

OECD ÜLKELERİNDE İŞGÜCÜ PİYASASI REGÜLASYONLARI VE REGÜLASYONLARDAKİ EĞİLİMLER

Gökhan AYKAÇ*
Cemil ÇİFTÇİ**

Özet

1980'lerle birlikte Keynesyen talep yönlü politikaların terk edilmesi ve hızlanan küreselleşmenin etkisiyle artan rekabet koşulları, işgücü maliyetlerinin düşürülmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan, istihdamın sektörel yapısında meydana gelen değişim de yeni düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. OECD ülkelerinde işgücü piyasasının deregülasyonlarla daha esnek hale gelmesi 1990'ların ortalarına kadar kadar hızlı bir düzenleme süreci ile gerçekleşmiş, bu süreç 2000'lere gelindiğinde yavaşlamıştır. Özellikle atipik çalışma koşulları, belirli süreli iş sözleşmelerine uygulama kolaylıkları, geçici iş ajanslarının uygulama alanı ve geçici istihdam uygulamaları konularında deregülasyona gidildiği görülmektedir. Yakın tarihe kadar Avrupa Birliği'nde ABD'ye göre yüksek seyreden işsizlik oranlarının nedeni olarak gösterilen katı düzenlemeler, yerini "güvenceli esneklik" kavramı çerçevesinde şekillenen deregülasyonlara bırakmış olsa da, Avrupa işgücü piyasası görece katı yapısını muhafaza etmektedir.

Keywords: İşgücü piyasası regülasyonları, deregülasyon, esnekleşme, güvenceli esneklik, OECD.

JEL Classification: J80, J01, J30, K31.

* Araş. Gör. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisat Bölümü, aykac@gazi.edu.tr.

** Araş. Gör. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisat Bölümü, cemilc@pau.edu.tr.

Labour Market Regulations and Regulation Trends in the OECD Countries

Abstract

By the 1980's, the end of Keynesian demand side policies and more competitive markets of the globalizing world are responsible for the growing need to decrease the labour costs. On the other hand, shifting of the sectoral structure of employment is also responsible for the new regulations in the labour market. The process of establishing more flexible labour markets by deregulations in the OECD countries was relatively faster than it is after the middle of 1990's. The process is slower after the 2000's. Especially atypical employment, fixed time contracts, temporary work agencies, and temporary employment has been the main deregulation areas. The relatively rigid labour markets of the EU compared to USA labour market is found to be responsible for the high unemployment ratios respectively. The relative rigidity of the European labor market remains, despite there has been a deregulation trend driven and structured by the concept of "flexicurity".

Ahahtar Kelimeler: *Labour market regulations, deregulation, flexibility, flexicurity, OECD.*

JEL Sınıflaması: *J80, J01, J30, K31.*

Giriş

İşgücü piyasasına yönelik regülasyonlar, ulusal ve uluslararası temelde süregelen politik, siyasi, hukuki ve iktisadi süreçlerin bir sonucu olarak belirlenmekte, yapılmakta ve yürürlüğe konmaktadır. İşgücü piyasası regülasyonları ilk olarak 17. yy. başında İngiltere'de çıkarılan Yoksulluk Yasası ile başlatılabilir. Köyden kentlere doğru hızlı bir göçün yaşandığı ve sanayileşmenin henüz işgücü talebi üzerinde kayda değer etkilerinin olmadığı bu dönemin, siyasi, sosyal ve iktisadi koşulları yoksullukla "mücadele" etmek için yoksulluğun adeta yasaklanması "çözümünü" üretebilmiştir. Takip eden yüzyıllarda ise sanayi devriminin etkisiyle insani olmaktan çıkan çalışma koşulları işgücü piyasasında önemli bir sorun haline gelmekte ve bu koşulların düzelmesi gerekliliği, ileride yapılacak olan regülasyonların alt yapısını hazırlamaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte üretim maliyetlerine ilişkin küresel ölçekte yürütülen rekabet, işgücü piyasasının esnekleşmesine yönelik regülasyonları beraberinde getirmektedir. Bu çerçeveden

bakıldığında regülasyonların oluşmasında politik, siyasi, hukuki ve iktisadi süreçlerin beraberce etkili olduğu ifade edilebilir.

Kuramda, regülasyonları açıklamaya yönelik tartışmaların piyasa başarısızlığı ve kamu tercihi yaklaşımları çerçevesinde yoğunlaştığı söylenebilir. Regülasyonların yapılış nedeni olarak dışsallıkları, ters seçimi, asimetrik bilgilenmeyi ve aksak rekabet gibi piyasa başarısızlıklarını ele alan piyasa başarısızlığı yaklaşımına göre, işgücü piyasası regülasyonları, piyasadaki etkisizliğin giderilmesini amaçlamaktadır¹. Bu yaklaşım, regülasyonları etkileyen süreçler arasında sadece iktisadi olanları ele almaktadır. Kamu tercihi yaklaşımı ise politik, siyasi, kültürel ve iktisadi etmenlerin beraberce değerlendirilebileceği bir zemin ortaya koymaktadır. Ücret düzeyleri, siyasi seçimler, kurumlara ayrılan bütçe payları, sendika gücü gibi dinamiklere ilişkin bir maksimizasyon sorunu olarak ele alınan kamu tercihi yaklaşımında, işgücü piyasası regülasyonları da adeta piyasada alınıp satılan bir malmiş gibi düşünülmektedir (Borland, 2005; Addison ve Hirsch:1997; Aykaç, 2010).

Çalışmada, OECD ülkelerinde işgücü piyasası regülasyonlarının ne yönde değişime konu olduğunun ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu nedenle, yürütülecek olan betimsel analizde regülasyonların bu ülkelerde hangi eğilimleri göstermekte olduğunun bahsedilen iki kuramsal çerçeveden de destek alınarak ortaya konulmaya çalışılacaktır. Diğer taraftan, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan refah döneminin 1970'lerde yaşanan küresel krizler ile sonlanması ve 1980'lerle beraber talep yönlü politikaların arz yönlü politikalara dönüşmesinin, işgücü piyasası ve işgücü piyasası regülasyonları üzerinde önemli etkiler bırakması beklenir. Bu nedenle çalışmada, 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki farklı zaman boyutunda bir değerlendirme yapılacak, ancak 1980 sonrası daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1. 1980 Öncesinde İşgücü Piyasası Regülasyonlarına Kısa Bir Bakış

1929 Buhranı ile birlikte özellikle gelişmiş ülkelerde önemli işsizlik oranları ile karşı karşıya kalınmıştır. Uygulanan talep yönlü politikaların sonuç vermesiyle birlikte iyileşme gösteren dünya ekonomileri, işgücü piyasalarının da düzenlenmesi gerekliliğini yoğun bir şekilde hissetmişlerdir. Bu süreçte, sendikaların güçlü yapıları, yaşanmış olan yüksek işsizlik oranları ve ücret eşitliği kaygılarının işgücü piyasasında yapılan düzenlemelerde etkili olduğu ifade edilebilir. Örneğin Amerika

¹ Piyasa başarısızlıklarının aslında devletin piyasaya müdahalesi sonucunda oluştuğu, bu başarısızlıkların azalması için regülasyon değil, de-regülasyonların yapılması gerektiği görüşü de kuramda önemli bir yere sahiptir. Bu görüşe göre regülasyonlar piyasa başarısızlığını artırabilir (Bertola: 2003).

Birleşik Devletleri (ABD)'nde ve Avrupa'da dışarıdan ülkeye gelen göç kanalları üzerindeki kontrol artırılmış, sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemeler yapılmış, sendikal güç artırılmış, asgari ücret uygulaması başlatılmıştır (Goldin, 1994). Bu regülasyonlar, işgücü piyasasında esnekliğin azalmasına neden olmuştur. Ayrıca, Büyük Bunalım sonrası toparlanma döneminde uygulanan Keynesyen politikaların talep artırıcı özelliği, işgücü piyasasının esnek olup olmamasını nispi olarak önemsizleştirmiştir.

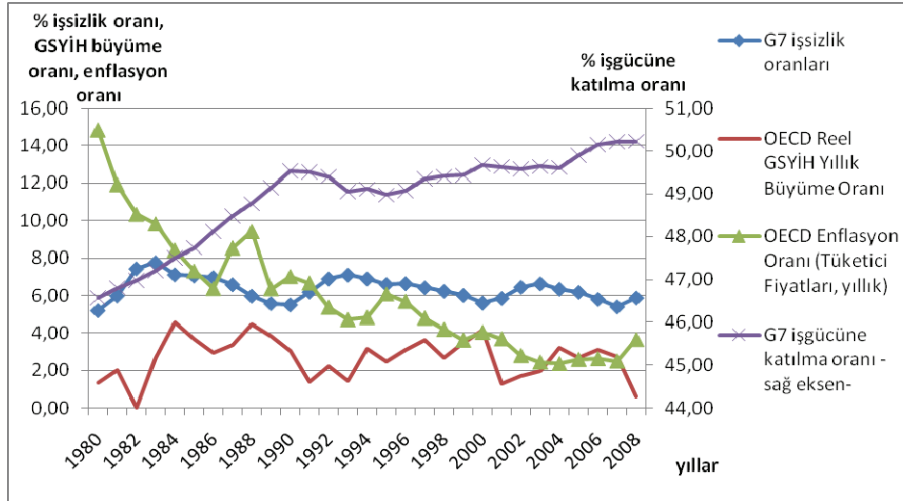
1929 Buhranı sonrasında işgücü piyasalarını en çok etkileyen diğer gelişme, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan hızlı toparlanma sürecidir. Bu dönemde yeniden yapılanmanın etkili olduğu dünya genelinde yaşanan hızlı büyüme sonucunda işgücü piyasası aktörleri hızlı büyümeyi devam ettirebilecek regülasyonlarda birbiriyle uyumlu tavırlar takınmış ve sürtüşmelerden uzak durmaya çalışmışlardır (Scholz ve Trantas, 1995; Aykaç, 2010). Dolayısıyla, regülasyon dönemi olarak adlandırılan (Chang, 2003) bu dönemde savaş sonrası toparlanmanın verdiği ivmeyi korumaya hatta artırmaya yönelik regülasyonların yapılmış olduğu görülmektedir. Ne var ki, 1970'lerde azalan karlılık oranları ve yaşanan krizler, işgücü piyasalarının esnekleşmesi gerektiği yönündeki görüşlerin önem kazanmasına ve Keynesyen politikaların da sonlanmasına neden olmuştur. Arz yönlü politikaların uygulanmaya başlanması ile birlikte özellikle gelişmiş ülkelerde işgücü piyasası deregülasyon sürecinin başlamış olduğu görülmektedir (Aykaç, 2010).

2. 1980 Sonrasında İşgücü Piyasası Regülasyonları

İstihdam düzeyi üzerinde önemli ölçüde belirleyici olan işgücü talebi, türev talep olma özelliği nedeniyle üretim düzeyi ile doğrudan ilişkilidir. 1980 sonrasında Dünya toplam reel gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYİH) düzeyinin önemli dalgalanmalar göstermiş olduğu düşünülürse (bkz. Grafik 2), işsizlik düzeyinin de benzer dalgalanmalara konu olması² anlaşılır nitelikte olmaktadır. Diğer taraftan, 1980 sonrasında gelişmiş ülkelerde GSYİH artış oranı ve işsizlik oranlarındaki dalgalanmaların kuramsal beklentilerle uyumlu olarak ters yönlü bir seyir izledikleri Grafik 1'de görülebilmektedir. Ağırlıklı olarak arz yönlü politikaların uygulandığı 1980 sonrası dönemde, ekonomik daralmaları takip eden hızlı büyümelerin yaşanması işgücü piyasalarının esnekleşmesi ihtiyacını doğururken, büyüme ile beraber dalgalanan işsizlik ise sosyal güvenliğin önemini artırmıştır.

² G7 ülkelerinde 1980 – 2008 yılları arasında ortalama işsizlik oranı yaklaşık olarak %5 ile %7,5 aralığında dalgalı bir seyir izlemektedir (Aykaç, 2010).

Grafik 1: Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik, Büyüme, İşgücüne Katılma ve Enflasyondaki Genel Eğilimler



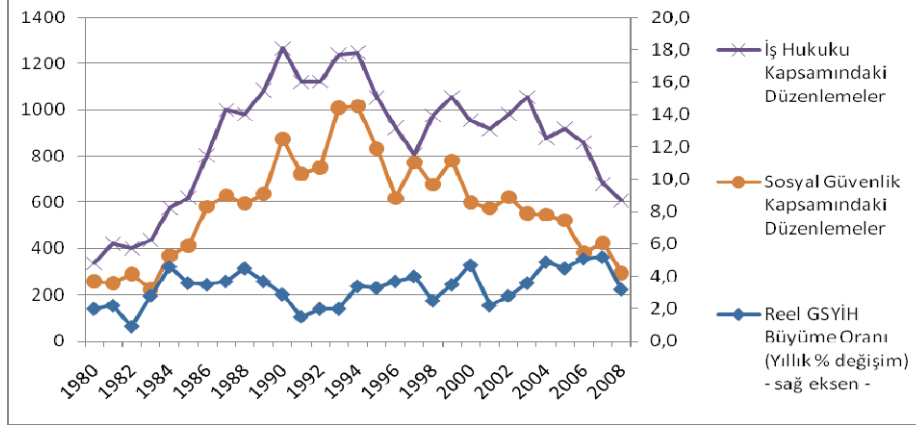
Kaynak: Aykaç (2010: 149).

1980 sonrasında dünya genelindeki reel büyüme ve yapılan işgücü piyasası düzenlemelerinin³ sayısı⁴ karşılaştırıldığında ise ilgi çekici bir tablo ile karşı karşıya kalınmaktadır. Grafik 2’de, dünya reel GSYİH büyüme oranı ve işgücü piyasasına yönelik olarak yapılan iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku düzenlemeleri incelendiğinde, 1990’lı yılların ortalarına kadar yapılan düzenleme sayılarında önemli bir artış, daha sonra ise genel bir azalma eğilimi göze çarpmaktadır. Aynı yıllar itibariyle Dünya’da ortalama reel büyüme eğilimi de yapılan işgücü piyasası düzenleme sayıları ile genellikle ters yönde bir seyir izlemektedir.

³ Çalışmada, “düzenleme” terimi, düzenlemenin regülasyon ya da deregülasyon olmasından bağımsız olarak aksi belirtilmedikçe yasal düzenleme anlamında kullanılmaktadır.

⁴ İşgücü piyasasına yönelik olarak yapılan düzenlemeler, regülasyon ya da deregülasyon olma ayrımına bakılmaksızın, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından NATLEX veri tabanına kaydedilmektedir. Bu veri tabanına ilişkin daha detaylı bilgiye, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home adresinden ulaşılabilir.

Grafik 2: 1980 Sonrasında Dünya’da İşgücü Piyasası Düzenlemeleri ve Reel Büyüme



Kaynak: NATLEX (2011), IMF (2009) ve Aykaç (2010)'dan faydalanılarak oluşturulmuştur.

1980 sonrasında uygulanan arz yönlü politikalar ile esnekliği artırıp işgücü maliyetlerini aşağı çekerek rekabet avantajı elde etmeyi amaçlayan işgücü piyasası deregülasyon süreci, daralma dönemlerinde (Grafik 2’de 1984 – 1992 döneminin küresel bir daralma dönemi olarak ele alınabilir) devam etmiştir (Chang, 2003). Nitekim Grafik 2’de 1984 – 1992 yılları arasında da işgücü piyasası düzenlemelerinin artış hızını korumakta olduğu ortaya konmaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gerek üretim düzeyi ve sektörlerin gelişmişlik düzeyleri gibi genel ekonomik yapı, gerek işgücüne katılım, işgücü niteliği, işsizlik gibi işgücü piyasalarının özellikleri, gerek de işgücü piyasası düzenlemelerinin içeriği⁵ farklı özelliklere sahiptir. Ayrıca, işgücü piyasası ve işgücü piyasası düzenlemelerine dair sadece gelişmiş ülkeler için karşılaştırma yapmaya olanak tanıyan veriler mevcuttur. Bu çerçevede çalışmada, işgücü piyasalarına yönelik düzenlemelerdeki eğilimlerin ortaya konmasında sadece gelişmiş ülkeler ele alınmaktadır.

2.1. OECD Ülkeleri’nde İşgücü Piyasası Düzenlemelerinin Genel Görünümü

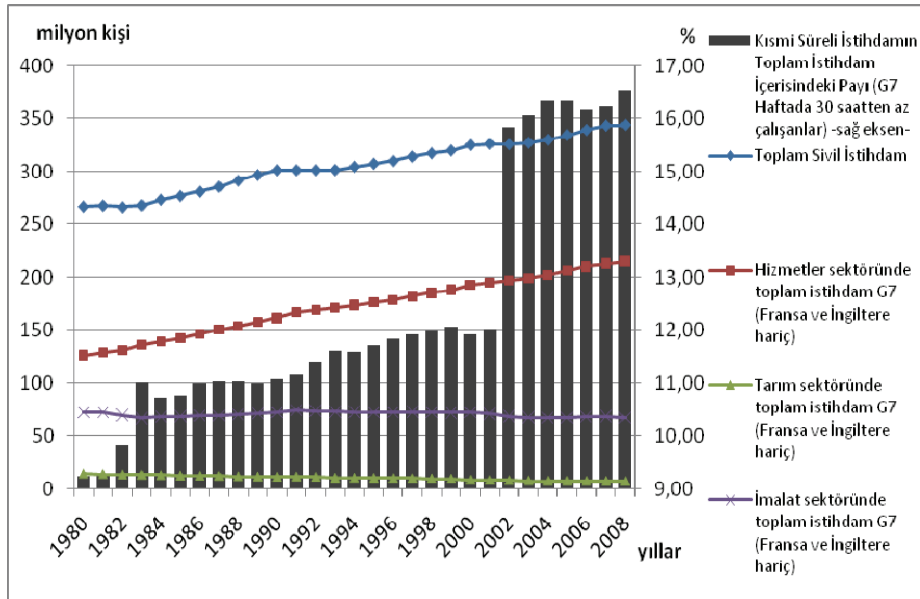
1980 sonrasında gelişmiş ülkelerde en öne çıkan iki önemli gelişmeden birisi, 1970’lerde yaşanan krizlerle birlikte %20’lere yaklaşan enflasyon oranlarında

⁵ Daha önce de belirtilmiş olduğu gibi düzenlemeler, politik, siyasi, hukuki ve iktisadi süreçlerin bir sonucu olarak belirlenmekte, yapılmakta ve yürürlüğe konmaktadır.

meydana gelen çarpıcı düşüştür (bkz. Grafik 1). Ayrıca, Grafik 1'den takip edilebileceği gibi diğer önemli gelişme ise, 1980 sonrasında işgücüne katılma oranlarında yaşanan istikrarlı artıştır.

İşgücüne katılma oranlarındaki bu artışın altında yatan sebepler incelendiğinde, özellikle G7 ülkelerinde istihdamın sektörel yapısındaki değişim ve kısmi süreli istihdamın toplam istihdam içerisindeki payının artması ön plana çıkmaktadır (Ghose, Majid ve Ernst, 2008). Nitekim Grafik 3 incelendiğinde, istihdamdaki artışın büyük oranda hizmetler sektöründeki istihdam artışından kaynaklanmakta olduğu ve kısmi süreli istihdamın payının da önemli ölçüde artış gösterdiği göze çarpmaktadır⁶. Diğer taraftan, istihdamın hizmetler sektöründeki hızlı artışı, hizmetler sektöründeki istihdam koşullarına yönelik daha fazla düzenleme yapılması sonucunu da beraberinde getirmiştir.

Grafik 3: G7 Ülkelerinde İstihdamın Yapısı



Kaynak: Aykaç (2010: 152).

⁶ Grafik 3 incelendiğinde Özellikle 2001 yılı itibarıyla kısmi süreli istihdamın toplam istihdam içerisindeki payının önemli bir artış göstermiş olduğu dikkati çekmektedir. Bunun nedeni olarak, Grafik 2'de aynı yıl için büyüme hızında göze çarpan ani düşüş ve yapıya gelen deregülasyonlar sonucunda atipik istihdama başvurmanın kolaylaşmış olması gösterilebilir. 2000 yılı itibarıyla %4'ün üzerinde çıkan OECD Ülkeleri reel GSYİH büyüme oranı, 2001 yılında geldiğinde aniden %1' kadar düşmektedir (bkz. Grafik 1).

İşgücüne katılımdaki hızlı artış (bkz. Grafik 1), çalışma güvenliği ve sağlığı, istihdamın teşvik edilmesi, mesleki eğitim gibi konularda daha fazla düzenlemeye gidilmesini (bkz. Grafik 4) açıklamaya yardımcı olmaktadır. Ayrıca, bu düzenlemelerin işgücüne katılım üzerinde olumlu etkilere neden olabileceği de söylenebilir.

Grafik 4’de, 1980 – 2009 yılları arasında OECD ülkelerinde yapılan iş hukuku düzenlemelerinin sayıca en fazla olan sekiz alt konu grubuna göre dağılımı yer almaktadır. Buna göre, en fazla düzenlemenin mesleki çalışma güvenliği ve sağlığı konusunda yapıldığı görülmektedir. İstihdam politikası ve istihdamın teşvikine ilişkin düzenlemelerin ikinci sırayı almasının altında, artan işgücüne katılım oranları nedeniyle işsizlik oranları üzerinde oluşan baskının hafifletilmesi amacı aranabilir. En fazla düzenlemenin yapıldığı üçüncü alan ise eğitim, mesleki rehberlik ve beceri kazandırmaya yönelik düzenlemelerdir. Grafik 3’den de takip edilebileceği gibi gelişmiş ülkelerde istihdamın sektörel yapısı hızlı bir şekilde değişmekte, imalat sanayinde işten ayrılma eğiliminde olan niteliksiz işgücünün hizmetler sektöründe istihdam edilebilmeleri için niteliklerini artırmaya yönelik düzenlemelere gidilmektedir. İçerisinde, iş sözleşmeleri, ücret ve personel yönetimine ilişkin düzenlemeler yer alan “İstihdam koşulları” konu başlığı da oransal olarak giderek daha yoğun istihdam yaratan hizmetler sektörünü daha fazla ilgilendiren bir alan olarak değerlendirilebilir (Ghose, Majid ve Ernst, 2008; Aykaç, 2010).

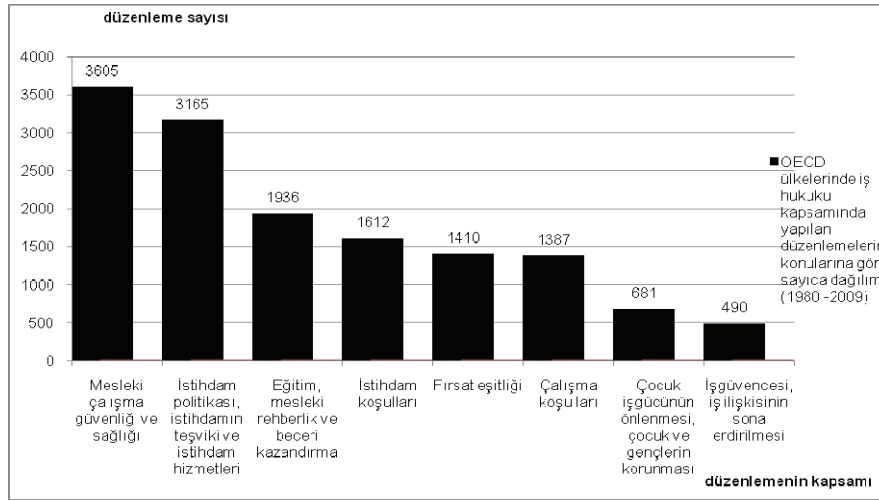
İşgücü düzenlemelerinin yıllar itibariyle sayıca nasıl bir değişim gösterdiği (Grafik 2 ve Grafik 7), bu düzenlemelerin niteliği konusunda bir fikir vermemektedir. Yapılan sayısal analizin düzenlemelerin niteliği ile beraber değerlendirilmesin işgücü piyasası düzenlemelerindeki genel eğilimin ortaya konmasında daha anlamlı olacaktır. Bu çerçevede, yapılan düzenlemelerin esnekliği artırıp artırmadığı yazında çeşitli indeksler yardımıyla incelenmektedir. Esnekliği artıran düzenlemelerin deregülasyon, esnekliği azaltan düzenlemelerin ise regülasyon olarak nitelendiği bu çalışmalar, ülkeler arasında anlamlı karşılaştırmalar yapılmasına olanak tanıdığı gibi, düzenlemelerin genel eğilimi konusunda da yeterince bilgi vermektedirler.

İşgücü düzenlemelerin bir indeks haline getirildiği en geniş kapsamlı⁷ çalışma olarak görülen Botero (2004), düzenlemeleri ; i.) iş hukuku, ii.) toplu iş hukuku ve iii.) sosyal güvenlik hukuku başlıkları altında toplamaktadır. Botero (2004) indeksinde, indeksin bazı alt bileşenlerine verilen değerler 0 ya da 1

⁷ Geniş kapsamlı ifadesi ile Botero (2004)’da işgücü piyasasına yönelik düzenlemelerin sadece istihdamın korunması regülasyonları ile sınırlı tutulmayıp, iş hukuku, toplu iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku başlığındaki çok sayıda düzenlemeyi kapsamakta olması vurgulanmaktadır.

olmaktadır. İndeks bileşenlerinin bazılarının var ya da yok şeklinde olması⁸, bu bileşenlerin kendi içlerinde ne kadar katı ya da esnek olduklarına dair bir bilgiye yer verilmemesine neden olmaktadır (Aykaç, 2010).

Grafik 4: 1980 – 2009 Yıllarında OECD Ülkelerinde Yapılan İşgücü Piyasası Düzenlemelerinin Başlıca Konular İtibariyle Dağılımı



Kaynak: Aykaç (2010: 159).

Diğer taraftan, Botero indeksi sadece bir yıl için (2004) hesaplanmış olan bir endekstir. Bu nedenle düzenlemelerin değişim eğilimlerini zaman boyutuyla verememekte, ancak ülkeler arası bir karşılaştırma yapılarak genel görünümün anlık durumunu tespit etmek için kullanılabilir. İşgücü piyasalarına yönelik düzenlemelerin indeks haline getirildiği diğer çalışmalar arasında ise Betcherman, Luinstra ve Ogawa (2001), Kılıçarslan ve Taymaz (2005) sayılabilir (Aykaç, 2010).

Yazında yer alan işgücü piyasasına yönelik düzenlemeleri kapsayan diğer endeksler ise istihdamın korunmasına yönelik düzenlemeleri konu edinmektedirler. İstihdamın korunmasına yönelik düzenlemeler, işe alma regülasyonları⁹ ile işten

⁸ Örneğin, İş Hukuku başlığı altındaki ilk alt bileşen olan atıf iş sözleşmelerine ilişkin kriterlerden ilkinde göre; Kısmi süreli (part time) çalışan işçiler, tam zamanlı çalışan işçilerin faydalandığı yan ödemelerden faydalanıyorsa bu alt bileşenin ilk kriterinin değeri de 1'e eşit olmakta, faydalanıyorsa 0 olmaktadır. Kısmi süreli (part time) çalışan işçilerin, tam zamanlı çalışan işçilerin faydalandığı yan ödemelerden ne ölçüde faydalanmakta oldukları bir kriter olarak belirlenmemiştir ve regülasyon esnekliğini ölçen indeks değerine bir etkiye bulunmamaktadır (Aykaç, 2010).

⁹ dezavantajlı grupları kollama, geçici ve sabit süreli iş sözleşmelerinin koşullarının belirlenmesi gibi

çıkarmaya yönelik regülasyonları¹⁰ içermektedir (OECD,1999: 50; Aykaç, 2010: 69, 70). Bu çerçevede istihdamın korunmasına yönelik düzenlemeleri konu alan indekslerin Botero (2004) indeksine göre dar bir kapsama sahip olduğu söylenebilir. Yazında, istihdamın korunmasına yönelik yapılan düzenlemeleri bir indeks haline getirerek inceleyen önemli çalışmalar şu şekilde sıralanabilir (Aykaç, 2010: 156); OECD istihdamın korunması indeksi¹¹, Lazear (1990), Grubb ve Wells (1993), Blanchard ve Wolfers (2000), Nickell v.d. (2005), Brandt v.d. (2005), Amable v.d. (2007), Deakin (2007), Latin Amerika Ülkeleri'nin incelendiği Heckman ve Pages (2000), Heckman ve Pages (2003), Boeri, Nicoletti ve Scarpetta (2000), Nicoletti, Scarpetta ve Boylaud (2000) ve Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ni içeren Cazes ve Nesporova (2003). Bu çalışmalar içerisinde, gerek kapsadığı düzenleme çeşitliliği gerek yıllar itibariyle istihdamın korunması düzenlemelerindeki niteliksel eğilimi daha sağlıklı bir şekilde ortaya koyabilecek kadar geriye gidebilen en uygun indeksin OECD istihdamın korunması indeksi olduğu söylenebilir. Bu nedenle çalışmada, işgücü düzenlemelerin bir indeks haline getirildiği en geniş kapsamlı ve statik çalışma olan Botero (2004) indeksi ile, kapsadığı düzenleme çeşitliliği ve yıllar itibariyle istihdamın korunması düzenlemelerindeki niteliksel eğilimi sağlıklı bir şekilde ortaya koyabilecek kadar geniş bir dönemi kapsayan OECD istihdamın korunması indeksi dikkate alınmaktadır.

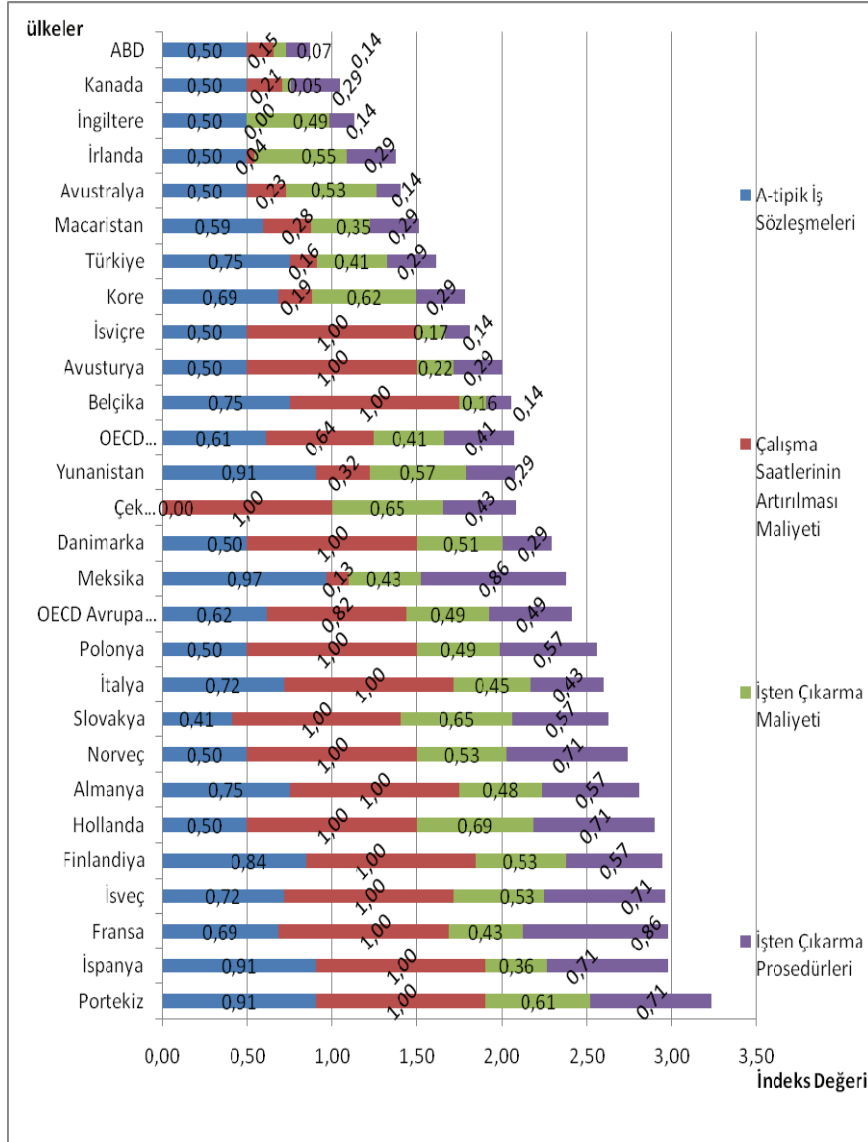
İş hukuku kapsamında Botero (2004) indeksinde, atipik iş sözleşmelerinin uygulanma katılığı, çalışma saatlerinin artırılması katılığı, işten çıkarma maliyetlerinin düzeyi ve işten çıkarma prosedürlerinin katılığı dikkate alınmaktadır. OECD Ülkeleri'ne ilişkin bu dört bileşenin almış olduğu indeks değerleri Grafik 5'de sunulmaktadır. Buna göre her bir ülkeye karşılık gelen barın ilk parçası atipik iş sözleşmelerinin katılığını ifade etmektedir¹². İndeks değeri ise yine grafikte ilgili alanın üzerinde bulunmaktadır. Grafik 7'ye göre atipik iş sözleşmelerinin en katı şekilde düzenlendiği ülkeler, Meksika (0,97), Portekiz (0,91) ve İspanya (0,91)'dir. Atipik iş sözleşmelerinin en kolay uygulama alanı bulabildiği ülkelerin ise Çek Cumhuriyeti (0) ve Slovakya (0,41) olduğu göze çarpmaktadır. Diğer taraftan, OECD ortalaması 0,61 düzeyindedir. Türkiye ise 0,75'lik indeks değeri ile OECD ortalamasından daha katı regüle edilmiş bir atipik iş mevzuatına sahiptir.

¹⁰ İşten çıkarma prosedürlerinin düzenlenmesi, kıdem tazminatı, toplu işten çıkarma koşulları gibi.

¹¹ OECD istihdamın korunması indeksi, OECD internet veri tabanında düzenli olarak yayınlanmaktadır.

¹² Standart iş sözleşmeleri dışında kalan sözleşmelerin varlığını ve maliyetini ölçmektedir. Dört bileşenin ortalaması olarak hesaplanır. Bu dört bileşen; 1.) Kısmi süreli (part time) çalışan işçiler, tam zamanlı çalışan işçilerin faydalandığı yan ödemelerden faydalaniyorsa 1'e eşit olan kukla değişken, 2.) Kısmi süreli çalışan işçiler işten çıkarıldığında işveren tarafından katlanılan maliyet, en az, tam zamanlı çalışan işçiler işten çıkarıldığında katlanılan maliyete eşit olduğunda 1değerini alan kukla değişken, 3.) Belirli süreli iş sözleşmeleri sadece belirli süreli işler için yapılabiliyorsa 1'e eşit olan kukla değişken ve 4.) Belirli süreli sözleşmelerin maksimum süresi (normalize edilmiş) (Aykaç, 2010: 368).

Grafik 5: İş Hukuku Düzenlemelerinin Katılık Düzeyi –Botero (2004)(OECD)



Not: Yatay barlar soldan sağa sırasıyla a-tipik iş sözleşmeleri, çalışma saatlerinin artırılması maliyeti, işten çıkarma maliyeti, işten çıkarma prosedürlerini göstermektedir.

Kaynak: Aykaç (2010: 162).

Çalışma saatlerinin artırılmasına yönelik düzenlemelerde¹³ de benzer bir yapının olduğu söylenebilir. Diğer iş hukuku düzenlemeleri ile kıyaslandığında en katı düzenlemelerin çalışma saatlerinin artırılmasına yönelik düzenlemeler olduğu görülmektedir. Özellikle İskandinav ülkeleri, Fransa, İspanya, Portekiz ve diğer çoğu Avrupa ülkesinde işçilerin daha uzun sürelerle çalıştırılmasının önünde katı yasal düzenlemeler bulunduğu görülmektedir. Diğer taraftan, Amerika Kıtası, İngiltere, İrlanda ve Avustralya'da işçilerin çalışma saatlerinin artırılması görece olarak çok daha esnek bir şekilde düzenlenmiştir. Türkiye'de de bu konuda görece olarak daha esnek düzenlemelere gidilmiş olduğu görülmektedir.

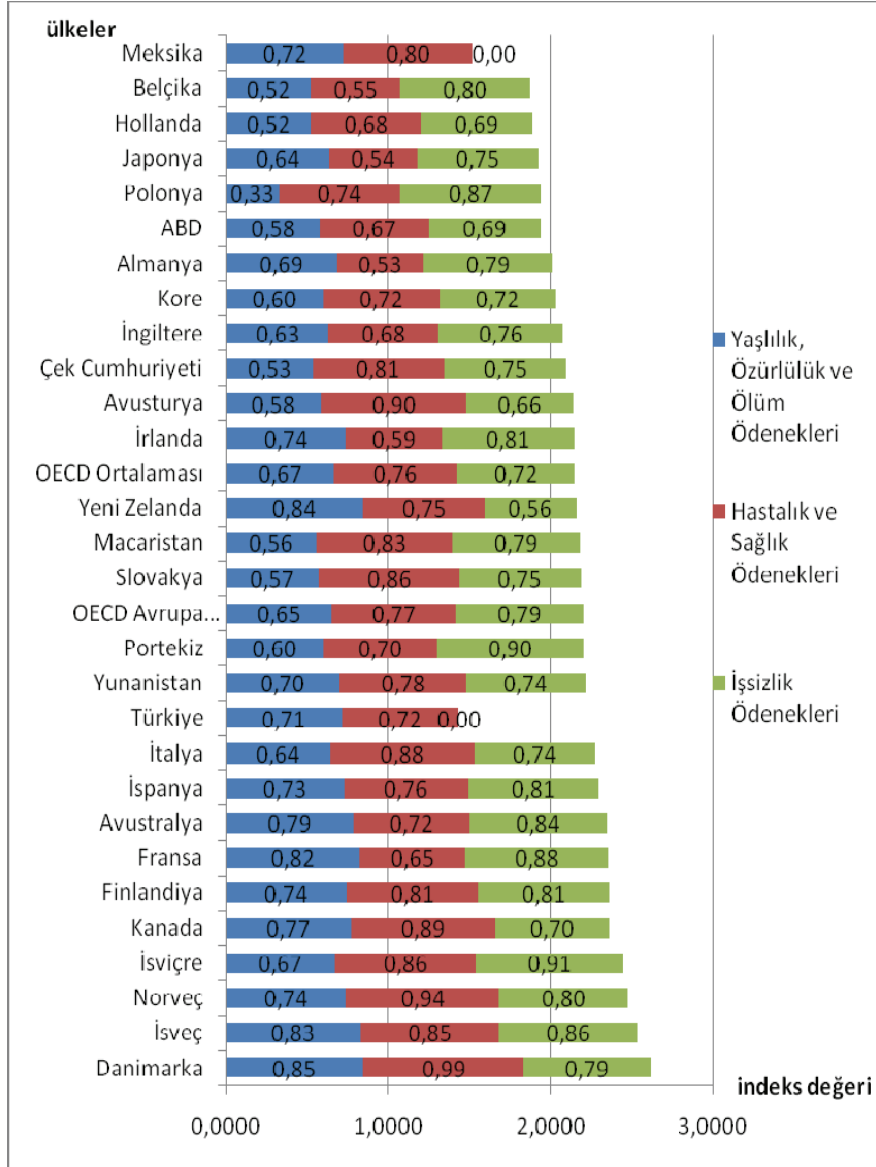
İş hukuku düzenlemelerinin diğer alt bileşenleri olan işten çıkarma maliyetlerine ilişkin düzenlemelerde¹⁴ ve işten çıkarma prosedürlerine ilişkin düzenlemelerde¹⁵ de aynı eğilimin varlığı dikkati çekmektedir. Ülkeler arası bir karşılaştırma yapıldığında Amerika ve İngiltere'de görece olarak daha esnek bir yapının olduğu dikkati çekmektedir. Kuzey Avrupa İskandinav ülkelerinde ise işgücü piyasası iş hukuku çerçevesinde daha katı bir yapı sergilemektedir. Bu görünüm, sosyal devlet uygulamasının daha ön planda olduğu ülkelerde işgücü piyasasının daha katı bir şekilde düzenlenmiş olduğu görüşünü (Botero, 2004) desteklemektedir.

¹³ Çalışma saatlerinin artırılması durumunda işverenin katlanmak zorunda olduğu maliyetleri ölçmektedir. Öncelikle her ülkedeki maksimum "normal" çalışma saati yıllık olarak (fazla çalışma, tatil günleri vs. hariç) hesaplanmıştır. Ele alınan ülkelerde, "Normal" saatler; (Danimarka'da) 1758 ile (Kenya'da) 2418 saat arasında değişiklikler göstermektedir. Daha sonra, firmaların, işçilerinin çalışma saatlerini yılda 1758'den 2418'e çıkarma kararı aldıkları varsayılmaktadır. Firma öncelikle, çalışma saatini kendi ülkesinin maksimum "normal" çalışma saati süresine kadar artırmakta, 2418'e ulaşılmasıyla ulaşıncaya kadar "fazla çalışma" prosedürlerini uygulamaktadır. Eğer istihdam edilen işçilerin 2418 saatlik süreye çıkması mümkün değilse (örneğin, fazla çalışma için bir maksimum değer varsa), firmanın işçi sayısını ikiye katladığını ve her bir işçinin 1758 saatlik çalışma süresine denk gelen ücret aldığı varsayılmaktadır. Çalışma saatlerinin artırılması maliyeti ise, süre artırıldıktan sonraki ücret maliyetinin, süre artırılmadan önceki ücret maliyetine oranı olarak hesaplanmaktadır (Aykaç, 2010: 368).

¹⁴ %10'u ihtiyaç fazlası olduğu için, %10'u da sebepsiz olarak, işçilerinin %20'sini işten çıkaran firmanın katlandığı maliyetin düzeyini ölçmektedir. Bir işçiyi işten çıkarma maliyeti, firmada 3 yıllık bir çalışma süresi olan bir işçi için ihbar süresi, işten çıkarma tazminatları (kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, ...) ve yasalar ya da toplu sözleşmeler gereğince emredici cezaların toplamı olarak hesaplanır. Eğer işten çıkarma yasal değilse, işten çıkarma maliyeti yıllık ücrete eşit varsayılmaktadır. Yeni ücret maliyeti, çalışmaya devam eden işçilerin ücret maliyetleri ile işten çıkarılan işçilerin maliyetlerini içermektedir. İşten çıkarma maliyeti, yeni ücret maliyetinin, eski ücret maliyetine oranı olarak hesaplanmaktadır (Aykaç, 2010: 368).

¹⁵ İşten çıkarmaya karşı yasalar ya da toplu sözleşmeler gereğince, işçilerin korunma düzeyini ölçmektedir. Yedi kukla değişkenin ortalaması olarak hesaplanır. Bu yedi kukla değişkenin her birinin 1'e eşit olması için; 1.) işverenin birden fazla işçiyi işten çıkarmak için üçüncü bir tarafa haber verme zorunluluğunun bulunması, 2.) işverenin birden fazla işçiyi işten çıkarmak için üçüncü bir tarafın onayını almak zorunda olması, 3.) işverenin ihtiyaç fazlası bir işçiyi işten çıkarmak için üçüncü bir tarafa haber verme zorunluluğunun bulunması, 4.) işverenin ihtiyaç fazlası bir işçiyi işten çıkarmak için üçüncü bir tarafın onayını almak zorunda olması, 5.) işverenin, ihtiyaç fazlası bir işçiyi işten çıkarmadan önce çalışacak başka bir yer göstermesi zorunluluğu, 6.) İşten çıkarma veya geçici olarak işten çıkarma için öncelik kuralları olması, 7.) Yeniden işe alma için öncelik kuralları olması gerekmektedir (Aykaç, 2010: 368).

Grafik 6: Sosyal Güvenlik Düzenlemelerinin Katılık Düzeyi –Botero (2004)(OECD)



Not: Yatay barlar soldan sağa sırasıyla “yaşlılık, işgörmelik ve ölüm ödenekleri”, “hastalık ve sağlık ödenekleri” ve “işsizlik ödenekleri”ni göstermektedir.

Kaynak: Aykaç (2010: 158).

Diğer taraftan Grafik 6'da aynı indeksin sosyal güvenlik hukuku çerçevesinde aldığı değerler ifade edilmektedir. Bu verilere göre, sosyal güvenliğin en esnek düzenlemelere konu olduğu ülkeler Meksika, Belçika, Hollanda, Japonya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'dir. En katı düzenlemeler ise yine İskandinav Ülkeleri ile Kanada ve Fransa'da yer almaktadır. İndeks bileşenleri ise, yaşlılık, özürllük (iş görmezlik) ve ölüm ödenekleri, hastalık ve sağlık ödenekleri ve işsizlik ödeneklerinden oluşmaktadır.

Sosyal güvenlik düzenlemelerinin ilk bileşeni olan yaşlılık, iş görmezlik ve ölüm ödenek ve aylıkları çerçevesinde Danimarka ve Yeni Zelanda'nın görece olarak katı, Polonya, Belçika ve Hollanda'nın ise esnek bir düzenleme yapısına sahip oldukları gözükmektedir. Türkiye'nin de %0,71'lik değer ile OECD ortalamasının (0,67) üzerinde bir değer aldığı dikkati çekmektedir.

Hastalık ve sağlığa ilişkin ödeneklerde ve işsizlik ödeneğinde ise Kuzey Avrupa ve İskandinav Ülkeleri işgücü piyasaları oldukça sıkı regüle edilmiştir. Türkiye ise hastalık ve sağlığa ilişkin ödeneklerde OECD ülkeleri ortalamasının üzerinde bir indeks değerine sahiptir. İşsizlik ödeneği ise indeks yılında (2004) Türkiye'de henüz çok yeni bir uygulamadır¹⁶.

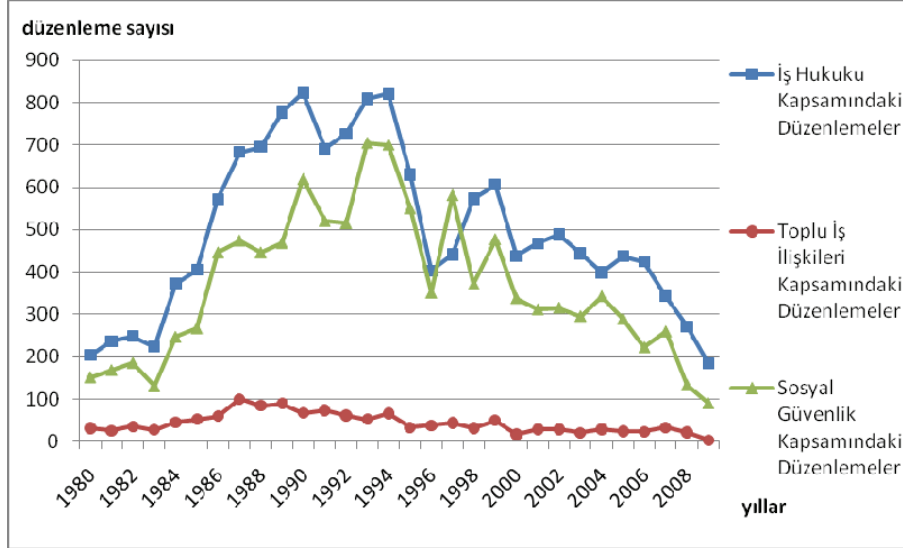
2.2. İşgücü Piyasası Düzenlemelerindeki Eğilimler

1980 sonrasında hızlanan küreselleşme süreci sonrasında artan rekabet şartları ile ücret yapışkanlıklarının ve piyasa işleyişini zorlaştıran düzenlemelerin eksik istihdama neden olduğunu savunan arz yönlü iktisat görüşünün ağırlık kazanması, işgücü piyasası düzenlemelerinin niteliğini daha önemli hale getirmiştir. Bu dönemde, deregülasyonlara gidilerek işgücü maliyetleri açısından rekabet avantajı sağlama amacı ön plana çıkmaktadır (Chang, 2003; Aykaç, 2010). Nitekim Grafik 7'de 1980'lerden sonra yıllara göre OECD ülkelerinde yapılan işgücü piyasası düzenlemelerinin sayıca artan bir eğilimde olduğu görülmektedir. 1990'ların başında ise düzenleme sayısı azalmaktadır. Yapılan düzenleme sayılarında bu kadar açık bir artış ve azalış eğilimin olmasını "açık kapı yaklaşımı"¹⁷ ile açıklamak mümkün gözükmektedir. Bu yaklaşıma göre, yapılan her yeni regülasyonun gelecekteki regülasyonları daha gerekli hale getirmektedir (Addison ve Hirsch, 1997: 9).

¹⁶ 1999 yılında, iş yasası ve sosyal sigortalar yasalarında değişiklikler yaparak işsizlik sigortası kurulmasına dair çıkarılan 4447 sayılı yasa kapsamında yürürlüğe giren işsizlik sigortası uygulaması ile Türkiye'de 2000 Yılından itibaren primler toplanmaya başlanmış, ilgili şartları sağlayan işçiler için 2002 yılından itibaren işsizlik ödeneği ödenmeye başlanmıştır (Aykaç, 2010: 264). 2004 yılı itibarıyla oldukça yeni olan uygulama, Botero (2004) tarafından indekse dahil edilmemiştir.

¹⁷ "foot in the door"

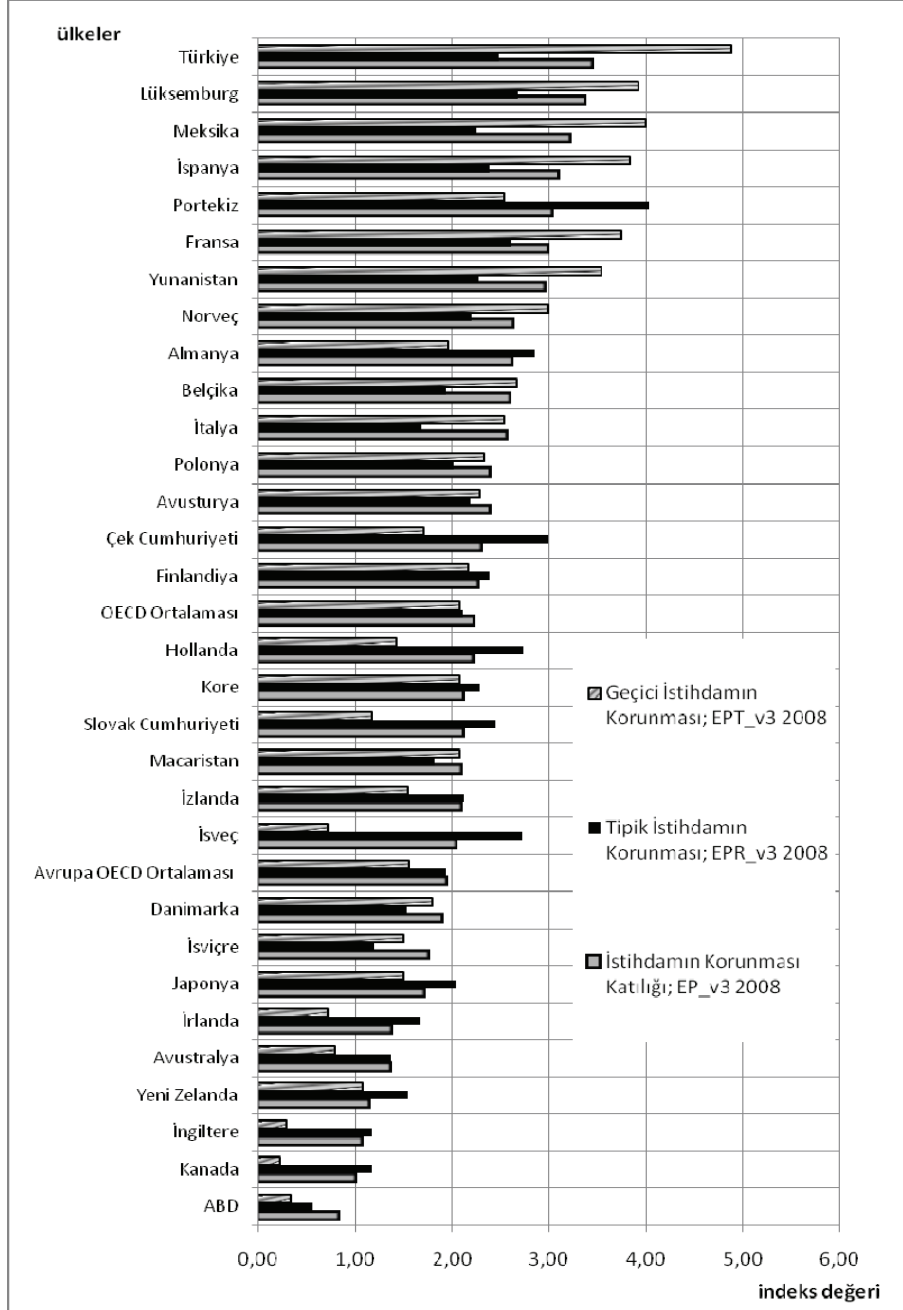
Grafik 7: OECD Ülkelerinde Yapılan İşgücü Piyasası Düzenlemeleri



Kaynak: Aykaç (2010: 158).

Diğer bir ifade ile, işgücü piyasasına yönelik yeni bir düzenlemeye gidildiğinde, bu düzenlemeyi yeni düzenlemeler takip etmektedir. 1980'lerin başında deregülasyonların başlaması ile, yeni deregülasyon düzenlemeleri de beraberinde gelmekte, düzenlenecek olan alanlar istenildiği gibi şekillendirildiğinde ise düzenleme sayısı giderek azalmaktadır. Grafik 7'de yer alan düzenlemelerin sonucunda OECD ülkelerinde işgücü piyasası düzenlemelerinin genel durumu OECD istihdamın korunması indeksi ile takip edilebilir.

Grafik 8: OECD Ülkelerinde İstihdamın Korunması Esnekliği (2008)



Kaynak: Aykaç (2010: 171).

Daha önce de belirtildiği gibi OECD istihdamın korunması indeksi, çalışanların çalışma hayatındaki rahatlığını ve çalışma koşullarının gelişmişlik düzeyini göstermekte, aynı zamanda işverenler için istihdamın maliyetini de ifade etmektedir. İndeks, “0” ile “6” arasında değer almakta, indeks değeri düştükçe daha esnek bir işgücü piyasasının varlığı ifade edilmiş olmaktadır¹⁸. OECD istihdamın korunması indeksinin OECD ortalamasının yıllar itibariyle almış olduğu değerler yardımıyla, yapılan düzenlemelerin ne yönde değişim göstermekte olduğu ortaya konulabilir. Yıllar itibariyle hesaplanan tek indeks olan OECD istihdamın korunması indeksinin birinci versiyonu¹⁹ 1985 yılından itibaren mevcuttur. İkinci versiyon, birinci versiyona ek olarak geçici istihdamın korunmasını da içermekte ve 1998 yılı sonrası için hesaplanmaktadır. Üçüncü versiyon ise ikinci versiyona toplu işten çıkarma düzenlemelerinin de eklenmesiyle oluşmakta ve 2008 yılı için hesaplanmaktadır. Grafik 8’de OECD ülkeleri için OECD istihdamın korunması endeksinin üçüncü versiyonu²⁰ değerleri verilmektedir. Grafik 8’e göre, geçici istihdamın korunması alanında²¹ en katı regüle edilmiş olan işgücü piyasasının “3,46” olan indeks değeri ile Türkiye’de olduğu görülmektedir. Türkiye’yi “3,23”lük değer ile Meksika takip etmektedir. Geçici istihdam biçimlerinin en esnek olarak uygulandığı ülkeler ise ABD (0,85)²², Kanada (1,02) ve İngiltere’dir (1,09). OECD ortalaması, “2,24”dür. Genel olarak bakıldığında ise İskandinav ülkelerinde daha katı, Avrupa dışındaki OECD ülkelerinde daha esnek bir yapının olduğu görülmektedir. Tipik istihdamın korunmasına yönelik düzenlemeler dikkate alındığında ise Portekiz (4,03), Çek Cumhuriyeti (3,00) ve Almanya (2,85) en katı düzenlemelere sahiptir. OECD ortalaması “2,11” düzeyindedir. En esnek düzenlemeler ise ABD (0,56), Kabada (1,17) ve İngiltere’de (1,17) yer almaktadır. Geçici istihdamın korunması, tipik istihdamın korunması ve toplu olarak işten çıkarmanın kolaylığını içeren “istihdamın korunması indeksi, üçüncü versiyonu” değerleri yine Grafik 8’den takip edilebilmektedir. Buna göre en katı regülasyonların olduğu OECD ülkesinin Türkiye (4,88) olduğu dikkati çekmektedir. Türkiye’yi, Meksika (4,00) ve Lüksemburg (3,92) takip etmektedir. İstihdamın en düşük düzeyde korunduğu OECD ülkeleri ise ABD (0,33), Kanada (0,22) ve

¹⁸ 3 farklı versiyonu bulunan indeks ile bazı detaylar EK’de sunulmaktadır. Daha fazla detay için www.oecd.org/employment/protection adresi ziyaret edilebilir.

¹⁹ EK I ve EK II’den de takip edilebileceği gibi ilk versiyon kapsam olarak diğer versiyonlardan daha dardır.

²⁰ OECD istihdamın korunması indeksinin bu versiyonu, EK’de yer alan bütün altbileşenleri içeren en geniş kapsamlı OECD istihdamın korunması indeksidir. Bu indeks sadece 2008 yılı için hesaplanmıştır, önceki seneler için veri mevcut değildir.

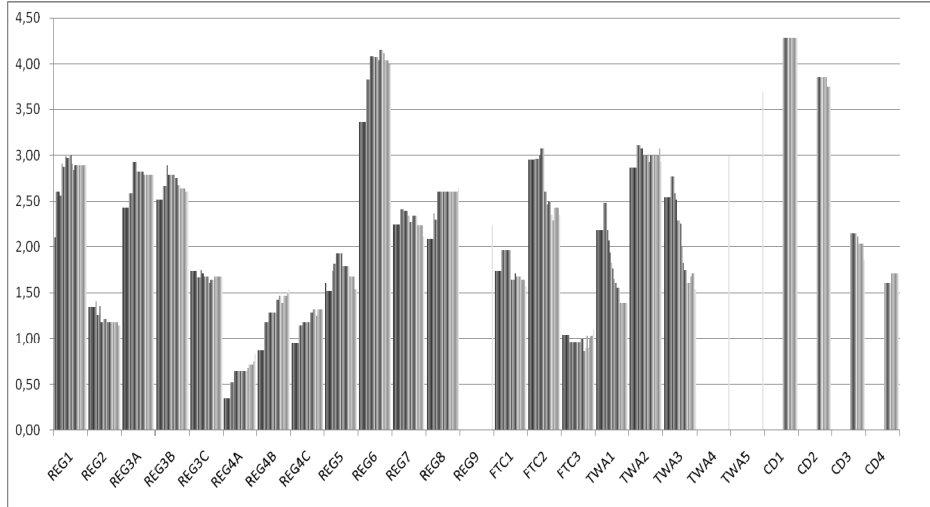
²¹ Bu indekslerin içeriği Ek I ve EK II’den takip edilebilir.

²² Parantez içerisindeki sayılar indeks değerini göstermektedir. İndeks değerlerine OECD internet veri tabanından ulaşılabilir; <http://stats.oecd.org>.

İngiltere'dir (0,29). İşgücü piyasası düzenlemelerinde Botero (2004) indeksinde de göze çarpan Avrupa ve Amerika arasındaki belirgin fark, OECD istihdamın korunması indekslerinde de açıkça görülmektedir.

İstihdamın korunması esnekliğinin OECD ülkeleri ortalama indeks değerleri yıllar itibarıyla Grafik 9'da aktarılmıştır. Grafikte yatay eksenle yer alan indeks alt bileşenlerinin açık ifadeleri EK I'den takip edilebilir. Her bir alt bileşen için gösterilen bar demeti, birincisi 1985'i ifade etmek üzere soldan sağa artan yılları temsil eden ve o yıl için indeksin aldığı alt bileşenin değerini gösteren barlardan oluşmaktadır²³. Buna göre, Grafik 9'a göre 1985-2008 yılları arasında genel olarak bir deregülasyon eğiliminin olduğunda bahsedilebilir. Bütün alt bileşenler içinde sadece üç alt bileşenin değerinde büyük bir artış olduğu görülmektedir. Bu bileşenler, "reg4a", "reg4b" ve "reg4c" yani sırasıyla, 9 ay, 4 yıl ve 20 yıl çalışma süresi olan işçilerin işten çıkarılmasında ödenecek kıdem tazminatı tutarıdır.

Grafik 9: OECD Ülkelerinde İşgücü Piyasası Esnekliğinin Yıllar İtibarıyla Değişimi (İstihdamın Korunması)



Not: Tablodaki kısaltmalar için EK I ve EK II'ye bakılabilir. REG9, TWA4 ve TWA5' ilişkin endeks değerleri sadece 2008 yılı için mevcuttur. Ayrıca, CD1, CD2, CD3 ve CD4' ilişkin endeks değerleri ise 1998 – 2008 tarihleri arasında mevcuttur.

Kaynak: Aykaç (2010: 191).

²³ Grafiğin altında da belirtilmiş olduğu gibi REG9, TWA4 ve TWA5' ilişkin endeks değerleri sadece 2008 yılı için mevcuttur. Ayrıca, CD1, CD2, CD3 ve CD4' ilişkin endeks değerleri ise 1998 – 2008 tarihleri arasında mevcuttur. Dolayısıyla bar demetlerinin başlangıç yılları da belirtilen şekilde farklılaşmaktadır.

Yıllar itibarıyla daha düşük indeks değerleri alan, dolayısıyla deregülasyon olarak nitelenen alt başlıklar arasında “reg2” (fesih bildirimının başlayabilmesi için gerekli gecikme), “reg3” (bildirim süresinin görev süresine göre uzunluğu), “reg5” (haklı ya da haksız fesih tanım kapsamı) bulunmaktadır. Buna göre OECD ülkelerinde fesih bildirimleri daha esnek hale getirilmekte, dolayısıyla işten çıkarma işveren açısından kolaylaştırılmış olmaktadır. Diğer taraftan haksız fesih tanım kapsamının daraltılması da istihdamın korunması düzeyini düşürmekte, işten çıkarmaları görece olarak daha kolay hale getirmektedir.

Belirli süreli iş sözleşmelerini ilgilendiren düzenlemelerin de esnekleşme yönünde gerçekleşmekte olduğu söylenebilir. Grafik 9’da, “ftc1” (belirli süreli iş sözleşmelerinin yapılabildiği durumlar), indeks değeri azalmaktadır. İndeks değerinin azalması, belirli süreli iş sözleşmelerinin yapılabildiği durumların genişletildiği anlamına gelmektedir (OECD, 2009). Ayrıca, “ftc2” (yapılabilecek maksimum ardışık belirli süreli sözleşme sayısı) ve “ftc3” (yapılabilecek maksimum ardışık belirli süreli sözleşme toplam süresi), indeks değerleri de azalmaktadır. Bu değerlerin azalması, belirli süreli sözleşme sayısının ve süresinin arttığı anlamına gelmektedir (OECD, 2009).

“twa1” (geçici iş ajansı istihdamının legal olduğu iş tipleri), indeks değerinin azalması, geçici iş ajanslarına yönelik kısıtlamaların azaldığı anlamında gelmektedir. “twa3” (geçici iş ajansı istihdamının maksimum toplam süresi), indeks değerinin azalması ise bu sürenin artmış olduğunu, “cd2” (işveren diğer ek özel maliyetler)²⁴ indeks değerinin azalması ek maliyetlerin de azaldığını göstermektedir. “cd3” (bildirim başlanabilmesi için gerekli ek gecikmelerin varlığı) indeks değeri azalmasıyla, bireysel fesih durumunda bildirim başlamış sayılmasını geciktiren unsurların azalması söz konusu olmaktadır. Bütün bu deregülasyonlar (“twa1”, “twa3”, “cd2”, “cd3” indeks değerlerindeki azalmalar) sonucunda, geçici istihdamın korunmasında daha esnek bir yapı meydana gelmektedir. Bu çerçevede, atipik iş tiplerinin yaygınlaşmakta olduğu da göz önüne alınırsa (Grafik 3), bu alanların daha esnek hale getirilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. İşgüvencesinin görece olarak daha düşük olduğu atipik çalışma koşullarında yapılan deregülasyonlar sonucunda istihdamın daha az korunması söz konusudur.

2.3. Avrupa Birliği’nde Güvenceli Esneklik ve Deregülasyon

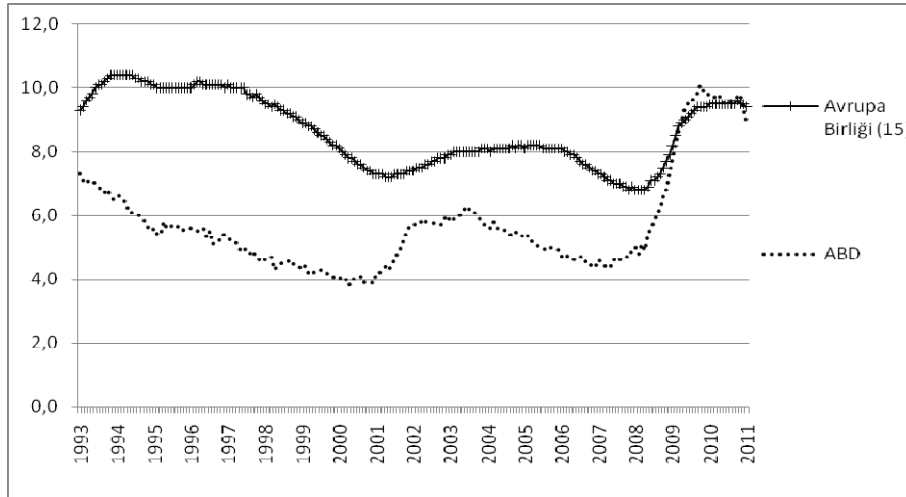
OECD ülkelerindeki işgücü piyasası düzenlemelerinin genel görünümü dikkate alındığında²⁵, OECD Avrupa ülkeleri ile diğer OECD ülkeleri arasında

²⁴ İş konseylerine (veya işçi temsilcilerine) ve kamusal istihdam büroları gibi devlet otoritelerine karşı bildirim yükümlülükleri olabilir. Ülkeler, bu yükümlülüklerin üzerinde yer alan ek bildirim yükümlülüklerinin olup olmadığına göre notlanmaktadır (OECD, 2010).

²⁵ Özellikle de iş hukuku düzenlemelerinde.

dikkate değer bir kutuplanma olduğu görülmektedir. Özellikle Grafik 5’de ifade edilen iş hukuku düzenlemelerinin esnekliği açısından bu ayrım daha belirgin bir hal almaktadır. Yazında da Avrupa Ülkeleri’ndeki işgücü piyasalarının, ABD, Japonya ve Avustralya işgücü piyasalarına göre daha katı şekilde regüle edilmiş olduğuna ve bu katılığın Avrupa’daki işsizlik oranını açıklar nitelikte olduğuna dair yaygın görüş bulunmaktadır (Bozkaya ve Kerr, 2008: 2, Ochel, 2008: 2). Avrupa’daki işsizlik oranları 1960’larda ABD’deki işsizlik oranların altında iken, özellikle 1980’lerin ortasından itibaren Avrupa’daki işsizlik oranları ABD’deki oranın oldukça üzerine çıkmıştır (Blanchard ve Summers, 1986: 18) . Bu durumun sebepleri arasında, Avrupa’daki yüksek sendikal koruma ve güçlü sosyal sigorta sistemi ile işgücü piyasası katılıklarının olduğu öne sürülmektedir (Bentolila ve Bertola, 1990, Bertola, 2003: 15, Aykaç, 2010). Özellikle 1980’li yıllarda, ABD’de ve Avrupa’da yüksek büyüme oranlarının yakalanmış olmasına rağmen, ABD’de istihdamın artması, Avrupa’da ise belirgin bir artışın olmaması şeklinde ele alınan bu durum, “eurosclerosis” olarak da ifade edilmektedir (Bentolila ve Bertola, 1990; Rosser ve Rosser, 2004). Grafik 10’da, 1993’den 2011’in ilk ayına kadar Avrupa Birliği (15) ve ABD işsizlik oranları gösterilmektedir. 2009 Yılına kadar, AB işsizlik oranlarının ABD işsizlik oranlarının üzerinde seyretmekte olduğu göze çarpmaktadır.

Grafik 10: Avrupa Birliği ve ABD’de İşsizlik Oranı (1993 – 2011)



Kaynak: Eurostat (2011)

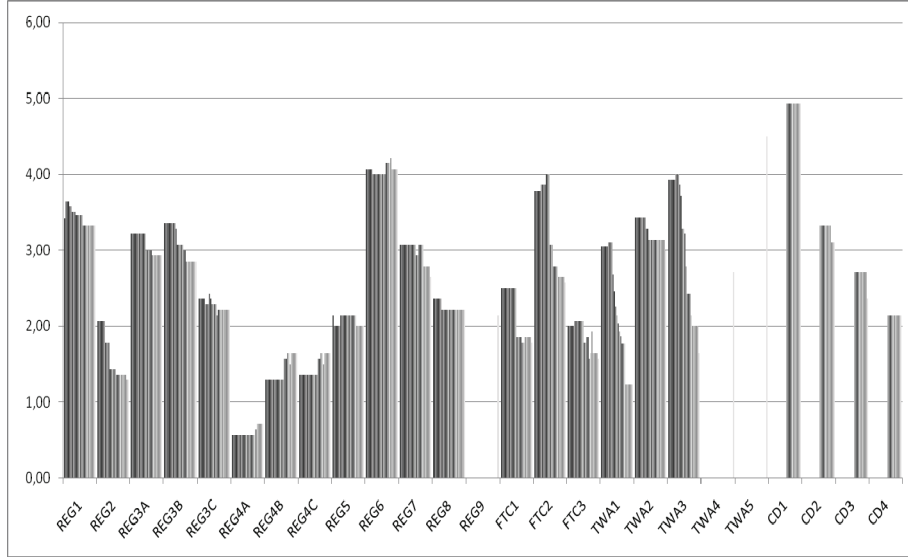
Avrupa Birliği, yaşanan göreceli yüksek işsizlik düzeyi ve istihdam yaratma yetersizliği ile mücadele edebilmek amacıyla, bildiri, toplantı ve zirvelerden oluşan bir istihdam stratejisi belirleme süreci hayata geçirmiştir. Bu süreç çerçevesinde, Avrupa istihdam stratejisinin şekillenmesinde önemli yere sahip olan 1993 yılında Avrupa Birliği Komisyonu'nca hazırlanan Beyaz Kitap, 1994 yılında Avrupa İstihdam Stratejisi'nin temelini oluşturan Essen Zirvesi, 1997 Amsterdam Antlaşması, AB'nin ilk istihdam zirvesi olan 1998 yılındaki Lüksemburg Zirvesi önem taşımaktadır. Ayrıca, 2000 yılının Mart ayında Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi ve 2006 yılında AB Komisyonu'nca yayınlanan Yeşil Kitap, Avrupa Birliğinde işgücü piyasasının esnekleşmesi ve güvenceli esneklik kavramı²⁶ açısından önem taşımaktadır. 2006 yılında yayınlanan Yeşil Kitap'ta, işgücü piyasası esnekleşmesinin yetersiz olduğunun altı çizilmektedir. Diğer taraftan, 2006 yılında yayınlanan "Avrupa İstihdam Raporu"nda, iş güvencesinin olumsuz sonuçlarının altı çizilmekte ve esnekleşmeye olan ihtiyaç vurgulanmaktadır. 2007 yılında ise "Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvence Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam" bildirisi Avrupa Komisyonu'nca yayınlanmıştır. Bildiride, esnekliğin artırılması gerekliliğine ve daha işlevsel bir sosyal güvenlik sistemine olan ihtiyaç vurgulanmaktadır (Aykaç, 2010: 247, 248).

Avrupa istihdam stratejisinin esnekleşme yönündeki eğiliminin sonucunda, AB (15)'e ait OECD istihdamın korunması indeksi alt bileşenlerinin yıllar itibarıyla nasıl bir değişime konu olduğu Grafik 11'den takip edilebilir. Grafik 11'de de Grafik 9'da olduğu her bir alt bileşen için gösterilen bar demeti, birincisi 1985'i ifade etmek üzere soldan sağa artan yılları temsil eden ve o yıl için indeks aldığı alt bileşenin değerini gösteren barlardan oluşmaktadır²⁷. Buna göre, AB'de yaşanan deregülasyon eğiliminin, OECD kapsamında yaşanan deregülasyon eğiliminden daha belirgin olduğu görülmektedir. Özellikle fesih bildirimlerine ("reg2" (fesih bildiriminin başlayabilmesi için gerekli gecikme) ile "reg3" (bildirim süresinin görev süresine göre uzunluğu)) ilişkin yapılan düzenlemelerin istihdamın korunmasını daha belirgin bir şekilde azaltmakta olduğu dikkati çekmektedir.

²⁶ Güvenceli esneklik, esnek çalışma koşullarını sağlayacak ve tipik istihdamla atipik istihdam arasındaki iş güvencesi farklılıklarını azaltacak düzenlemeleri öngörmektedir (Aykaç, 2010).

²⁷ Yatay ekseninde yer alan indeks alt bileşenlerinin açık ifadeleri EK I'den takip edilebilir.

Grafik 11: AB (15) Ülkelerinde İşgücü Piyasası Esnekliğinin Yıllar İtibariyle Değişimi (İstihdamın Korunması)



Not: Tablodaki kısaltmalar için EK I ve EK II'ye bakılabilir. REG9, TWA4 ve TWA5' ilişkin endeks değerleri sadece 2008 yılı için mevcuttur. Ayrıca, CD1, CD2, CD3 ve CD4' ilişkin endeks değerleri ise 1998 – 2008 tarihleri arasında mevcuttur.

Kaynak: OECD (2010).

Ayrıca, geçici istihdamın korunmasında da önemli bir esnekleşmenin varlığından bahsedilebilir. Bu çerçevede, “twa1” (geçici iş ajansı istihdamının legal olduğu iş tipleri), “twa2” (İş süresinin uzatılmasına yönelik kısıtlamalar) ve “twa3” (geçici iş ajansı istihdamının maksimum toplam süresi) ile “ftc1” (belirli süreli iş sözleşmelerinin yapılabildiği durumlar), “ftc2” (yapılabilecek maksimum ardışık belirli süreli sözleşme sayısı) ve “ftc3” (yapılabilecek maksimum ardışık belirli süreli sözleşme toplam süresi) indeks değerlerinde de dikkati çeken bir azalma olduğu görülmektedir.

Avrupa'daki işgücü piyasası deregülasyon eğiliminin ABD ve diğer OECD ülkelerindeki eğilime göre daha güçlü bir yapı arz etmekte olduğu görülmektedir. Özellikle 2008 Küresel Krizi sonrasında ABD işsizlik oranlarının, AB (15) işsizlik oranlarının üzerine çıktığı dikkate alındığında (Grafik 10), AB'de uygulanan görece hızlı deregülasyon sürecine rağmen, işgücü piyasasının ABD'ye göre daha katı bir

yapıya sahip olmasının bu değişim üzerindeki etkisinin olabileceği akıllara gelmektedir.

Sonuç

Özellikle 1980'lerden önce uygulanan Keynesyen talep yönlü politikaların terk edilerek arz yönlü politikaların uygulanmaya başlanması ve küreselleşmenin giderek hız kazanması sonucunda, işgücü piyasası düzenlemeleri yapılırken daha esnek bir piyasa oluşması amacının ağırlık kazandığı görülmektedir. Artan küresel rekabet ortamında işgücü maliyetlerinin aşağı çekilmesi ihtiyacı, atipik çalışma koşullarının daha kolay uygulanabilir hale getirilmesi ve çeşitlendirilmesi, işe alma ve işten çıkarma kararlarının işlem kolaylığının sağlanması ve maliyetinin düşürülmesinin yanı sıra ve istihdamın işverene olan maliyetinin düşürülmesine yönelik deregülasyonları da beraberinde getirmiştir. Bu durum, çalışanlar açısından iş güvencesinin azalması ve istihdamın daha az korunması sonuçlarını doğurmakta, özellikle yaşanan küresel krizlerle beraber istihdamın ve işsizliğin krizden daha fazla etkilenmesinin de önünü açmaktadır.

OECD ülkelerinde 1980 sonrası gidilen işgücü piyasası düzenlemelerinde, iş sözleşmesinin feshine ilişkin kolaylıkların sağlanarak işten çıkarma süreçlerinin kolaylaştırıldığı, atipik çalışma çeşitlerinin artırıldığı, özellikle belirli süreli iş sözleşmelerine uygulama kolaylıkları getirildiği, geçici iş ajanslarının uygulama alanının artırıldığı ve geçici istihdam uygulamalarının esnekleştirildiği görülmektedir. Diğer taraftan, kıdem tazminatlarının artmasına yönelik regülasyonlar yapılmıştır. Bu regülasyonların "güvenceli esneklik" in sağlanması amacıyla yapıldığı düşünülebilir. Ancak, kıdem tazminatına hak kazanma, atipik istihdam çeşitleri ve deneme sürelerinin uzamasıyla zorlaştırılırken, tazminat miktarında artış olmasının iş güvencesine katkısı tartışılır niteliktedir.

Türkiye'nin iş yasaları ve sosyal güvenlik yasaları çerçevesinde OECD ülkeleri içerisinde görece olarak katı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Türkiye işgücü piyasası özellikle, atipik iş sözleşmeleri, fesih bildirim, kıdem tazminatı, belirli süreli iş sözleşmeleri ve geçici iş ajansları alanlarında istihdamın korunması açısından oldukça katı bir yapı arz etmektedir. 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı yeni iş yasası, işsizlik sigortası uygulamasını düzenleyen 4447 sayılı yasa ve sosyal güvenlik sistemini düzenleyen 5510 sayılı yasalar gibi önemli düzenlemelere gidilmiş olsa da, bu düzenlemelerin OECD istihdamın korunması indeksi dikkate alındığında işgücü piyasası esnekliği üzerinde belirgin bir değişime neden olmadığı görülmektedir.

İşgücü piyasası düzenlemelerinin esnekliği OECD ülkeleri içerisinde farklılıklar göstermektedir. Özellikle AB ve ABD arasında önemli derecede bir kutuplanma söz konusudur. Bu kutuplanma giderek azalma eğiminde olsa da, ABD işgücü piyasasının halen AB işgücü piyasasından daha esnek bir yapıda olduğu görülmektedir. Be çerçevede, AB işgücü piyasasındaki katılıklar, 2008 yılı küresel krizi sonrasında AB’de gerçekleşen işsizlik oranlarının ABD’ye göre oldukça düşük gerçekleşmesinin nedenleri arasında sayılabilir.

Kaynakça

- ADDISON, John ve HIRSCH, Barry (1997), “The Economic Effects of Employment Regulation: What are the Limits”, *Government Regulation of the Employment Relationship*, Bruce Kaufman (ed.), IRRA 50th Anniversary Volume, Madison, WI: Industrial Relations Research Association, 127 – 178.
- AMABLE, Bruno, DEMMOU, Lilas ve GATTI, Donatella (2007), “Employment Performance and Institutions: New Answers to an Old Question”, *IZA Discussion Paper 2731*.
- AYKAÇ, Gökhan (2010), *İşgücü Piyasalarına Yönelik Regülasyonların İşgücü Arz ve Talebi Üzerine Etkileri: Türkiye Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.
- BENTOLILA, Samuel ve BERTOLA, Giuseppe (1990), “Firing Costs and Labor Demand: How Bad is eurosclerosis”, *Review of Economic Studies*, C. 57, S. 3, 381 - 402.
- BETCHERMAN, Gordon, Amy LUINSTRA ve Makoto OGAWA (2001), “Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection”, *Social Protection Discussion Paper Series*, No: 0128, The World Bank.
- BERTOLA, Giuseppe (2003), “Distribution, Efficiency and Labor Market Regulation: Theory, OECD, Latin America”, 7th Annual Conference, Central Bank of Chile, Santiago.
- BLANCHARD, Oliver ve SUMMERS, Lawrence (1986), “Hysteresis and the European Unemployment Problem”, *NBER Macroeconomics Annual 1986*, Volume 1, MIT Press, S. 15 – 90.

- BLANCHARD, Oliver ve WOLFERS, Justin (2000), “The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence”, *The Economic Journal*, C. 110, S. 462, 1- 33.
- BOERI, Tito, NICOTELLI, Giuseppe ve SCARPETTA, Stefano (2000), “Regulation and Labour Market Performance”, *Regulatory Reform, Market Functioning and Competitiveness*, Ed. G. Galli ve J. Pelksman.
- BORLAND, Jeff (2005), “Impacts of Employment Regulation: Towards an Evaluation Framework”, *Ministry of Economic Development Occasional Paper 06/07*, New Zealand.
- BOTERO Juan C., DJANKOV, Simeon, LA PORTA, Rafael, LOPEZ-DE-SILANES, Florencio ve SHLEIFER, Andrei (2004), “The Regulation of Labor”, *The Quarterly Journal of Economics*, C. 119, S. 4, 1339 – 1382.
- BOZKAYA, Ant ve KERR, William R. (2008), “Labor Regulations and European Industrial Specialization: Evidence From Private Equity Investments”, *HBS Working Paper 08 – 043*.
- BRANDT, Nicola, BURNIAUX, Jean-Marc ve DUVAL, Romain (2005), “Assessing the OECD Jobs Strategy”, *OECD Economics Working Paper 429*.
- CAZES, Sandrine ve NESPOROVA, Alena (2003), “Employment Protection Legislation and its Effects on Labour Market Performance”, High – Level Tripartite Conference on Social Dialogue, Malta, 28 Şubat – 1 Mart.
- CHANG, Ha-Joon (2003), *Globalisation, Economic Development and the Role of State*, Zed Boks Ltd., New York, USA.
- DEAKIN, Simon, LELE, Priya ve SIEMS, Mathias (2007), “The Evolution of Labour Law: Calibrating and Comparing Regulatory Regimes”, *International Labour Review*, C. 146, S. 3-4, 133–162.
- EUROSTAT (2011), Eurostat Statistical Data Base, (Erişim; 17.03.2011), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- GHOSE, Ajit, MAJID, Noman ve ERNST, Christoph (2008), *The Global Employment Challenge*, ILO, Geneva.
- GOLDIN, Claudia (1994), “Labor Markets in the Twentieth Century”, *NBER, Historical Paper No: 58*, Cambridge.
- GRUBB, David ve WELLS, William (1993), *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, OECD Economic Studies, No: 21, OECD.

- HECKMAN James ve PAGES, Carmen (2000), “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets”, *Economia*, C. 1, S. 1, 109 – 154.
- HECKMAN James ve PAGES, Carmen (2003), *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, The University of Chicago Press.
- IMF (2009), *World Economic Outlook, Crisis and Recovery*, Washington D.C.
- KILIÇASLAN, Yılmaz ve TAYMAZ Erol (2005), “Labour Market Regulation, Industrial Structure and Economic Performance”, Economic Research Forum, 12th Annual Conference 2005, Cairo, Egypt.
- LAZEAR, Edward P. (1990), “Job Security Provisions and Employment”, *The Quarterly Journal of Economics*, C. 105, S. 3, 699 – 726.
- NATLEX (2011), ILO Ulusal İşgücü Piyasası Düzenlemeleri Veri Tabanı, (Erişim; 10.03.2011) http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home,
- NICKELL, Stephen, NUNZIATA, Luca ve OCHEL, Wolfgang (2005), “Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?”, *The Economic Journal*, C. 115, S. 500, 1–27.
- NICOLETTI, Giuseppe, SCARPETTA, Stefano ve BOYLAUD, Oliver (2000), “Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation”, *OECD Working Paper* No 220.
- OCHEL, Wolfgang (2008), “The Political Economy of Two-tier Reforms of Employment Protection in Europe”, *Cesifo Working Paper* No.2461.
- OECD (1999), *1999 Employment Outlook*, Paris, OECD
- OECD (2010), Indicators of Employment Protection, (Erişim, 08.12.2010) www.oecd.org/employment/protection.
- ROSSER, Barkley ve ROSSER , Marina (2004), *Comparative Economics in a Transforming World Economy*, The MIT Press.
- SCHOLZ, Evi ve TRANTAS, Georgios (1995), “Legislation on “Benefits” and on Regulatory Matters: Social Security and Labor Market”, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Ed. Herbert Döring, St. Martin’s Press, Frankfurt / New York, ss. 628 – 653.

EK I: OECD İstihdamın Korunması İndeksi Alt Bileşenleri

Değişken	Açıklama
REG1	Bildirim prosedürleri
REG2	Fesih Bildiriminin başlayabilmesi için gerekli gecikme
REG3A	Bildirim süresinin görev süresine göre uzunluğu; -9 ay görev süresi -
REG3B	Bildirim süresinin görev süresine göre uzunluğu; -4 yıl görev süresi -
REG3C	Bildirim süresinin görev süresine göre uzunluğu; -20 yıl görev süresi -
REG4A	Görev süresine göre kıdem tazminatı; -9 ay görev süresi -
REG4B	Görev süresine göre kıdem tazminatı; -4 yıl görev süresi -
REG4C	Görev süresine göre kıdem tazminatı; -20 yıl görev süresi -
REG5	Haklı ya da haksız fesih tanımı
REG6	Deneme süresi uzunluğu
REG7	Haksız fesih durumunda tazminat
REG8	Haksız fesih takiben görev iadesi olabilme imkanı
REG9	Haksız fesih şikayet edilmesi ya da dava konusu yapılması için maksimum süre
FTC1	Belirli süreli iş sözleşmelerinin yapılabildiği durumlar
FTC2	Yapılabilecek maksimum ardışık belirli süreli sözleşme sayısı
FTC3	Yapılabilecek maksimum ardışık belirli süreli sözleşme toplam süresi
TWA1	Geçici iş ajansı istihdamının legal olduğu iş tipleri
TWA2	İş süresinin uzatılmasına yönelik kısıtlamalar
TWA3	Geçici iş ajansı istihdamının maksimum toplam süresi
TWA4	Geçici istihdam ajansı kurulmasının bir izin ya da bildirim gerektirip gerektirmediği
TWA5	Regülasyonlar kullanıcı firmanın sıradan işçiler ile geçici istihdam ajansları işçilerine eşit davranmasını garanti ediyor mu?
CD1	Toplu işten çıkarma tanımı
CD2	İşveren diğer ek özel maliyetler
CD3	Bildirim başlatılması için gerekli ek gecikmelerin varlığı
CD4	Fesih bildiri için ek gereklilikler

Kaynak: Aykaç, 2010.

EK II: OECD İstihdamın Korunması Endekslerinde Bileşenlerin Ağırlıkları

Düzye 1 Ölçek 0-6	Düzye 2 Ölçek 0-6	Düzye 4 Ölçek 0-6	Versiyon 1 ve 2 ağırlıkları	Versiyon 3 ağırlıkları
GENEL ÖZET GÖSTERGE	Tipik İstihdamın Korunması Katılığı	REG1	(1/2)	(1/2)
		REG2	(1/2)	(1/2)
		REG3A	(1/7)	(1/7)
		REG3B	(1/7)	(1/7)
		REG3C	(1/7)	(1/7)
		REG4A	(4/21)	(4/21)
		REG4B	(4/21)	(4/21)
		REG4C	(4/21)	(4/21)
		REG5	(1/4)	(1/5)
		REG6	(1/4)	(1/5)
		REG7	(1/4)	(1/5)
		REG8	(1/4)	(1/5)
		REG9	...	(1/5)
	Geçici İstihdamın Korunması Katılığı	FTC1	(1/2)	(1/2)
		FTC2	(1/4)	(1/4)
		FTC3	(1/4)	(1/4)
		TWA1	(1/2)	(1/3)
		TWA2	(1/4)	(1/6)
		TWA3	(1/4)	(1/6)
		TWA4	..	(1/6)
		TWA5	..	(1/6)
	Toplu İşten Çıkarma (EPC)	CD1	(1/4)	(1/4)
		CD2	(1/4)	(1/4)
		CD3	(1/4)	(1/4)
		CD4	(1/4)	(1/4)

Kaynak: Aykaç, 2010.