the labor market developments in Turkey. Over the past four decades, neoliberal ideas have contributed to the restructuring of Turkey's labor market. In this context, the neoliberal approach advocates labor market flexibility and a restructuring of labor market institutions. According to the neo-liberal approach, labor market institutions such as unemployment benefits, employment protections, trade unions and minimum wages lead to labor market inflexibility. Neo-liberals support the idea that the unemployment rate is affected by labor market institutions. In other words, neo-liberalism asserts that more flexibility in labor market will bring significant reductions in unemployment. Therefore, labor market institutions should be removed.

180

IJSI 13/1
Haziran
June
2020

However, the unemployment problem still remains as the most critical problem in Turkey despite all the efforts to elasticize labor market. At this point, the neoliberal approach is criticized, and it is frequently emphasized that this problem cannot be overcome with neoliberal policies. Therefore, the idea that unemployment rates do not fall because Turkey's labor market is rigid has lost its validity. In particular, the reviews made after the neoliberal period have shown that Turkey's labor market is not rigid, but it is highly flexible. Because, the effects of institutional structures and regulations such as unions, the employment protection law and the minimum wage that support labor are limited.

Despite warnings, Turkish labor markets were continued to be elasticized after the 2008 global financial crisis. It has been thought that somehow the global crisis would be overcome with more neoliberalism. The crisis in the financial area was tried to be solved by elasticizing the labor markets. In other words, the burden of the crisis was laid on the backs of the labor. However, at this point, expectations have failed to be satisfied. The paper discusses the impact of the neoliberal policies on the labor market. In this context, it is aimed to evaluate the development of the Turkish labor market from the perspective of rigidity and flexibility. The results in this paper show that Turkey has a flexible labor market contrary to common belief which states that Turkey had a rigid labor market.