

T.C.
BAŐKENT ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE DEĞİŞTİRİLEN ÇALIŞMA YAŞAMI:
ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. şebnem OĞuz

HAZIRLAYAN

Emre İlkan SAKLICA

ANKARA - 2016

Emre İlkan Saklıca tarafından hazırlanan “Türkiye’de Değiştirilen Çalışma Yaşamı: Ulusal İstihdam Stratejisi” adlı bu çalışma jürimizce Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Kabul Tarihi:/...../2016

Jüri Üyesinin Unvanı, Adı-Soyadı

İmzası

Jüri Üyesi: Prof. Dr. Aziz Konukman

.....

Jüri Üyesi: Prof. Dr. Menderes Çınar

.....

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Şebnem Oğuz

.....

(Tez Danışmanı)

ÖZET

Ulusal İstihdam Stratejisi, Türkiye’deki çalışma yaşamında köklü değişiklikler meydana getirmeyi amaçlayan ve uluslararası kuruluşlar ile sermayenin talepleri doğrultusunda hazırlanan kapsamlı bir pakettir. Paket, çalışanların en önemli güvencelerinden kıdem tazminatından, çalışma saatlerine, sosyal güvenlik haklarından, kadının işgücüne katılımına varana kadar pek çok değişikliği içeren bir yapıya sahiptir.

Çalışmada, Düzenleme Kuramı kullanılarak, 2000’li yılların sonundan itibaren çalışma yaşamında yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerin hangi yöntemlerle hazırlandığı, neleri etkileyeceği incelenmeye çalışılmıştır.

Kurama göre, devlet artık tek başına, her şeyi yöneten aktör değil, içinde barındırdığı toplumsal katmanlarla bir bütündür. Devlet, sermaye ve ücretli kesim gibi sınıflandırılan bu katmanlar arasında bahsedilen istikrarın sürmesinin en önemli yöntemi, sistemde sorun çıkarması olası kısımların dağıtılarak yeniden yapılandırılmasıdır. Bu bağlamda Türkiye’nin de Post-Fordist dönemde ekonomik istikrarını devam ettirmek için seçtiği yöntem Ulusal İstihdam Stratejisi başlığı altındaki geçici işçilik, esnek çalışma ve kıdem tazminatı konusunda yapılan ve yapılması planlanan değişikliklerdir.

Sonuç olarak, bu çalışmada küreselleşme kavramının ortaya çıkışından başlanarak, ekonomik küreselleşme ve Düzenleme Kuramı’nın tanımı yapılmış ve farklı birikim modelleri tarihsel karşılaştırmalarla kuramsal olarak analiz edilmiştir. Sistemin genelinde ortaya çıkan değişiklik ve Türkiye’nin bu süreçte nerede durduğu tartışıldıktan sonra ise kuram yardımıyla Türkiye’deki çalışma yaşamının değişimleri ele alınmıştır. Elde edilen bilgiler ışığında Ulusal İstihdam

Stratejisi'nin, sistemdeki ülkelerin yaptığı değişikliklerin Türkiye versiyonu olduğu tespit edilmiş, düzenlemenin gelişmiş ülkeler tarafından oluşturulmuş yapılar aracılığıyla Türkiye'ye tavsiye edildiği ve sermaye kesiminin de çıkarları gereği bu değişiklikleri savunduğu tespit edilmiştir. Neoliberal yaklaşımların iddialarının aksine, yapılan değişikliklerin ücretli kesimin yaşamında olumsuz yönde büyük değişiklikler yaratacağı ve güvencesiz, düşük ücretli köleleşmiş bir sınıfın ortaya çıkacağı sonucuna varılmıştır.

ANAHTAR KELİMELER: Düzenleme kuramı, ulusal istihdam stratejisi, geçici istihdam, esnek çalışma

ABSTRACT

National Employment Strategy, which is a detailed legal package that aims extensive changes in the working life, has been prepared in accordance with the demands of international organizations and business groups. This package includes many changes in areas such as severance payments, working hours, social security rights and women's participation in the labor force.

Using Regulation Theory, this study analyzes the transformations in the working life, as well as the methods through which these transformations were made since the late 2000s.

The theory comes up by defining the state as a complete system with lots of social layers but not a solid actor alone. The most important method for maintaining stability among these layers which are classified as state, capital and wage labor is reorganization through the dismissal of problematic parts. In this context, Turkey's method for maintaining stability in the Post-Fordist era has been the National Employment Strategy which contains changes in areas such as temporary work, labor flexibility and severance payments.

In conclusion, this thesis first explains the rise of the globalization concept and defines economic globalization as well as Regulation Theory and then analyzes different accumulation models with historical comparisons. The general changes in the system and the position of Turkey is discussed and changes in the working life of Turkey are explored. According to the results of these analyses, National Employment Strategy is defined as the Turkish version of the general transformation in the system. It is a strategy which is recommended by international

organizations and supported by business groups in line with their interests. Contrary to neoliberal approaches, it is also figured out that these changes create negative impacts on workers' lives by creating a modern slavery class with insecure and low-wage jobs.

KEY WORDS: Regulation Theory, National Employment Strategy, temporary work, flexible labor

İÇİNDEKİLER

Sayfa no

ÖZET	ii
ABSTRACT	iv
KISALTMALAR DİZİNİ	vii
TABLolar DİZİNİ	viii
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM	4
1. KÜRESELLEŞME KAVRAMI VE EKONOMİK KÜRESELLEŞME	4
1.1 Küreselleşme Kavramı	4
1.2 Ekonomik Küreselleşme ve Ulus Devlet	7
1.2.1 Düzenleme Okulu	14
2. KAPİTALİZM VE DÜZENLEME KURAMI	17
2.1 Kapitalizmin Tarihsel Aşamaları	17
2.1.1 Yaygın Birikim Rejimi ve Rekabetçi Düzenleme Biçimi	17
2.1.2 Yoğun Birikim Rejimi ve Tekelci Düzenleme Biçimi: Fordizm	19
2.1.3 Esnek Birikim Rejimi: Post-Fordizm	25
2.2 Azgelişmiş Ülkelerde Kapitalizm	32
2.2.1 Türkiye’de Durum	37
2.3 Türkiye’de Neoliberalizm ve Emek Politikaları	39
III. BÖLÜM	47
3. ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ	47
3.1 Metnin Hazırlanışı	47
3.2.1 İç - Dış Dinamikler	47
3.2 Metnin Kapsamı	54
3.3 Çalışma Yaşamında Yeni Düzenleme: Modern Kölelik	57
3.3.1 Esnek Çalışma	59
3.3.2 Geçici İstihdam	66
3.3.3 Kıdem Tazminatı	83
SONUÇ	103
KAYNAKÇA	110

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

DISK : Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu

HAK-İŞ : Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu

HDP: Halkların Demokratik Partisi

ILO: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)

IMF: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

KESK: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü)

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TİSK: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TMMOB: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TÜRK-İŞ : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

TTB: Türk Tabipleri Birliği

UIS : Ulusal İstihdam Stratejisi

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. OECD İstihdam Görünüm Raporu 2015

Tablo 2. Geçici İşçi Oranının Yıllara Göre Değişimi 2002 - 2015

Tablo 3. Geçici İşçi Oranının Yıllara Göre Değişimi 2004-2013

Tablo 4. Ülkelerdeki Geçici İşçi Oranı

Tablo 5. OECD Türkiye Kıdem Tazminatı Raporu

Tablo 6. Uzun Yıllar Kıdem Tazminatı Hesabı

GİRİŞ

Türkiye’de çalışma yaşamı 1980 sonrasında birçok değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler kapitalizmin 1970’lerin başındaki büyük krizi sonrasında dünya genelinde hayata geçirilen neoliberal politikalar ve buna bağlı olarak diğer ülkelerdeki çalışma yaşamı değişikliklerine çeşitli paralellikler göstermektedir. Bu çalışmada, söz konusu politikaların Türkiye’deki çalışma yaşamını neoliberal yaklaşımların iddia ettiği gibi olumlu yönde etkileyip etkilemediği sorusu, son dönemde işçi sınıfı ile ilgili pek çok değişikliği içeren Ulusal İstihdam Stratejisi (UIS) çerçevesinde ele alınacaktır. Çalışmanın temel amacı Türkiye’de çalışma yaşamında küreselleşmeye bağlı olarak yapılan değişikliklerin nedenlerini, aktörlerini ve sonuçlarını eleştirel bir yaklaşımla açıklamaktır. Ulusal İstihdam Stratejisi belgesinin hangi toplumsal aktörlerin katılımı ile oluşturulduğu, işçi ve işveren tarafından nasıl karşılandığı konusu ele alınacaktır. Bu tartışmadaki amaç belgenin oluşum sürecinin incelenerek küreselleşmeye yön veren aktörlerle arasındaki bağlantıları ortaya koymaktır. Avrupa’da 1994 yılında yayınlanan Beyaz Kitap bölge ülkelerinin istihdam politikalarında belirleyici ve önemli bir çerçeve oluşturmuştur. Bu belgenin yaklaşık on beş yıl sonrasında ise Türkiye’de çalışma yaşamında büyük değişikliklere yol açacak, Beyaz Kitap paralelinde hazırlanmış olan Ulusal İstihdam Stratejisi gündeme gelmiştir. Ulusal İstihdam Stratejisi çalışma yaşamından eğitime, işçi sınıfının çalışma dışındaki saatlerinden emekliliğine uzanan geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Küreselleşme ve Türkiye’deki etkilerinin işçi sınıfı üzerindeki son ve en geniş kapsamlı örneği olan Ulusal İstihdam Stratejisi milyonlarca işçiyi etkilediği için büyük bir önem

taşımaktadır. İşçinin eğitim aşamasından emekliliğine kadar her anını kapsayan bu paket milyonlarca öğrenciyi, her cinsiyetten emekçiyi etkilemektedir. Bu konuda varolan çalışmaların çoğunlukla sendika uzmanları ve gazeteciler tarafından kaleme alınmış olması, akademik çalışmaların ise son derece sınırlı olması da çalışmanın önemini artırmaktadır.

Küreselleşme son dönemin popüler sosyal bilim kavramlarından biridir. Nitekim, 1990'lı yıllardan itibaren küreselleşme konulu makalelerin sayısında çok ciddi bir artış gözlenmiştir. Sosyoloji, ekonomi, uluslararası ilişkiler ve tarih gibi pek çok sosyal bilim dalı küreselleşme konusunda farklı yaklaşımlarda bulunmuştur. Ancak küreselleşmenin tanımı ve tarihsel örgüsü konusunda henüz bilimsel bir uzlaşıya varıldığını söylemek mümkün değildir. Çalışmanın ilk bölümünde yazında küreselleşme ile ilgili yapılan tanımlar kısaca ele alınarak bir küreselleşme tanımı oluşturulacaktır. Sonrasında ise liberal, kurumsalcı ve Marksist akademisyenlerin konuya yaklaşımları ele alınacak ve küreselleşmenin ulus devletlerin yapısı üzerindeki etkileri tartışmaya çalışılacaktır. Zira, çalışmanın ana konusu olan Ulusal İstihdam Stratejisi hükümet tarafından, işçi ve işveren örgütlerinin katılımıyla oluşturulmuştur ve Türkiye'deki çalışma yaşamını düzenlemeyi amaçlamaktadır. Ulusal İstihdam Stratejisi'ni hazırlayan aktörlerden birinin hükümet olması ve belgenin hükümet ile sermaye ilişkilerine göre şekillenmesi göz önüne alındığında küreselleşmenin ulus devlet üzerindeki etkileri ve bu yapıda oluşturduğu dönüşüm çalışma açısından önemli bir yer tutmaktadır. Çalışmada bu nedenle kapitalizmi analiz ederken tüm toplumsal aktörleri inceleyen

ve devlet – sermaye – ücretli kesim arasındaki bağlantıyı detaylı olarak yorumlayan Düzenleme Kuramı çalışmanın teorik çerçevesini oluşturacaktır.

Sonraki iki bölümde ise neoliberal paradigma ve bunun emek üzerindeki etkileri önce genel olarak daha sonra Türkiye özelinde tartışılacaktır. Bu politikaların Türkiye’de hangi tarihsel bağlamda uygulanmaya başladığı ve emeği nasıl etkilediği Ulusal İstihdam Stratejisi’nin ortaya çıkış nedenlerini analiz etmek için dikkate değer bir noktadır. Son bölüm ise Ulusal İstihdam Stratejisi ve Türkiye’deki uygulamaları üzerine kurulacaktır. Ulusal İstihdam Stratejisi incelenirken de, özellikle işçi sınıfı tarafından yoğun eleştirilere maruz kalan kıdem tazminatının fona devri, esnek çalışma ve geçici istihdam konusu daha ayrıntılı ele alınacaktır.

I. BÖLÜM

1. KÜRESELLEŞME KAVRAMI VE EKONOMİK KÜRESELLEŞME

1.1 Küreselleşme Kavramı

Çalışmanın bu bölümünde önce küreselleşme kavramı ana hatlarıyla ele alınacak ve yazında bu konuda ne gibi araştırmalar yapıldığına kısaca değinilecektir. Bu tanımın oluşturulmasının ardından çalışmanın konusunu daha da iyi ayrıntılandırmak için küreselleşmenin ekonomik boyutu irdelenecektir. Bu noktada kurumsalcı, liberal ve Marksist kuramın ekonomik küreselleşme ve ulus devlet gibi kavramları hangi yaklaşımlarla analiz ettiği gözlemlenecek ve sonrasında devleti toplumsal katmanlarıyla bir sistem olarak tanımlayarak sermaye – ücret ilişkisi kavramını detaylı bir şekilde inceleyen düzenleme kuramının ne olduğu anlatılacaktır.

Küreselleşme kavramı pek çok boyutu içinde barındıran geniş bir sosyolojik kavramdır. Akademisyenler farklı dönemlerde, konuya farklı şekillerde yaklaşmıştır. Örneğin David Held ve McGrew, küreselleşmeyi tanımlarken önce maddi boyutuna vurgu yapar. Küreselleşmeyi ticari malların, hizmetlerin, sermayenin ve hatta insanın dünya çapında dolaşım halinde olduğu süreç olarak tanımlar. Hemen sonrasında ise küreselleşme kavramının bölgeleri ve sınırları aşarak toplumsal ilişkileri de esnettiğini belirtir. Held ve McGrew'in burada

anlatmak istediği, gitgide artan bu dolaşımların toplumsal ilişkileri fazlasıyla etkilemesi ve dünyanın her yerindeki hareketlerin birbirini değiştirmesi durumudur. Bu durumda yerel meseleler küreselleşirken, küresel her mesele de yerel etkiler yaratabilmektedir.¹ Benzer biçimde Giddens da küreselleşmeyi yerel olayların kilometrelerce ötedeki olaylar tarafından biçimlendirilmesi ve toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması olarak tanımlamaktadır. Giddens, küreselleşmenin kapitalist ekonomi sistemi, ulus devlet, dünya askeri düzeni ve uluslararası işbölümü gibi boyutlarından bahsetmektedir. Giddens'in ekonomi sisteminden bahsederken vurguladığı çok uluslu şirketler kavramı önemlidir; ancak çok uluslu şirketler küreselleşmeyi kendinden bir önceki fenomenden ayıran unsurlardan sadece biridir. Giddens'in bahsettiği ikinci boyuttaki ulus devlet vurgusu da dikkate değerdir.² Ulus devletlerin, bölgesel ve uluslararası ekonomik politikaların yürütülmesindeki rolü küreselleşme için önemli bir yere sahiptir. Hoffman ise küreselleşmenin üç farklı biçimi olduğunu vurgular. İlki teknoloji, bilgi, ticaret, dış yatırım ve uluslararası iş yaşamındaki değişikliklerden kaynaklanan ekonomik küreselleşmedir; ikincisi kültürel malların hareketini besleyen kültürel küreselleşme ve son olarak ikisinin ürünü olan politik küreselleşmedir. Hoffman bu kavramları açıklarken küreselleşmenin hem olumsuz etkilerini ele almakta hem de tarihsel açıdan bir paranteze sokmaktadır.³

¹ David Held ve Anthony McGrew, "Büyük Küreselleşme Tartışması", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew (Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014), s. 7 – 75.

² Anthony Giddens, "Modernliğin Küreselleşmesi", *age*, s. 81 – 88.

³ Stanley Hoffman, "Küreselleşmelerin Çarpışması", *age*, s. 133 – 140.

Görüldüğü gibi küreselleşme üzerine akademisyenler pek çok tanımlama yapmıştır. Bu çalışmada ise küreselleşmenin ekonomik boyutu ile ilgili tanımlamalardan faydalanılacaktır. Ekonomik küreselleşme, sermayenin uluslararasılaşmasının bir sonraki adımı olan sermayenin ulusaşırılaşması olarak da tanımlanabilir. Sermayenin uluslararasılaşması para, meta⁴ ve üretken sermayenin, başka bir deyişle finansal, ticari ve sınai etkinliklerin zaman ve mekân içinde yayılmasıdır. Oğuz'a göre ilk aşamada meta sermayenin uluslararasılaşması ya da dünya ticareti yoluyla kapitalizm pre-kapitalist toplumlara yayılır. Bu dönemin en belirgin özelliği ise sömürge ticareti ve ilkel birikim sürecidir. Para sermayenin uluslararasılaşması ya da ülkeler arası finansal hareketler ise sömürge devletlere verilen kredilerle başlamıştır ve 19. Yüzyılın sonuna gelindiğinde büyük ölçüde tamamlanmıştır. Bu dönemin belirgin özelliği çok uluslu şirketler ve üretimin belirli bölümlerinin başka bölgelerde yapılmaya başlaması, yani üretken sermayenin uluslararasılaşması ya da ülkeler arası sanayi yatırımlarının ortaya çıkmasıdır. 1970'li yıllar sonrasında ise Bretton Woods sisteminin çöküşüyle birlikte para sermayenin uluslararasılaşmasında yeni bir evreye girilmiştir ve bu da bir bütün sermayenin uluslararasılaşmasının hızlanması anlamına gelmektedir. Ekonomik küreselleşmenin ya da sermayenin ulusaşırılaşmasının tam olarak belirginleştiği dönem de bu yıllardır.⁵

⁴ Meta: Taşıdığı özelliklerle insan ihtiyacını gideren nesnelere. Metaya değerini veren şey, sermayenin üstüne konulan insan emeği, üretim için harcanan zaman-emek ölçüğüdür. Meta, üretim sürecinin ilk aşamasındaki paranın toplumsal olarak gerekli olan emek ile birleşmesi ile ortaya çıkar. ⁵Küreselleşme konusundaki temel sorunsal ve yaklaşımları özetleyen kapsamlı literatür değerlendirmeleri için bkz. Guillén, Mauro, "Is Globalization Civilizing, Destructive or Feeble? A Critique of Five Key Debates in the Social Science Literature," *Annual Review of Sociology*, 27, (2001) ss. 235-260; Robinson, W. "Theories of Globalization" in (ed.) George Ritzer *Blackwell Companion to Globalization*, Oxford: Blackwell (2007); David Held ve Anthony McGrew, "Büyük Küreselleşme Tartışması", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew, (Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014) s. 7 – 75.

1.2 Ekonomik Küreselleşme ve Ulus Devlet

Ekonomik küreselleşmenin ulus devletlerin rolünü nasıl etkilediği önemli bir sorudur. Bu konuda liberal, kurumsalcı ve Marksist olmak üzere üç temel yaklaşım ele alınacaktır. Bu soru Ulusal İstihdam Stratejisi'ne giden yolda istihdam stratejisini neyin “ulusal” yaptığını anlamak açısından önemlidir. Adı ulusal olan bir stratejinin küreselleşmenin etkisi ile nasıl ortaya çıktığı incelenirken, önce bu stratejiyi belirleyen ana aktörler analiz edilecektir. Burada temel soru şudur: Ulus devletler liberallerin söylediği gibi küreselleşme sürecinde önemini yitirmiş ve dolayısıyla UİS tamamen dış dayatmalarla mı gündeme gelmiştir? Yoksa kurumsalcıların ve Marksistlerin savunduğu gibi ulus-devletler hâlâ önemini korumaktaysa UİS'in biçimlendirilmesinde rol oynamışlar mıdır? Bu soruyu yanıtlamak üzere ilk aşamada küreselleşmenin ulus devlet üzerindeki etkileri üzerinde durulacaktır.

Liberal okul konuyu tartışırken küreselleşme sürecindeki aktörlerin sadece ulus devletler olmadığını öne sürmüştür. Liberal yaklaşımı savunan Ohmae'nin argümanında öne çıkan birkaç nokta vardır. Yatırımcıların artık coğrafi olarak çok geniş bir alana sahip olduğu ve paranın en iyi kârı sağlamak için konumlandığını belirtirken, buna bağlı olarak devletin paranın kontrolünü kaybettiğini vurgular. Bilgi ve ulaşım teknolojisindeki çok hızlı değişimlerin dünyanın her noktasında üretimi ve tüketimi kolaylaştırdığını, bunun da tüketicinin davranış modelini değiştirdiğini belirtir. Yani tüketici artık kendisi için yerli üretimi tercih etmek

yerine en avantajlı ürünleri almakta ve bu seçimleri etkileyen devlet politikalarını da eleştirmektedir. Ohmae bu yargılarına dayanarak dünyanın artık sınırı olmayan bir yapıya evrildiğini ifade eder.⁶ Ohmae'nin bu tanımı devletleri ve aldıkları kararları önemsiz gibi göstermektedir. Bu çalışmanın konusu olan Ulusal İstihdam Stratejisi örneği ele alındığında; kıdem tazminatı ile ilgili bir düzenlemeyi devlet önemsiz ise hangi kurum yapacaktır sorusu akla gelecektir. Devletin düzenleyici rolü bu yaklaşımda geri plana itilmiştir.

Yine liberal okuldan Manuel Castells ise küreselleşme ile çok uluslu şirketler ve uluslararası üretim ağlarının çok daha güçlü bir konuma geldiğini vurgular ve birkaç örnekle bunu somutlaştırır. 1999 yılında Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Parlamentosu tarafından çekilmeye zorlanması sürecinde görevini sürdüren sorumlu komisyon üyesinin, bir İspanyol Telekom şirketi tarafından atandığını belirtir. Bu şirket aynı zamanda, bu kurumun Avrupa telekomünikasyonunun devlet denetimi dışına çıkarılmasından büyük kazanç da sağlamıştır. Küresel ekonominin bu boyutu ile politikleştiğini belirten Castells ticaret ve yatırımın devlet denetimi dışına çıkarılması ve yine özelleştirme politikalarının devletlerin kendi sonunu kendi hazırlaması anlamına geldiğini savunur.⁷ Castells ayrıca Ohmae'nin satırlarında yer almayan devletin düzenleyici rolünde devletin şirketler tarafından işgal edildiğini öne sürer. Burada atlanmaması gereken nokta ise devletlerin bu kadar saf olup olmadığı sorusudur. Yani devletler

⁶ Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, HarperCollins, Londra (1990) ve *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*, HarperCollins, Londra (1995).

⁷ Manuel Castells, "Küresel Enformasyon Kapitalizmi," *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew, (Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014) s. 367.

şirketlerce kandırılmış mıdır? Bu konu ilerleyen bölümlerde ele alınacaktır. Bugün devletlerin çatışmaları ile ilgili kararların tamamını şirketler mi vermektedir? Sorunun yanıtına kesinlikle hayır denilemeyebilir. Ama devletlerin gücünü bu denli geri plana itmek de doğru olmayabilir.

Liberal okulun sınırı olmayan bir dünya yaklaşımı kurumsalcılar tarafından farklı şekillerde tartışmaya açılmıştır. Yeung makalesinde ulus devletlerin kapitalist yapısı ile düzenleyici görevini sürdürdüğünü belirtmekte, sermayenin mekânsızlaştığı savlarını reddetmektedir. Yeung, sınırı olmayan dünya savını bu görüşüne dayanarak absürd olarak kabul etmektedir. Mekan ve zaman üzerindeki değişimleri bu görüş ile tanımlamanın imkansız olduğunu ileri sürmektedir. Yeung bu yaklaşımların küreselleşmenin doğasındaki dönüşüm ve dinamikleri anlamada yetersiz olmasını ise küreselleşmenin anahtar aktörlerinden bahsederek irdeler. Küreselleşmenin içinde yerel ekonomik aktörlerin de çok önemli olduğunu savunan Yeung, ülkesi olmayan bir paranın kapitalist sistemin çökmesi anlamına geldiğini ifade etmektedir.⁸

Yine kurumsalcılardan Hirst ve Thompson da ulus devletlerin tamamen devre dışı kaldığı argümanına karşı çıkmaktadır. Küreselleşme analiz edilirken sermayenin ekonomik çıkarlarına göre dünyanın her yanında konumlanabileceğinin altını çizirken işgücünün daha statik olduğunu, bunun da geniş işçi haklarına engel olduğunu belirtirler. Hirst ve Thompson'ın küreselleşme analizinin önem kazandığı

⁸ Henry Wai-chung Yeung, "Capital, state and space: contesting the borderless world", *Transactions of the institute of British Geographers*, 23, 3, (1998), ss. 291 – 309.

nokta ise devletin artık ekonomik yönetici olmayı bıraktığı ve küresel sistemin yerel yetkilileri haline geldiğini ifade etmeleridir. Burada anlatmaya çalıştıkları devletin önemsizleştiği değil, aksine düzenleyici bir konuma doğru evrildiğidir. Ancak Hirst ve Thompson'ın yaklaşımı konuyu çok uluslu şirketler eksenine –ki tek başına açıklamaya yeterli değildir- sıkıştırmakta ve küreselleşmenin emek üzerindeki etkilerini göz ardı etmektedir.⁹ Gilpin ise küreselleşmenin sonucu olarak gösterilen olumsuz gelişmelerin hükümetlerin politikaları nedeniyle bu hale geldiğini belirtir ve ekonomide kuralların değiştiğini savunur.¹⁰

Marksist okulun bu konudaki çalışmaları da irdelenmelidir. Marx ve Engels'in sürece yaklaşımı daha çok Manifesto'da dikkat çekmektedir. Kapitalist devletin doğası gereği ister istemez yayılma eğilimi göstereceği bir sürece evrileceğini sıkça belirten Marx ve Engels, günümüzde ulus devlet olarak tanımlanan modern devletin oluşumunun dünya pazarı ile ilişkili bir süreç olduğunu vurgular. Burjuvazinin ürünleri için sürekli genişleyen bir pazar gereksinimine ihtiyaç duyduğu ve bu yüzden dünyanın her yerinde bağlantılar kurmak zorunda olduğunu belirten Marx ve Engels, bu hareketin üretim ve tüketimde daha kozmopolit bir nitelik kazanacağını belirtir¹¹. Küreselleşme ve ulus-devlet yazınında Marksist yaklaşımın önemli temsilcilerinden biri olan Robert Cox ise İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemi Pax Americana olarak adlandırmaktadır ve bu

⁹ Paul Hirst ve Grahame Thompson, "Ekonomik Küreselleşmenin Sınırları", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew, (Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014) s. 396.

¹⁰ Robert Gilpin, "Küresel Ekonomide Ulus Devlet", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew, (Ankara: Phoenix Yayınevi, 2014) s. 412.

¹¹ Karl Marx ve Friedrich Engel, s *The Communist Manifesto* (London: Verso, 1998) s.37-39.

dönemin belirleyici özelliği olarak üretimin ve devletin uluslararasılaşmasını vurgulamaktadır. Cox'un burada kullandığı yaklaşımda, kapitalizme bağlı olarak dışsal baskılar ve ülke içinde oluşan yeni güç ilişkileri doğrultusunda, ulus devlet yapısının dünya ekonomisine uyarlanmasından bahsedilmektedir. Bu noktadaki ulus devletin içsel mekanizması ise devlet kuruluşlarındaki hiyerarşinin yeniden tanımlanmasıdır. Cox'a göre devletin uluslararasılaşması ulusüstü bir devleti temsil etmez, devletin uluslararası birikimin yeniden üretimini içselleştirmesi anlamına gelir.¹² Robinson ise ulus-devlet kavramına yaklaşımı ile diğer Marksist yazarlardan ayrılır. Robinson, küreselleşmenin ekonomik ve toplumsal boyutları ele alındığında ulus-devletlerin uygun analiz birimleri olmaktan çıktığını vurgular.¹³ Öte yandan Holloway devlet-sermaye ilişkisinin ancak küresel bir yaklaşımla anlaşılabilirliğini söyler ve farklı ulus-devletler arasında ortak bir devlet kavramından söz etmeyi sağlayan noktayı analiz etmeye çalışır. Holloway, devleti bir yapı değil toplumsal ilişkilerin katılmış bir biçimi olarak tanımlar ve kapitalist devletin ister istemez ulus-devlet biçimini alacağını öne sürer. Bunu açıklarken de kapitalizmde devletin her zaman ulusal, sermayenin ise uluslararası olduğunu belirterek bu durumun hem merkez ülkeler, hem de çevre ülkeler için geçerli olduğunu savunur.¹⁴ Holloway'in bu bağlamda kullandığı metafor da dikkat çekicidir. Holloway, ulus devletlerin, güçlü ve kontrolsüz bir biçimde akan küresel sermaye ırmağından en fazla suyu kendisine çekebilmek için uğraşan rezervuarlar

¹² Robert Cox. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, (New York: Columbia University Press, 1987) s.109.

¹³ William I. Robinson, *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996) s.4.

¹⁴ William J. Holloway "Global Capital and the National State," *Capital and Class*, No. 52. (1994) s.30-34.

olduğunu belirtir. Tabii bu nehrin akışkanlığı, sermayenin her noktaya farklı biçimde gideceğinin de işaretidir.¹⁵ Panitch ve Gindin ulus devlet kavramının küresel düzende hala önemli olduğunu ve sistemin bazı ulus devletler tarafından desteklendiğini belirtir. Panitch ve Gindin Amerika Birleşik Devletleri'ni buna örnek gösterirken, Amerika'nın kapitalist sisteminin dünya genelinde yaygın olduğunu belirtir. Bu da küreselleşmede bir ulus devletin önemini açıklamak için önemli bir veri olarak dikkat çekmektedir.¹⁶ Hardt ve Negri ise imparatorluk diye adlandırdıkları süreci Amerika Birleşik Devletleri'nin içerisindeki kuruluş projesinin küresel çapta yayılması olarak tanımlar. Bu sava göre küreselleşmenin temeli zaten ulus devlet kavramı üzerinden çıkar. Hardt ve Negri kitabının ilerleyen kısmında bu sürecin, ulus devlet kurumlarının dağılmasına ama buna rağmen daha iyi çalıştığı bir düzene evrilmesine yol açtığından bahseder. Burada anahtar nokta hakim ülkelerin, diğer ülkelere kurumsal biçimler ihraç etmesi ve buna bağlı olarak kurumların krizlerinin de ihraç edilmesidir.¹⁷ Bu aslında çalışmanın konusu olan Ulusal İstihdam Stratejisi konusunda da bir ipucuna ulaşılmasını sağlayabilir. Kurumların yapısının başka bir düzenden ithal edildiğini düşündüğümüzde, ithal edilen yapı; Amerika ya da başka bir ülke, kaynağı neresi olursa olsun o ülke adına pragmatik unsurları da içinde barındıracaktır. Kurumların ise devletler tarafından yönetildiği düzenin içinde, Çalışma Bakanlığı tarafından gündeme getirilen Ulusal

¹⁵ Söz konusu yaklaşımların kapsamlı bir analizi için bkz. Şebnem Oğuz, "Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü", *Kapitalizmi Anlamak*, (Ankara: Dipnot Yayınları, 2006).

¹⁶ Leo Panitch ve Sam Gindin, "Global Capitalism and American Empire", *Socialist Register*, (2004).

¹⁷ Michael Hardt ve Antonio Negri, *İmparatorluk*, (İstanbul: Ayrıntı, 2001).

İstihdam Stratejisi'ni bu perspektiften sorgulamakta da fayda olacaktır. Bu konu ilerleyen bölümlerde yine gündeme getirilecektir.

Küreselleşme – ulus devlet ilişkisini ele alan bir diğer yaklaşımsa Düzenleme Kuramı'dır. Düzenleme Okulu, küreselleşmede devletin rolünü çok kapsamlı bir şekilde incelemektedir. Bu görüş kapitalist üretim tarzının tarihsel olarak geçirdiği değişimi bir bütün olarak ele alır ve farklılaşmanın temel nedenini kapitalist krizler olarak tanımlayarak krizleri aşırı birikim, yetersiz talep ve kâr sıkışması gibi kavramlarla ele alır. Krizleri yorumlama yöntemi ise devlet kavramına getirdiği yaklaşım ile iç içedir. Devleti güçlü bir aktör olarak kabul eder ancak devletin toplumsal kurumlardan, normlardan bağımsız olmadığını vurgular. Bunun yanı sıra Düzenleme Kuramı kapitalizmde devletin rolünün, kapitalizmin krizlerinden bağımsız düşünülemeyeceğini savunur. Düzenleme Okulunun temel kodlarında tarihsel karşılaştırma çok önemli yer tutar ve üretim koşullarındaki değişimin, emek politikaları üzerindeki etkilerini de yorumlar.¹⁸

Sonuç olarak küreselleşme ile ilgili yazılanları kısaca sadeleştirmekte fayda vardır. Günümüzde ulus devletlerin artık tamamen önemini yitirdiği savını kabul etmek doğru gözükmemektedir. Çünkü günümüzde ülkelerin kendi iç hukuksal düzenlemelerinde devlete bağlı kurumların hala belirleyici olduğu göze çarpmaktadır. Bu kurumların sermaye kesimlerinin baskısı altında olup olmadığı belki başka bir tartışma konusudur ancak form olarak ulus devletlerin yöneticisi

¹⁸ Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz," *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) s. 27-98.

hükümetler tarafından politikaları belirlenen bu kurumlar çalışma yaşamı, ekonomik düzen ve benzeri konularda düzenleyici konumdadır. Bu çalışmanın ana konusu Ulusal İstihdam Stratejisi de bu kurumların ürünüdür ve sermaye kesimleri tarafından da desteklenmektedir. Bu noktada devlet kavramını sermaye birikim süreci ve ilgili bütün toplumsal aktörler ile birlikte bir bütün olarak ele alan ve krizleri de sermaye-emek gerilimi üstünden analiz eden Düzenleme Kuramı'nı daha geniş ele almakta fayda olacaktır.

1.2.1 Düzenleme Okulu

Kapitalizm, tarihsel süreci boyunca birbirinden farklı birdizi birikim rejiminden geçmiştir. Düzenleme Okulu'nun birikim süreci ile ilgili en önemli argümanlarından biri, kapitalizmin içsel çelişkilerinden dolayı birikimi kendi başına sağlayamayacağıdır. Sistem, kendisini düzenleyecek aracı kurumlara ihtiyaç duymaktadır ve devlet kavramı da bu fikir üstünden tanımlanmaktadır. Ancak Düzenleme Kuramı'nı, diğer Marksist kuramlardan ayıran önemli noktalardan biri de devlet fikrine dayanmaktadır. Düzenleme Okulu, diğer Marksist devlet kuramlarını; devleti, birikim için gerekli olan ve sermayenin kendisinin sağlayamadığı şartları gerçekleştirecek kurum ya da burjuvazinin farklı fraksiyonlarını uzlaştıran bir ara bulucu olarak tanımladığı için eleştirmektedir. Düzenleme Okulu, devleti kurumlaşmış bir aygıt olarak değil, bir sistem olarak tanımlamaktadır. Devletin aldığı biçim, içindeki siyasal ve toplumsal kurumların yapısı ile şekillenir. Kuramın bu argümanı ileri sürmesindeki temel neden de yine kapitalizmin çelişkilerine dayanmaktadır. Kapitalizmin temel çelişkisi emek

gücünün meta olarak yeniden üretimidir. Bu üretim aşamasında kârın gerçekleşmesi temelde emeğe dayandığı için, kapitalizmin kendini üretmesi de ekonomi dışı koşulların sağlanmasına bağlıdır. Yani toplumsal normlar olmadan, toplum olmadan sermaye birikiminin sürekliliği olmaz. Düzenleme biçimi, birikim rejimi sırasındaki istikrarı devam ettiren kurumların bütünlüğünü işaret eder ve birikimin oluşmasındaki en önemli kavram olan sınıf mücadelesini kurumlaştırır ve birikim rejiminin devamı ile uyumlu parametreler içinde sınırlar. Bu sınırlama, kapitalizmin yayılma eğilimi taşıması nedeniyle toplumsal normların yok edilmesini de beraberinde getirir. Çünkü sermaye ile emek arasındaki ücretlilik ilişkisi, toplumsal ilişkilere göre daha baskın bir noktaya taşınır. Bu da sivil toplumların parçalanmasını sağlamanın yanı sıra yeni normların ortaya çıkması gereksinimini doğurur. Devlet gereksinimi de bu aşamada devreye girer ve sivil topluma müdahale ederek onun yeniden yapılandırılmasını sağlar. Emek gücünün meta olması ve emeğe ulaşım iktidarların organizasyonuna dayanır ve bu organizasyon çalışma saatleri, yaşı ve sendikal örgütlenme gibi hakları belirler. Devletin, sermaye ile sivil toplum arasındaki arabuluculuk rolü de bu hakların düzenlenmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır.¹⁹

Düzenleme Kuramı kapitalist üretim tarzının yapısını incelerken farklı soyutlama düzeyleri ile kuramın çerçevesini bütünleştirir. Birinci soyutlama düzeyinde kapitalizmin üretim tarzı ele alınmaktadır ve yeniden üretimde iktisadi, siyasal ve kurumsal düzeyler iç içedir. Bu bağlamda yeniden üretim yaklaşımı,

¹⁹ Ayşegül Kars Kaynar, *Devlet Kuramları, Düzenleme Okulu*, Yayınlanmamış Çalışma.

sadece üretim sürecini değil, üretim tarzını da içine alarak bütün toplumsal ilişkileri kapsar. Düzenleme Kuramı'nın sürece yaklaşımındaki en ayırıcı özelliği, üretimde emek gücünün yeniden üretimine merkezi bir ağırlık veriyor olmasıdır. Kuram, bu birliği anlatmak için de sermaye ilişkisi yerine “ücret ilişkisi” kavramını kullanır. Krizleri analiz ederken ise “aşırı birikim” kavramını kullanır ve yetersiz talep ile kâr sıkışmasını birlikte yorumlayarak sürece yaklaşır. Düzenleme Kuramı'nın bir diğer soyutlama düzeyi ise kapitalizmin tarihsel süreci üzerine yani gelişme aşamaları üzerinedir. Bu düzeyde “birikim rejimi” ve “düzenleme biçimi” gibi kavramlar kullanılarak kapitalizmin tarihsel olarak aldığı biçimler ele alınır ve değişimi sağlayanın kapitalist krizler olduğu vurgulanır. Üçüncü soyutlama düzeyi ise toplumsal formasyonları incelemektedir. Ekonomilerin gelişmesini, geçiş dönemlerini, toplumsal düzeylerin birbiriyle bağlantılarını bu düzeyde yorumlar.

Düzenleme Kuramı bu soyutlama düzeylerinde yaklaşımlarını sürdürürken kendine özgü kavramlar ve bazı bilindik kavramlara farklı yaklaşımlar getirmiştir. Bu kavramlardan kapitalist düzenleme kavramı yeniden üretimin hangi koşullarla işleyeceğini inceler ve sistemin bir bütün olarak işleyişini, iktisadi süreçleri ve kurumsal biçimlerin bütününe ele alır.²⁰ Birikim rejimi kavramı ise üretim ve emek gücünün yeniden üretimi koşullarındaki dönüşüm arasında bağlantı sağlayacak artık değer üretimi ve yeniden bölüşümü tarzını ifade eder. Düzenleme biçimi ise birikim rejiminin istikrarını sağlayacak üretim ilişkileri, ücret ilişkileri, toplumsal normlar bütününe tanımlar.²¹

²⁰Arın, “Kapitalist Düzenleme...” s. 27-98.

²¹Alain Lipietz, “Uluslararası İşbölümünde Yeni Eğilimler: Birikim Rejimleri ve Düzenleme Tarzları” *Toplum ve Bilim*, 56, (1993), ss. 58-83.

II. BÖLÜM

2. KAPİTALİZM VE DÜZENLEME KURAMI

2.1 Kapitalizmin Tarihsel Aşamaları

Düzenleme Kuramı kapitalizmi dört ayrı başlık altında inceler ve her dönemi birbirinden emek süreci, ücret-meta ilişkisi, krizler ve devlet politikaları ile birbirinden ayırır. Bu kapsamda

1 - İlk birikim dönemini kapsayan ve 19. yüzyılın ortasına kadar süren dönem,

2 – 19. Yüzyıl-Birinci Dünya Savaşı arası süren yaygın birikim rejimi ve rekabetçi düzenleme biçimi

3 – İki dünya savaşını kapsayan yaygın birikim ve rekabetçi düzenleme biçiminden bir sonrakine geçişin dönüşümlerini içeren dönem

4 – İkinci Dünya Savaşı sonrası yoğun birikim rejimi ve tekelci düzenleme biçiminin olduğu dönem

başlıkları ile tarihsel bir kategorizasyon yapılır.

2.1.1 Yaygın Birikim Rejimi ve Rekabetçi Düzenleme Biçimi

Bu dönem 19. Yüzyılın ortalarından itibaren başlar ve 1. Dünya Savaşına kadar sürer. Bu dönemi diğer dönemlere göre ayıran nokta birikimin mutlak artı değer üretimine dayanmasıdır. Mutlak artı değer, reel ücretlerin ve meta

değerlerinin değişmediği bir ortamda kârlılığın artırılma yöntemidir. Üretim yöntemlerinin aynı kaldığı bir ortamda bunu yapmanın en kolay yöntemi iş gününü uzatmaktır. Mutlak artık değer üretmenin bir başka yolu ise mevcut çalışma saatleri içinde iş yoğunluğu artırmak ve buna bağlı olarak aynı süre içinde daha çok emek harcanmasını sağlamaktır. Yapılacak işi, işçi sınıfı ailesinin tümüne yaygınlaştırmak da mutlak artık değer üretmenin bir başka yoludur. Ailenin her ferdi ayrı ücret alıyormuş gibi görülür ama ücretli iş bütün aileye yayıldığı için ücretlerin değerinde çok düşük artışlarla daha fazla emek sağlanması mümkün kılınır.²² Teknolojik değişmeler tarihin ilerleyen dönemlerine göre çok daha yavaş olduğu için sermaye, genişlemesini var olan teknik imkânlar dâhilinde sürdürmek zorundadır. Bu dönem sermayenin genişlemesi malların ithalatı ve ihracatı ile sağlanırken, devletin rolü de asgari düzeydedir.

Bu dönemde ücretli işgücü ilişkisi toplumun tamamında yaygın değildir. Çünkü işgücünün tamamı üretim araçları mülkiyetinden kopartılmamıştır ve tüketim biçimi de meta olmayan mallara dayanmaktadır. Emek gücünün toplumsal açıdan maliyeti, sanayi işçilerinin satın aldığı tarımsal malların fiyatları tarafından düzenlenmektedir. Kapitalist üretim sisteminin ve teknolojinin henüz yeterli seviyeye gelmemesi nedeniyle mutlak artık değeri artırmanın önünde güçlükler vardır ve çalışanların tüketim mallarına olan talebi de sınırlı boyuttadır. Bir başka önemli nokta da parasal genişlemenin maden para ile kısıtlı olması ve bu bağlamda likidite sıkıntısının ortaya çıkmasıdır. Bu faktörler bir araya gelince kârların artışı

²² Ben Fine ve Alfredo Saad-Filho, *Marx'ın Kapital'i*, (İstanbul: Yordam Kitap, 2012), s.19-73.

yavaşlar ve sermaye birikiminin genişleyerek yeniden kendisini üretmesi zorlaşır. Bütün bunların sonucunda aşırı birikim, aşırı üretim ve yetersiz tüketim gibi sorunlar ortaya çıkar ve üretilen malların satılamaması, firmaların bankalara olan borçlarını ödeyememesini ve hem firma hem de bankaların iflası sonucunu doğurur. Bu koşullarda sadece kendisini yenileyebilen ve düşük maliyetle üretim yapabilen sermayeler ayakta kalır ve bu firmaların elde ettiği kâr oranı da yükselme eğilimi gösterir ve krizin son evresinde tekeller ortaya çıkmaya başlar. Bu da bir sonraki dönem paradigmasını belirleyen unsurlardan birisidir. Bu dönemde devletin iktisadi süreçlere müdahalesi ise kısıtlıdır ve ücretler ve fiyatlar daha önce de belirttiğimiz gibi rekabetçi mekanizma ile düzenlenir.²³

Yaşanan krizden İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadarki dönem ise bir geçiş dönemi gibidir. Tekelleşme eğilimlerinin ortaya çıkması sermayedarlar arasındaki rekabeti daha sert bir hale getirmiştir ve bu dönemin artık değeri artırma yolu göreceli artık değeri üretimidir. Göreceli artık değer, teknolojinin gelişmesi ile artan üretkenlik üzerine kuruludur. Bu kavramda, işgünündeki mesai saati aynı kalır ancak teknolojik gelişmeler nedeniyle, aynı ürünün üretim süresi daha da düşer ve artık değer artışa geçer. Bu da hem emek sürecinin örgütlenmesinde hem de sermayenin sürece göre konumlanmasında değişiklik getirir. Taylorizm kavramı da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Taylorizm emek sürecinde bilimsel yönetim tekniklerinin uygulanması ile işçinin makinalaştığı bir sürecin başlangıç noktalarından biridir.

2.1.2 Yoğun Birikim Rejimi ve Tekelci Düzenleme Biçimi: Fordizm

²³ Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz,” *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) s. 27-98.

1929 krizi sonrasında kapitalist sistemin işleyiş mekanizmasında büyük değişikliklere gidilmiştir. Post Fordizme kadar sürecek olan bu yeni birikim modeli ve yeni küresel yapılanmalar kapitalizmin toplumsal etkilerinin de daha geniş çevrelere yayılmasını sağlamıştır. 1929 sonrası dönemin birikim modeli “yoğun birikim” temeli üstüne kuruludur. Gramsci’nin de bahsettiği gibi bu dönemde kas ve zihin gücü kullanımı gerektiren yeni bir çalışma standardı vardır. Bu dönemin birikim ve çalışma modeli, montaj hattıyla da hatırlanabilecek olan Fordizm’dir.

Yoğun birikim, emek gücü verimliliğini yükselterek görelî artı değeri artırmayı amaçlayan bir strateji ile sağlanır. Fordizm’le kitlesel üretim ve tüketim, artı değer üretimi, dolaşım ve tüketim bu döneme özgü bir biçime bürünür. 1929 krizinden sonra uygulamaları artan Fordizm, sermaye ile ücretli emek gücü arasındaki ilişkiyi sürdürmeyi amaçlayan bir dönüşüm programıdır. Bu ilişki sadece dengeyi sağlama üstüne değil, yeniden üretimin ve birikimin genişleyerek devam etmesi sistemiyle sürdürülmektedir. Ücret – meta ilişkisinin yaygınlaşması emek gücünün tüketim tarzının düzenlenmesiyle sağlanır. Fordizm döneminde devletin rolü de bu noktada daha önemli bir rol taşımaktadır. Refah devleti uygulamaları artar. Düzenleme Kuramı’nın bu dönem birikimini incelerken devleti Fordizm’in üstünde yükselen bir öge olarak tanımlaması bu yüzdendir. Devlet, sermaye birikimini sürdürme amacıyla, emek gücünün yeniden üretimine temel aktör olarak müdahale eder.²⁴ Burada anahtar nokta ücret sisteminin, birikim rejiminin

²⁴ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe* (Ankara: TODAİE, 2005).

istikrarını sürdürecektir biçimde organize edilmesidir. Bu dönem, üretim sürecinde emeğin yoğunluğunun arttığı niteliksel bir değişim sürecidir. Burada bahsedilen değişim, ücretli sınıfların toplumsal tüketimi ile doğrudan ilişkilidir ve toplu sözleşme/pazarlık da bu politikaların bir sonucu olarak döneme hâkim olmuştur.²⁵ Yani üretim süreci ile kitle üretimini sürdüren tüketim biçimi sürekli eklenmiştir.

Düzenleme Kuramı'nın bu döneme yaklaşımında altını çizdiği nokta dönemin sendikalarının sermaye ile yaptığı uzlaşma kavramıdır. Yaklaşımında sendikaların, gelirlerini ve tüketimlerini koruma uğruna çalışma yoğunluğunun artışı, yapısal işsizlik gibi sorunları kabul ettiği savunulur. Al Campbell ise bu görüşe karşı çıkmaktadır. Bu yaklaşımda 1945 ve 46'daki büyük grev dalgasında, sermayenin önerdiği ücret yükseltme teklifinin, emek kesimi tarafından kabul edilmediğinin altını çizilir. Campbell, bu yüzden bir sermaye – emek ateşkesinin olmadığını belirtir. 1940 ve 50'li yıllarda daha uzun süreli toplu sözleşmelerle ortaya bir istikrar yapısı çıkarılması da sermayenin bu çatışmadaki hamlelerinden birisidir, bunun da o dönemdeki grevlerin ivmesinin düşüşüne neden olduğunu vurgular. Campbell, grevlerin bu istikrara bağlı olarak sermayeye daha düşük maliyet doğurmasından dolayı çalışma koşullarının ve insan gücü kullanımının artırılmaya başladığını ifade eder ve emek-sermaye mutabakatı diye adlandırdığı kavram da bu tartışmanın sonucunda ortaya çıkar: Emek kesimine olağanüstü

²⁵Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz," *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) s. 27-98.

kârlardan pay “damlatılması”.²⁶ Bu damlatma ile emek kesiminin eline geçen ücret de yine tüketim aşamasına sokulmuştur ve bu dönemi önceki tarihsel süreçten ayıran en önemli unsur da emekçi sınıfı için bir tüketim standardı oluşturulmasıdır. Geçmiş dönemlerde emek sınıfı için bir tüketim kalıbı yoktur ve daha düzensizdir. Fordizm’le birlikte meta ilişkilerinin de gelişmesiyle tüketim geniş kesimlere yayılmış ve sürekli bir hal almıştır.

Fordizm’de tüketim aşamasını incelerken neoliberal süreçte de sıkça karşımıza çıkan, emek kesiminin borçlandırılmasını da ele almak gerekmektedir. Yaygın birikim modeli olan bir önceki süreçte çalışanın tüketiminin büyük kısmı gıda harcamalarından oluşurken, Fordist aşamada bu tüketim eğilimi araba ve konut üstüne yönelmiştir.²⁷ Araba ve konut gibi değerlerin, emek sınıfının bir aylık maaşı ile ödenemeyeceği ve uzun vadeli borçlanmalarla ortadan kaldırılabileceği de bir başka gerçektir. Bu bağlamda emek sınıfının üstündeki yükün uzun vadede daha da çok arttığı ve bunun sisteme bağlılığını daha da zorunlu kıldığı sonucuna varılabilir.

Fordizm’i incelerken ele alınması gereken bir diğer nokta ise bu modelin neden 1929 öncesinde yaygın olmadığı sorusudur. Çünkü montaj hatlarında üretim 1929’da değil çok daha öncesinde ortaya çıkmıştır. Harvey’nin yaklaşımına göre Fordizm’in hızla yayılmasının önünde iki temel engel vardır. Bunlardan ilki bu kadar radikal bir değişime herkesin tam olarak hazır olmamasıdır. Diğer neden ise

²⁶Al Campbell, “ABD’de Neoliberalizmin Doğuşu, Kapitalizmin Yeniden Örgütlenmesi,”*Neoliberalizm Muhafif Bir Seçki*, derl. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, (İstanbul: Yordam Kitap, 2014) s.305-325.

²⁷ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe* (Ankara: TODAİE, 2005).

devlet müdahalesinin biçimleri ve mekanizmalarındaki problemlerdir.²⁸ Yoğun birikim rejimin düzenlenmesinde en önemli noktalardan biri devletin rolüdür. Fordist devlet, üretimin genel ve teknik ön koşullarını yaratır ve bunu vergiler aracılığıyla tüm topluma yayar. Devlet sadece kendi kendini düzenleyen süreçlere müdahale eden bir yapıda değil, doğrudan birikimin çelişkilerini hafifleten bir yapıdadır. Fordist devlet hem sermayedarların riskini çok düşük seviyelere çekmiş hem de refah politikalarıyla kapitalizme ilişkin çelişkileri geride bırakmaya çalışmıştır. Bu dönem devlet anlayışı Keynesçi Devlet başlığı ile tanımlanmaktadır.

İlerleyen yıllarda tüketicinin sürekli değişen taleplerini sermaye karşılayamamıştır. Pazar beyaz eşya, otomobil gibi dayanıklı tüketim mallarına doyma noktasına gelmiştir ve talep artış hızı düşmeye başlamıştır. Buna bağlı olarak tüketiciler daha çeşitli mallar talep etmeye başlamış ve bu da piyasaların da parçalanmasına neden olmuştur. Ayrıca, sermaye emek piyasasında da sert bir direnişle karşılaşınca Fordizm'in 1960'lı yıllarda ortaya çıkmaya başlayan krizi daha da ciddi bir boyuta gelmiştir. 1970'lerin sonunda ekonominin uluslararasılaşması, artan uluslararası rekabet, petrol krizi ve belirsizlik bunalımı daha da büyümüştür.²⁹

Fordist politikaların devlet tabanında işlerliğini sağlayan ise Bretton Woods anlaşmasıdır. Yeni düzenin oluşturulmasına Düzenleme Kuramı'nda tanımlanan hakim ülke olarak Amerika Birleşik Devletleri önderlik etmiştir. 55 ülkenin dahil

²⁸ David Harvey, *Postmodernliğin Durumu* (İstanbul: Metis Yayıncılık, 2012) s. 147-164.

²⁹ Erol Taymaz, "Kriz ve Teknoloji," *Toplum ve Bilim*, 56, (1993), ss. 5-41.

olduğu Bretton Woods anlaşması ile dünyada ekonomik istikrarın sağlanacağı, rekabetin daha fazla dengeye oturacağı söylemi ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi kurumlar kurulmuş ve kapitalizmin “altın çağı” başlamıştır. Bu dönemde sermaye üretkenliğinde düşme gözükmediği gibi, yaşam düzeyinde yükselme kaydedilmiştir. Tüketimin kitleselleştiği ve üretimin arttığı gözlenmektedir.³⁰ Bu bağlamda ilgili yazında sıkça kullanılan “altın çağ” tanımı bu çalışmada karşı olunan bir görüştür. Çünkü 1974 yılı verilerine baktığımızda yarı çevre ülkelerden Brezilya, Meksika, Hindistan, Güney Kore ve Türkiye gibi ülkeler çok büyük derecede ödemeler dengesi açığı vermiştir. Ayrıca, 1946’da Amerika Birleşik Devletleri’nde devlet borçları 269,4 milyar dolar iken 1973’te 598,4 milyar dolara, özel sektör borçları 153,4 milyar dolardan 1,948 milyar dolara yükselmiştir. Bu borcun maliyeti ise birilerine kesilmesi gereken bir fatura gibidir. Bu birikim düzeninde bütün ülkelerin Bretton Woods kuruluşları ve kurallarına uyması, Fordist üretimin devam etmesi ve refah devleti politikaları 70’li yılların başına kadar sürmüştür. ABD’de mali sorunların başlaması aşamasında sermayenin çözümü fiyat artışı olmuştur. Bu da enflasyonun yükselmesi ve durgunluğun yaşanmasına neden olmuştur. Yani stagflasyon denilen bir döneme girilmiştir. 1971 yılına gelindiğinde Amerikan ekonomisindeki cari açığın, ithalatın fazlalığı ve Vietnam Savaşı’nın da maliyeti ile birlikte artan harcamalar yüzünden ABD tek yanlı olarak sabit kur sisteminden vazgeçmiştir. ABD ihracatı artırmak için devalüasyona gitmiştir ve dalgalı kur sistemini devreye sokmuştur. ABD’nin

³⁰ Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*. (Ankara: İmge Kitabevi, 1998).

ardından diğerk ülkelerin de kurallara uymaması nedeniyle Bretton Woods sistemi çökmüştür.³¹

2.1.3 Esnek Birikim Rejimi: Post-Fordizm

1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren kendini göstermeye başlayan kriz, tıpkı kendisinden öncekiler gibi birikim rejiminde ve düzenleme biçiminde bazı değişikliklere neden olmuştur. Bu dönem esnek birikim rejimi olarak tanımlanmaktadır. İşgücü ve üretim örgütlenmesinde teknolojinin de gelişmesi ile yeni bir forma geçilmiştir.

Fordist birikim rejiminde üretimin yoğun olma zorunluluğu ön plandayken Post-Fordizmde teknolojik devrim nedeniyle üretim birimlerinin esnekliği ortaya çıkmaktadır. Post-Fordizm'in bunu sağlama yöntemi ise teknolojiyi kullanarak emek üretkenliğini artırmak, yani yeni bir organizasyon sağlamaktır. Yine bu dönemin gelişmelerinden birisi teknolojiye bağlı olarak daha az işçi ile daha gelişmiş ürünler üretmektir. Bunu sağlamanın anahtar noktalarından birisi ise işçinin vasıflarını artırmaktır. Daha verimli üretim, daha az ve vasıflı işçi ile sağlanmaya çalışıldığında ise bir işçinin birden fazla iş gerçekleştirmek zorunda kalacağı bir organizasyon ortaya çıkmaktadır.³² Bu bağlamda ücret ilişkisi tartışmasında daha vasıflı işçilerin daha yüksek beklentileri olacağı, sermayenin de bu yüzden işçi sınıfının sınıfsal gücünü kırması gerektiği yeni bir paradigma ortaya

³¹ Ernest Mandel, *Uluslararası Ekonomide İkinci Kriz*. (İstanbul: Koral Yayıncılık, 1980).

³² İlhan Dağdelen, "Post-Fordizm", *Mevzuat Dergisi*, Sayı:90 (2005).

çıkılmaktadır. Düzensiz istihdam biçimleri, sendikaların devreden çıkması gibi düzenlemeler de bu dönemin çerçevesini analiz ederken önemli bir yer tutmaktadır. Bu düzenlemelerin yasal boyutunu gerçekleştiren devlet yapısına neoliberal devlet denmektedir.

Post-Fordist dönemin ücret ilişkisindeki değişimleri irdelendiğinde teknolojik gelişmelerin önemli bir yer tuttuğu ortaya çıkmaktadır. Teknoloji ile birlikte makine sistemi değişmiş ve Fordist dönemdeki işçi kontrolündeki makinelerin yerini, kendini kontrol edebilen makineler almıştır. İletişim teknolojindeki değişimler ise üretim aşamasında bilgi alışverişinde radikal değişikliklere neden olmuştur. Bilgisayarlarda tasarlanan, hata payı olmayan ve tüketicinin esnek taleplerine göre istenildiği şekilde değiştirilen ürün tipleri dengeleri değiştirmiştir. Post-Fordizm tüketicinin değişen isteklerine verdiği esnek yanıtı, Fordizm'in sorunlarının çözümü için de vermiştir. Esnek üretim ile Fordist teknoloji düzenlemesinde yer alan zaman kaybı ve kalite düşüklüğü azaltılırken, emek örgütlenmesindeki işe yabancılaşma sorunu da en aza indirgemeye çalışılmıştır. Post-Fordizm'de istihdam biçimlerinde, ürün niteliğinde, emek piyasasında, iş pratiklerinde, teknolojide ve organizasyon şemasında katı Fordist düzenlemelerin esnetilmesi yolu izlenmiştir.³³ Esnek üretimi, bir önceki dönemin kitlesele üretimine karşı avantajlı kılan belli temel noktalar vardır. Standart ürünlerin büyük ölçekli üretiminin değişen yapı ile eskisi gibi geçerli olmaması esnekliğin önünü daha da açmıştır. Bu metotla birbirinden farklı ürün gruplarının düşük

³³ Age.

miktardaki üretiminde de üretkenlik yüksek olmaktadır. Esnek sistemlerin bir diğer avantajı ise teknik değişimlerin masrafının ve riskinin de daha düşük olmasıdır. Bu kolay manevra yeteneği ürünleri yerel koşullara veya farklı tüketici gruplarının beğenilerine göre ayarlamayı da daha kolay hale getirmiştir.³⁴ Esnek işgücü, sendikaların da önemini kaybetmesine neden olmuştur. Çünkü farklı çalışma modelleri, toplu sözleşme ve sendikaların baskı oluşturabileceği alanları daha da kısıtlamıştır.

Esneklik kavramını ise bu noktada genişletmekte fayda olacaktır. Harvey, esneklik, esnek birikim ya da esnek uzmanlaşma kavramlarının farklı düzeylerde tanımlanması gerektiğini vurgular. Bu bağlamda esnekliği dört farklı düzeye ayırır. Birinci düzey esneklik emek süreciyle ilgilidir. Bu tartışma ise üç aynı nokta üstüne odaklanır. Birisi işgücünün esnek kullanımıdır. Yani bir işçinin çok sayıda görevinin olması gibi kavramların yaygınlaşması bu kapsama girer. Bazı analizciler bu yeni esnekliği önemserken, bazıları ise bunu marjinal bir değişiklik olarak görmektedir. İkinci bir sorun ise esneklik kavramının kendisiyle ilgilidir. Bu noktada Harvey, kontrolün sıkı olduğu Japon sistemindeki esneklik ile işçilerce kontrol edilen kooperatiflerdeki esneklik tanımının aynı olup olmadığını sorgular. Üçüncü sorun ise esnekliğe karşı oluşacak yeni örgütsel biçimler ve teknolojilerin yaygınlaştırılması derecesinde başlar. İkinci düzey ise işgücü piyasalarındaki esnekliği kapsamaktadır. Bu kavramla anlatılmak istenen ise taşeron, part-time çalışma veya mevsimlik dalgalanmalarla karşılaşan işgücünün bir sektörden

³⁴ Erol Taymaz, "Kriz ve Teknoloji," *Toplum ve Bilim*, 56, (1993), ss. 5-41.

diğerine hızla yeniden yerleşebilmesidir. Burada önemli olan bu şekilde çalışanların emeklilik, sağlık, işsizlik ve benzeri yardımlarının kesilmesi durumudur. Yani esnekliğin en önemli eksisi güvenceli çalışma boyutunun es geçilmesidir. Üçüncü düzey ise esneklik kavramında devletin izlediği politikalarıdır. Esnekliğin bu yönünün öne çıkarılmasındaki amaç, devletin düzenleyici rolünün azaldığında sermayenin bir sektörden diğerine daha rahat akabileceği argümanıdır. Bu bağlamda devlet eylemlerinin rekabet gücüne katkıda bulunabileceği öne sürülebilir. Dördüncü düzey Türkiye’de son dönemde tartışılan haberleşme, evde çalışma gibi işgücünün coğrafi hareketliliğidir. Bu dünyanın dört bir yanında üretim yapılabileceğini gösterir. Ancak eşitsiz hareketin bazı bölgelerde az gelişmişliği daha da körükleyebilme ihtimali kaçınılmaz bir son gibi görünmektedir.³⁵

Post-Fordist dönem devlet yapısında ticaretin daha da serbestleştiği, özelleştirmelerin arttığı ve kamu harcamalarının da kısılması yoluyla devletin ekonomideki payının düşürüldüğü bir dönüşüm ile paralel gitmiştir. Oğuz’a göre 1970’li yıllardan itibaren sermaye piyasalarının küresel düzeyde bütünleşmesi, para politikalarındaki gelişmeler sermaye içinde ciddi bölünmelere neden olmuştur. Para sisteminin yarattığı çelişkilerin çözümü ise çok karmaşık olduğu için, ancak otoriter devlet biçimi ile, yani iktidarın yürütme aygıtı içinde teknokratların elinde toplanması ile sağlanabilmiştir. Ancak bu da sermaye birikimi sürecinin çelişkilerini çözme konusunda yetersiz bir adım olmuştur. Belirli bir sermaye kesimini tatmin edecek bir hamle, diğerlerini cezalandırma anlamına gelebileceği

³⁵ David Harvey, “Esneklik: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?,” *Toplum ve Bilim*, 56, (1993), ss. 83-93.

için devletin tüm sermaye kesimlerini tatmin etmek üzere attığı en önemli adım emeğe saldırı olmuştur. Aslında Post-Fordizm üretim örgütlenmesi, tüketim kalıpları, işletmeler arası ilişkiler ve bilginin kullanımı gibi konularda radikal bir değişimi işaret etmektedir. Daha da önemlisi bu değişimlerin bütünüün kökeninde emek süreçlerindeki değişimin yatmasıdır.³⁶ Post-Fordist dönemin neoliberal devletin bu adımlarının çerçevesi de Washington Uzlaşması ile belirlenmiştir.

Devletin küçülmesi söylemiyle, bir önceki dönemin kurumları ortadan kaldırılmış ve neoliberal politikalar hızla uygulanmaya başlamıştır.³⁷ Washington Uzlaşması ile mali disiplin (kamu gelir ve giderlerinin dengede olması) hedeflenmiş, kamu harcamalarında temel eğitim, sağlık gibi gelir dağılımını iyileştirme potansiyeli olan alanlarda kesintiye gidilmiş, vergi reformu yapılmış, faiz oranları serbestleştirilmiş, ticaret serbestleşmiş, doğrudan yabancı yatırım girişi serbestleşmiş, özelleştirmeler başlamış ve mülkiyet hakları güvence altına alınmıştır. Bu politikalar Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşların da içinde yer aldığı yapılar ile diğer ülkelere uyarlanmıştır. Ancak Washington Uzlaşması Latin Amerika ülkelerinde sürdürülebilir bir büyüme sağlayamaması nedeniyle, Doğu Asya'da çıkan ekonomik krizler ve yapısal uyum programları yoksulluğu azaltamadığı için yoğun eleştirilere maruz kalmıştır.³⁸ Sonrasında ise Post-Washington Uzlaşması dönemine geçilmiştir. Post-Washington Uzlaşması ile öncelik, Washington Uzlaşması'nda sıkça eleştirilen noktaları değiştirmek

³⁶ *Age*, ss. 5-41.

³⁷ Şebnem Oğuz, "Türkiye'de Kapitalizmin Küreselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası" *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Temmuz-Aralık 2012.

³⁸ Gülin Yavuz, "Washington Uzlaşması'ndan Post-Washington Uzlaşması'na" *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt:18, Sayı:64, (2007) ss 23-44.

olmuştur. Neoliberal politikaların özünden ödün vermeksizin sosyal koşulların iyileştirilmesi, makroekonomik istikrarı sağlamak ve uluslararası rekabet gücünü artırmak gibi öncelikli adımlar atılmıştır.³⁹ Filho ise Post Washington sürecini anlatırken Stiglitz'in Dünya Bankası'nın başına gelmesinden sonra artık küreselleşmenin, sadece Gayrı Safi Yurt İçi Hasıla ya da tüketim seviyeleri ile ilgilenmediğini mülkiyet hakları, çalışma sistemi, kentleşme, aile yapısı ve benzeri konular ile ilgilendiğini belirtir. Filho, Washington ve Post-Washington modellerini ise büyüme türü nedeniyle eleştirmektedir. Yeni büyümenin geliri ve gücü yoğunlaştırdığını ve yoksulluğu sürekli hale getirdiğini belirtirken, bireylerin potansiyellerini yaşayamadığı bir dünya yarattığını savunur.⁴⁰

Washington Uzlaşması ile minimal hale gelerek düzenleyici rolünü küçülten devlet ise piyasaların da bir tür düzenleyiciye ihtiyaç duyması üzerine, Post-Washington Uzlaşması ile yeniden düzenleyici konuma doğru dönüşmeye başlamıştır. Ancak bu dönüşümün bir farklılığı vardır. Devlet aygıtı değişen düzene göre yeniden yapılandırılmaya başlamıştır. Bu da yönetim kavramı ile hayata geçmiştir. Yönetişim kamu-özel, devlet – devlet dışı, ulusal- uluslararası kurum ilişkileri ile yani yönetme eyleminin ulus devletlerle sınırlı olmadığı, geniş bir yelpazeyi kapsadığı bir kavramdır. Yönetişim bu etkileşimlerin sadece ulusal yönetimle sınırlı olmadığı, yerel ve uluslararası sistemler için de geçerli olduğu bir yapıya sahiptir. Yani tek bir egemen otorite yerine, her bir siyasal alana özgü

³⁹ Şebnem Oğuz, “Türkiye’de Kapitalizmin Küreselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası” *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Temmuz-Aralık 2012.

⁴⁰ Alfredo Saad-Filho, “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler”, *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki* içinde, derl. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, (İstanbul: Yordam Kitap, 2005) s. 191.

aktörler arasında oluşturulan kontrol mekanizması anlamına gelmektedir. Yönetişim kavramı, piyasa mantığının tüm dünyaya yayıldığı süreçte, piyasanın kamu hizmetlerine yerleştirilmesinden sonra gündeme gelmiştir. 1990'lı yıllarda özellikle az gelişmiş ülkelerin kamusal yapılarında, örgütsel ve personel sistemlerinin dönüşümlerinde, yani bu ülkeleri küresel rekabete hazırlayacak bir formül olarak devlet minimize bir hal almıştır. Ancak, piyasanın, kamu karşısındaki konumu nedeniyle; devlet, uluslararası finans kuruluşları karşısında bir yandan kendi ekonomik yürütme mekanizmalarını kaybetmekte, buna bağlı olarak yolsuzluk artmış, hesap verebilirlik azalmış ve bu da yeni tartışmalara ortam hazırlamıştır. Yönetişim kavramı ise, bu sorunların siyasal ve ideolojik özünü gizleyen bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle Washington Uzlaşması'na yapılan eleştiriler sonrasında Dünya Bankası, kalkınma konusunda devletleri eleştirmekte fakat bu başarısızlığın nedeni olarak gördüğü devletin, özel sektörün faaliyetlerinin koordinasyonu açısından önemli bir işlevi olduğunu belirtmektedir. Buna bağlı olarak devlet – piyasa – sivil toplum koordinasyonunda yeniden dönüştürülen devlet, yönetim kavramı ile piyasanın belirleyiciliğinde önemli bir yer almıştır.⁴¹ Pos –Washington döneminde yapılan iş yasalarında ve devlet memurluğu sistemindeki değişiklikler, sosyal hizmetlerle ilgili bakanlıklarda yapılan değişiklikler, yargı reformu, sektörel dönüşüm, karmaşık özelleştirmeler ve merkezi – yerel yönetim ilişkilerinin yeniden yapılandırılmasının da yönetim kavramı bağlamında okunması faydalı olacaktır. Yönetişim kavramı ayrıca devletin temel ekonomik ve sosyal politikaları farklı sermaye kesimlerinin temsilcileriyle

⁴¹Selime Güzelsarı, "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, Haziran 2003 ss. 17-34.

biraraya gelerek onlarla doğrudan etkileşim halinde oluşturmasını sağlamıştır. Bu anlamda devlet ile devlet dışı aktörlerin birlikte yönetimi adı altında çoğu zaman sadece işveren örgütlerinin kastedildiği, işçi sendikalarının ise sürece katılmadığı gözlenmektedir. Bu durum özellikle Ulusal İstihdam Stratejisi'nin oluşumu bağlamında özel bir önem taşımaktadır.⁴²

2.2 Azgelişmiş Ülkelerde Kapitalizm

Kapitalizmin her çağ dönüşümü, artık değer üretme ve gerçekleşme koşullarında da büyük değişikliklere yol açmaktadır. Bu dönüşümler belli merkezlerde başlar ve zamanla diğer ülkelere yayılır. Gelişimlerin merkezi olan ülkeler özgün birikim rejimleri ve düzenleme biçimleri ile diğerlerine oranla daha fazla ön plana çıkar. Düzenleme Kuramı'nın hakim birikim rejimi olarak tanımladığı rejimler bu ülkelerde görülür. Her dönem hakim birikim rejimine sahip ülkeler olduğu gibi, ona kıyasla meta ve ücret ilişkilerini bütününe yayamamış ülkeler bulunmaktadır. Bu yapılar azgelişmiş kapitalist ülkeler olarak tanımlanmaktadır.⁴³

Azgelişmiş kapitalist ülkeler, hakim birikim rejimindeki düzenleme biçimi özelliklerini kısmen taşımaktadırlar. Bu ülkeler, üretici güçlerini geliştirmek amacıyla, kapitalist ülkelerin artık değer üretme biçimlerini taklit etmektedir.

⁴² Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye" *Praksis*, Sayı 9 (2011).

⁴³ Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz," *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) s. 27-98.

Yaygın veya yoğun birikimin tipik özellikleri yerine, ne tam yaygın, ne de yoğun ve kitlesel bir birikim yapısı olarak tanımlanabilecek farklı bir birikim modelini içermektedir. Kısmen yaygın, kısmen yoğun birikim rejimi diyebileceğimiz bu bileşke model üretimin istikrarlı olmasını zorlaştırdığı gibi iktisadi dalgalanmaları ve krizleri daha kolay hale getirir. Bu da düzenleme biçimlerinin sık sık değişmesine ve devletin düzenleyici rolünün daha da önemli olmasına neden olur. Ancak bu farklı model bütün azgelişmiş kapitalist ülkelerde tipik değildir. Düzenleme Kuramı'nın temel argümanlarından olan ulusal toplumsal formasyonların bir araya gelerek meydana getirdiği hiyerarşik düzen, çok farklı ülke düzenlerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Yarı sömürge ülkeler, yarı sanayileşmiş ülkeler ya da yeni sanayileşen ülkeler gibi tanımlanan bu sınıflamalar hakim birikim rejim ülkelerine oranla çok daha farklı kompozisyonları içinde barındırmaktadır. Bu ülkelerdeki farklı birikim rejimleri, dünya düzeninde meydana gelen genel değişikliklerin ülke içindeki etkisiyle şekillenmektedir.⁴⁴

Düzenleme Kuramı'nın sürece yaklaşımındaki farklılık da bu aşamada ortaya çıkmaktadır. Bağımlılık tezlerine göre azgelişmiş kapitalist ülkeler bütün boyutlarıyla gelişmiş ülkelere teslim olmuştur ve gelişmemeleri de gelişmiş kapitalist ülkelerin lehinedir. Ancak düzenleme kuramı gelişmiş ülkeler ile azgelişmiş ülkeler arasında hiç de kenara atılamayacak ilişkiler olduğunu vurgular ve bağımlılık tezlerinin gerçeği yansıtmadığını savunur. Çünkü bu görüş doğru kabul edilirse, kapitalist sisteminin tüm çelişkilerini gelişmiş kapitalist ülkelerin

⁴⁴ *Age*. s.59-97.

lehine, azgelişmiş ülkelerin de aleyhine çözen bir düzenleme biçiminin var olduğunu belirtmek gerekir. Ancak böyle bir sistem yoktur. Düzenleme Kuramı'na göre kapitalizm dünya çapında işlemektedir ve bu düzen ulus devletler ve toplumsal katmanların ilişkileri ile işlemektedir.⁴⁵

Düzenleme Kuramı'nın kapitalizmin tarihsel sürecini incelerken dört başlık kullandığını belirtmiştik. Azgelişmiş kapitalizmin incelenmesinde de benzer bir tarihsel perspektiften yararlanılabilir. Geleneksel ihracata dayanan birikim rejimi (ilksel birikim rejimi), geleneksel ithal ikamesine dayanan rejim (alt-Fordizm), ihrac ikamesine dayanan rejim. İhraç ikamesine dayanan rejim de vahşi Taylorizm ve çevre Fordizm olarak kategorize edilmektedir.⁴⁶

Geleneksel ihracata dayanan birikim rejiminde çevre ülkeler tarımsal mal ya da hammadde ihraç etmektedir. Bunun karşılığında ise merkez ülkelerden sınavi mal ithal ederler. Dışa açık bir ekonomi modeli vardır ve birikim rejiminde meta ilişkileri, üretim ilişkileri etrafında gelişir. Ücret ilişkisinde ise dünya ticaretine hakim olan sistem geçerlidir. Yani emek ile ilgili düzenlemeler ihraç edilen ülke piyasaları tarafından belirlenir. Artık değer üretimi ise, mutlak artık değer üretimine hatta kapitalizmden de öncesine sömürü biçimine dayanır. Üretimin önemli bir kısmı emek yoğun eski teknolojilerle üretilir ve bu arkaik model bu birikim rejiminin genişleyerek yeniden kendini üretme şansını düşürür.⁴⁷

⁴⁵ *Age*. s.59-97.

⁴⁶ *Age*. s.59-97.

⁴⁷ *Age*. s.59-97.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Fordizm'in yaygınlaşmaya başlaması ile birlikte azgelişmiş kapitalist ülkelerde de sistemde değişiklikler başlamıştır. Gelişmiş kapitalist ülkelerin ürettiği Fordist yatırım malları ile üretim yapılır ve bu makinelerin içerdiği emek süreci de transfer edilmiş olunur. Bu süreç üretimde hızlı bir artış sağlar ve belli bir ölçüde sanayileşme de getirir ancak bu kısmen olmaktadır. Sanayileşme sürecinin kapsamlı ve yaygın olmaması, üretim ilişkilerindeki dönüşümün çok sınırlı kalması ortaya alt-Fordist adı verilen bir yapı çıkartır. Birikim rejimi bu haliyle son derece hassas bir yapıya sahiptir. Meta ilişkileri ve ücret ilişkileri yoğun devlet müdahalesi gerektirir.⁴⁸

Fordizm ve ithal ikamesine dayanan birikim rejimindeki kriz ise azgelişmiş kapitalist ülkelerde ihraç ikamesine dayanan bir yapı yani vahşi Taylorizm ile ortaya çıkmıştır. Önceki sistem ile kriz yaşayan ülkeler, üretim sürecinin niteliksiz işgücüne dayanan kısımlarını sürdürecektir ucuz emek gücü mekânları aramaya başladığında, karşılıklarına ihraç ikamesi yoluyla sanayi malları ihraç etmek isteyen ülkeler çıkmıştır. Taylorist birikim rejimi de bu yapı ile gündeme gelmiştir. Ücretlerde, çalışma saatlerinde ve emek yoğunluğunda büyüyen sömürü ile sektörlerin belirli ve sınırlı kesimlerinin yerlerinin değiştiği bir yapı söz konusudur. Bu yer değiştirme tekstil ve elektronik alanında daha çok görülmektedir. Ürünler genel anlamında merkeze yeniden ihraç edilir.⁴⁹ Azgelişmiş kapitalist ülkeler ayakta kalıp rekabet etmek için sanayi malları ihraç ettiğinde yapabilecekleri en olası hareket işgücü maliyetlerini aşağı çekme girişimleri olmuştur. Bu tip

⁴⁸ *Age*, s.59-97.

⁴⁹ Alain Lipietz, "Uluslararası işbölümünde yeni eğilimler: Birikim rejimleri ve düzenleme tarzları," *Toplum ve Bilim*, 56, (1993), ss. 58-83.

sanayileşme; ücretlerin çok düşük olduğu, çalışma sürelerinin daha da arttığı, işgücü örgütlenmesinin ise çok zayıf olduğu ülkelerde çok daha rahat gelişmiştir. Bu bağlamda İspanya, Güney Kore ve Latin Amerika ülkeleri vahşi Taylorizm'in yayıldığı bölgeler olmuştur. Bu birikim rejiminin de kendini yeniden üretim sınırı çok dardır. Çünkü bu ülkelerin ithal ettikleri sanayi teknolojisi her koşulda gelişmiş ülkelerin daha gerisinde kalacağı için bu bir sınır doğurmaktadır. Ücret ilişkisinde işçiye oluşturulan baskı ise ister istemez birikim rejiminin daha gergin bir hale gelmesini sağlamaktadır.⁵⁰ Ücret tavizi vermeye itilen ücretli kesim daha yoksullaşır ve daha da zor duruma düşer. Bu modelde düzenleme doğrudan tekeldi çok uluslu şirketler tarafından ve doğrudan yatırımlar yoluyla yapılır. En önemli nokta ise bu konuda aracılığı yerel ve küçük taşeron firmalarla yapılmasıdır.⁵¹ Bazı ülkeler bu yapıdan kurtulmak için çevre Fordizmi'ne geçmeye çalışmıştır ancak vahşi Taylorizm, 1970'li yıllardan sonra sanayileşmekte olan ülkelerin üretim modeli haline almıştır. Bu ülkeler Filipinler, Endonezya, Tayland, Fas ve Hatta Çin Halk Cumhuriyeti'ndeki serbest ticaret bölgeleridir.⁵²

1970'li yıllardan itibaren yeni sanayileşen ülkelere bazıları daha iç merkezli bir birikim rejimine geçmeye çalışmıştır. Bir yandan ithal ikamesini ilerleten, bir yandan da yeni ithal ikamesi malların ihracatının artırılmasını içeren

⁵⁰ Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz", *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) ss. 27-98,

⁵¹ Alain Lipietz, "Uluslararası işbölümünde yeni eğilimler: Birikim rejimleri ve düzenleme tarzları," *Toplum ve Bilim*, 56, (1993), ss. 58-83.

⁵² Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz", *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) ss. 27-98,

bir birikim rejimi sistemini yani çevre Fordizmi'ni takip etmiştir. Çevre Fordizmi'nde üretim süreci nitelikli işgücüne dayanır fakat mühendislik ve tasarım kısmı birikim rejiminin dışında kalır. Çevre Fordizmi yoğun birikimle ilişkisi ve pazarların büyümesi üzerine kurulduğu için Fordizm'in bütün özelliklerini taşımaktadır. Ancak üretken sektörlerin mühendislik gibi kalifiye istihdam konumları bu ekonomilere yabancı olduğu için çevresel özellik taşır. Bu model 1970-1978 arasında Portekiz, Meksika ve Kore gibi ülkelerde çok büyük başarılar göstermiştir. Bu ülkelerin ortalama büyümeleri uzun yıllar içinde ciddi artış sağlamıştır. Ancak merkezde Fordizm krize girdiği için ve buna bağlı olarak pazar da sınırlı boyutlara girdiği için Çevre Fordizmi de bunalıma girmiştir.⁵³

2.2.1 Türkiye'de Durum

Düzenleme Kuramı'nın Türkiye'deki kapitalizmin gelişme aşamalarında nasıl ele alınacağı da önemli bir tartışma konusudur.

Türkiye 1980'li yılların başına kadar ithal ikamesine dayanan birikim rejimi ile düzenini sürdürmekteydi. 1953 – 58 arası dönemde ithalatın çok sıkı denetlendiği ve döviz tasarrufu sağlayan ithal ikamesi uygulanmıştır. 1958 – 63 döneminde ise ithalat artmış ve ithal ikamesi sürecinde döviz tasarrufu geri plana düşerken daha çok döviz kullanılmış ve ihracatta pek artış yaşanmamıştır. 1963-68 döneminde ise ithal ikamesi hızlanmış ve bu yolla döviz tasarrufu mümkün

⁵³ Alain Lipietz, "Uluslararası işbölümünde yeni eğilimler: Birikim rejimleri ve düzenleme tarzları," *Toplum ve Bilim*, 56, (1993), ss. 58-83.

olmuştur. 1968-73 döneminde ithal ikamesi yavaşlarken, ihracatta önemli bir artış sağlanmıştır. 1973 ila 77'de tümüyle iç talebe yönelik bir genişleme dönemi yaşanmış, ithal ikamesi hızlanmış ve bu yolla sağlanan döviz tasarrufundan daha çok döviz kullanılmıştır. Mevcut dönem, içinde pek çok çelişkiyi barındırmaktadır. Bu da farklı birikim modeli özelliklerinin yaşanmasına neden olmaktadır. Bu çelişkilerden biri döviz yetersizliğidir. Döviz yetersizliği ve döviz darboğazına bağlı olarak ihracat yapamama ve dış borç bulamama sorunları Türkiye'de çok sık karşılaşılan problemlerden olmuştur. Bu sorunun temel sebebi üretilen sanayi mallarının dünya pazarındaki Fordist ya da vahşi Taylorist mallarla rekabet edememesidir. Bu bağlamda dış açıkların da artışıyla birlikte Türkiye'nin hareket kapasitesi sınırlı bir hale gelmiş ve üretimdeki verimsizlik ithalata bağımlılığı da zorunlu hale getirmiştir. Artan dış borç ise az gelişmiş kapitalist ülkelerde 1980'lerin ilk yarısında çıkan borç erteleme çabasını Türkiye için 1976'dan itibaren zorunlu hale getirmiştir. Yapısal sorunlar Türkiye'nin kendiyle benzer özellikleri taşıyan ülkeler gibi vahşi Taylorizm ya da çevre Fordizmi'ne geçmesine engel olmuş ve alt-Fordizmi yaygınlaştırmak zorunda kalmıştır. Bu da verimlilik sorununu daha büyük hale getirmiştir. Yetersiz verimlilik de Türkiye gibi mali sistemini bankacılık üstüne kuran ülkeler için para-kredi sistemini getirir. Kredilerin sanayi kesimine gittiği bu düzen de fiyat politikalarını etkiler. Yani enflasyon gibi bir sıkıntının kapısını aralar. Bütün bu faktörlere bağlı olarak 1978 ve 1979'da büyümenin yavaşlaması, sanayi yatırımlarının daralıp işsizliğin yükselmesi, dış borçların artması ve benzeri faktörler bir araya gelince verimsiz sermayelerin piyasadan silineceği yeni bir düzenleme biçimi gerekli hale gelmiştir.

Artık amaç uluslararası rekabete girebilecek bir sermaye yapısının oluşabileceği perdeyi aralamaktı.⁵⁴

2.3 Türkiye’de Neoliberalizm ve Emek Politikaları

1980’ler küreselleşmeye bağlı olarak neoliberal politikalar kapsamında işgücü piyasasının yeniden yapılandırıldığı, esnekleştirildiği ve kuralsızlaştığı bir dönemdir. Gelişmiş ülkelerde ve onları örnek alan ülkelerde sosyal refah devleti anlayışı sarsıntı geçirmiş ve devletin sosyal yönlerini zorlayacak arz yönlü ekonomi politikaları güç kazanmıştır. Bunun Türkiye’deki işgücüne yansması ise koruyucu düzenlemelerin, istihdam güvenliğinin, merkezi ücret belirlenmesinin ve sendikaların güç kaybıdır.

1960 ve 70’li yıllar boyunca ithal ikameci sanayileşme modeli ile birikim sağlayan Türkiye, 1980’da ithal ikameci ekonomiden, ihracata dönük sanayileşme politikalarının çerçeve metni olan 24 Ocak kararları ve darbenin ardından dışa yönelik sermaye birikimine geçmiştir. 24 Ocak 1980 tarihinde dönemin başbakanı Süleyman Demirel ve ekonomi kurmayı Turgut Özal’ın çalışmaları, IMF ve Dünya Bankası’nın da yönlendirmeleriyle yayınlanan 24 Ocak kararları ekonomik yapıda paradigmayı değiştirmesi nedeniyle bu süreçteki en önemli milatlardan birisidir. 24 Ocak kararları Türkiye’nin serbest piyasa ekonomisine geçmesini ve uluslararası sermaye ile bütünleşmesini amaçlamıştır. Kararlarda kamunun mümkün olduğunca

⁵⁴ Age. s.59-97.

fiyat denetimlerinde taraf olmadığı, fiyatların genel seviyesinin piyasadaki arz-talebe göre belirlendiği ve ekonomideki payının azaldığı bir süreç hedeflenmiştir. Sönmez, 24 Ocak kararlarını yık-yap olarak tanımlarken sermaye-emek, kamu-özel, kır-kent, yerel-uluslararası pazar, yerel-küresel sermaye ve çok kültürlülük-tekçilik güç dengelerinde büyük dönüşümleri başlatan dönüm noktası olarak tanımlar.⁵⁵

24 Ocak kararlarının yürürlüğe konulduğu ilk yıllarda sanayi mallarının ihracında artış yaşanmamış, geleneksel malların ihracatında artış olmuştur. Hayvan ve orman ürünlerini kapsayan tarıma dayalı malların ihracatı 1984 yılında %70'lere yükselmiştir. Bu veri 1970'lerin başında ise yüzde onlar civarındadır. Sonrasında ise başta dokuma ve giyim sanayiinde olmak üzere sanayi mali ihracatında artış yaşanmaya başlamıştır. 1976'da giyim ve dokuma sanayii ihracatında oran %17 iken bu oran 1984'te %26'ya yükselmiştir.⁵⁶ Bu artıştaki en önemli tartışma noktalarından biri ise hiç şüphesiz düzenleme biçiminin emek politikalarındaki etkileridir. Türkiye'deki modelin bir önceki bölümde tartışılan azgelişmiş kapitalist ülkeler için tanımlanan modelleri ne kadar taşıdığı önemli bir tartışmadır.

Türkiye'de 80 sonrası süreçte emeğe yönelik politikalar iki temel evreden geçmiştir. 1980'leri kapsayan ilk evre ihraç sanayinde yaşanan rekabetin reel ücretlere baskı şeklinde yansımaları ile olmuştur. İkinci evrenin başlangıcı olan 80'li

⁵⁵ <http://mustafasonmez.net/?p=2729>, Erişim: 30 Mart 2016.

⁵⁶ Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz", *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) s. 27-98.

yılların sonunda ihracatın hızı düşmüştür ve darbe sonrası baskı altına alınan işçi sınıfı daha özgür hareket etmeye başlamıştır. Bu da ücretlerin baskılanması politikalarını zor duruma sokmuştur. Bu aşamada yapılan hamle ise sermaye hareketlerinin serbest bırakılması olmuştur ve dünya ölçeğinde aşırı biriken para-sermaye ülkenin içine çekilmiştir.⁵⁷ Para-sermayenin ülke içinde kalması ise çalışma yaşamında bazı değişikliklerin yapılmasına bağlı olacaktır. Çünkü burada da Türkiye gibi gelişmeye ve sermayeyi çekmeye çalışan ülkeler arasında rekabet olduğu ve para-sermayeyi en çok cezbeden ülkelerin daha avantajlı olacağı önemli bir gerçektir. Sermayenin istekleri ve onun mutlu edilmesi amacı, devletin de çıkarları ile örtüştüğü yerde çalışma yaşamı ile ilgili düzenlemeler de yavaş yavaş hayata geçmeye başlamıştır. Türkiye’de esnekleşme kavramı 1990’lı yılları izleyen süreçte gündeme gelmiştir. 1980 sonrası reel ücretlerde yaşanan kayıplar 1989-1993 toplu sözleşmeleri ile telafi edilmiş ve 1994 krizine çözüm olarak da Post-Washington süreci daha güçlü bir ivme ile hayata geçmiştir. Bu dönemde özelleştirmeler hızlandırılmış, taşeronlaşma derinleşmiş, esnek çalışma biçimleri yaygınlaşmış ve sendikalaşma engellenmeye başlamıştır. Bahsedilen düzenlemeler fiili düzlemde hayata geçmiş, ancak yasal yapısının oluşturulması 2001 krizi ile mümkün olmuştur.

Türkiye’de 1980’li yıllarda hükümetlerin uygulamayı tercih ettiği düşük ücret politikası ve bunun yanında serbest bölgelerin yaygınlaştırılmasının temel amacı yabancı sermayeyi ülkeye çekmektir. Ancak bu model tam olarak vahşi

⁵⁷ Şebnem Oğuz, “Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye’de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 44, 1 (Mart 2011) s. 1-23.

Taylorist bir kompozisyona sahip değildi. Bu yapı vahşi Taylorizm'i hatırlatsa da, Taylorizm'de ihracat Fordist ekonomilerin üretimlerinin bir parçası olarak gelişir ve üretimin önemli kısmı ihracata yöneliktir. Bu bağlamda Türkiye'de bu dönemin birikim rejimi modeli ücret politikası ve üretim dalları alanında incelendiğinde vahşi Taylorizm'e benzerlikler taşımaktadır. Ancak merkez ülkelerin üretim sürecinin bir parçası biçimine dönüşmemesi nedeniyle bu kavramdan bağımsız duruma düşmektedir. Bir diğer tartışılabilir konu ise çevre Fordizmi özelliklerinin görülüp görülmediğidir. Türkiye'nin 1980'li yılların başında uygulamaya koyduğu Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı özellikle yatırım sanayiinde atılacak adımlara geniş yer ayırmaktadır. Ancak bunun nasıl olacağı, ithal ikamesi ve ihraç ikamesini beraber yapacağına dair noktaları içinde barındırmamaktadır. Çevre Fordizmi'nin önemli noktalarından birisi bu tür programlar olarak tanımlanmaktadır. Bir diğer nokta ise daha önce belirtildiği gibi Türkiye'nin daha çok, dokuma ve giyim sanayii üzerine ihracat yapmış olduğudur. Bu da çevre Fordist ihraç ikamesinin çok sınırlı kaldığını ortaya koymaktadır. Yani birikim rejimi bu kavramı da tam olarak karşılamamaktadır. Türkiye bu dönemini vahşi Taylorist öğeler taşıyan ve tam olarak bu tanımlara girmeyen bir modelle geçirmiştir.⁵⁸

Kutlu, neoliberalizmin Türkiye'deki çalışma yaşamına etkilerini üç ayrı kriz ve üç dönem ile kategorize etmiştir. 1994 – 1998 dönemi fiili uygulamaların daha fazla olduğu, geçici işçi, ücretsiz izin, toplu işten çıkarma ve evde çalışma gibi

⁵⁸ Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz", *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013) s. 27-98.

kavramların uygulandığı yıl aralığıdır. Kısmi süreli ve belirli süreli iş sözleşmesi, kısa süreli çalışma, telafi çalışması, sıkılaştırılmış iş haftası, ücret zamlarının toplu iş sözleşmesinde belirtilenden daha az olması bu dönemde ortaya çıkmıştır. 1998-1999 krizi ile 2001 arasında yasal düzenlemeler daha fazla ön plana çıkmış geçici iş ilişkisi, belirli süreli iş sözleşmesi, çağrı üzerine çalışma dönemi başlamıştır. Özel sektörde 2003 yılında kabul edilen 4857 Sayılı İş Kanunu ile esnek çalışmaya hukuksal dayanak kazandırılmıştır. Kamu sektöründe ise, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4-A maddesine göre “memur” statüsü ile istihdam edilen kamu çalışanlarının çoğu 4-B maddesine göre istihdam edilen “sözleşmeli personel” statüsüne geçirilmiştir. Ayrıca 4-C maddesine göre oluşturulan ve bir yıldan az süreli ve geçici nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamayı amaçlayan “geçici personel” statüsü, sadece nitelik gerektirmeyen sürekliliği olmayan işler için nadiren kullanılmakta iken, 2004 yılında kabul edilen bir Bakanlar Kurulu Kararı⁵⁹ ile özelleştirme sürecinde işlerini kaybeden işçilerin de 4-C maddesine göre istihdam edilmesine izin verilmiştir. 2008 krizi ise yine fiili uygulamaların ön plana çıktığı bir dönemdir ve özel istihdam büroları aracılığıyla işçi kiralama, bölgesel asgari ücret, evden çalışma gibi kavramlar Türkiye'nin gündemine gelmiştir.⁶⁰ Bu fiili durumun hukuki boyutu ise Ulusal İstihdam Stratejisi kitapçığındaki başlıklarla çerçeve metin haline getirilmiştir.

⁵⁹ “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar”, BKK Karar Sayısı : 2004/7898, *Resmî Gazete*, Tarih/Sayı: 20.10.2004/25619.

⁶⁰ Denizcan Kutlu, “Türkiye İşgücü Piyasasında Güncel Gelişmeler ve Güvencesizleşme Örüntüleri”, *Güvencesizleştirme Süreç, Yanılgı, Olanak* içinde derl. Özyay Göztepe (Ankara, Nota Bene Yayınları : 2012) s. 61-117.

Çalışma yaşamında yaşanan bu değişimlerin istatistiklere ve Türkiye ekonomisinin seyrine yansımaları da incelenmesi gereken bir noktadır. İşsizlik oranı 1990 yılında %8 seviyesindeyken 2000’de %6,5’e gerilemiş krizin ardından 2005’de yeniden çift haneli rakamlara yükselerek 10,3 olmuştur. 2008 krizi sonrası 2010 yılında %11,9 olmuştur. Bu oran 2015’de yeniden %10,3’e gerilemiştir.⁶¹ Neoliberal politikalarla ülke ekonomisinin serbestleştiği ve uluslararası piyasalara açıldığı 1980 itibariyle ekonomi ortalama %4 üzerinde büyümüş, istihdamdaki artış oranı ise yaklaşık %1,5 düzeyinde kalmıştır. Neoliberal politikalar doğrultusunda alınan kararlar özellikle 1998 sonrasında üretim, verimlilik ve istihdam verileri ile yeni büyüme modelinin net bir çerçevesini belirlemiştir. Uygulanan sermaye birikimi modeli gereği yatırımlar yetersiz kalmış ve uygulanan ekonomi politikaları da istihdamsız büyümenin kaynağı olmuştur. Bu dönemde tarımsal üretim tasfiye edilmiş, devlet küçülmüş ve özelleştirmeler de istihdam hacminin daralmasını daha da hızlandırmıştır.⁶² Bu dönemin çalışma yaşamına etkisi konusunda bir diğer tespit de Belediye İş’in raporunda yer almaktadır ve Türkiye’nin Çin’leşme tehdidi üzerinde durulmaktadır. Çin’de özelleştirme yoluyla kamu işletmeleri sayısı azaltılmış, istihdam daraltılmış, kamuda istihdam edilenler sözleşmeli çalışmaya yönlendirilmiş ve resmi sendika kavramı ile toplu pazarlık ve grev sürecinde sendikalar devre dışı bırakılmıştır.⁶³ Türkiye ile Çin’in farklılıkları vardır ama benzer uygulamalara Türkiye’de de rastlamak mümkündür. Özelleştirme İdaresi

⁶¹ TÜİK İşgücü İstatistikleri, www.tuik.gov.tr (Erişim: 30 Mart 2016).

⁶² Nergis Mütevellioğlu-Sayım Işık “Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm* içinde derl. Nergis Mütevellioğlu-Sinan Sönmez (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).

⁶³ Çağatay Edgücan Şahin, “Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasalarının Dönüşümü,” *Türkiye’de Esnek Çalışma* içinde, Evrensel Yayınevi, Şubat 2014.

raporlarına göre 1985 – 2003 arasında 8,240 milyon \$'lık özelleştirme yapılırken, 2003 ila 2015'te bu miktar 58,672 milyon \$ seviyesine yükselmiştir.⁶⁴

Bu bağlamda iş kanununda 1980 sonrası MGK ve ANAP döneminde 9, koalisyon döneminde de 5 kez değişiklik yapılmıştır. 2002 yılında ise iktidar değişikliğinin ardından 1475 Sayılı İş Kanunu, kıdem tazminatıyla ilgili 14. madde hariç yürürlükten kaldırılmış ve esnek çalışmaya geçilmiştir. Bu dönemde yani 2002 – 2015 arasında ise 80 maddeyi etkileyen 17 değişiklik yapılmıştır.⁶⁵ Bu değişikliklerden 2011 yılı Şubat ayında kabul edilen 6111 Sayılı Torba Kanun büyük bir önem taşımaktadır. Krizle mücadele politikaları gerekçe gösterilerek hem işçiler hem de memurlarla ilgili kritik düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemeyle işsizlik fonu prim gelirlerinin yarısının taşeron firma ve özel istihdam bürolarına aktarılmasının yolu açılmıştır. 166'ncı maddede yapılan değişiklikle “İl özel idarelerinin sürekli işçi kadrolarında çalışan ihtiyaç fazlası işçiler, Karayolları Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatındaki sürekli işçi kadrolarına, belediyelerin (bağlı kuruluşları hariç) sürekli işçi kadrolarında çalışan ihtiyaç fazlası işçiler, Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatındaki sürekli işçi kadroları ile sürekli işçi norm kadro dâhilinde olmak üzere ihtiyacı bulunan mahalli idarelere atanır.” ibaresi gündeme gelmiştir. Bu da güvence konusunda önemli bir soruna işaret etmektedir. Hangi işçinin ihtiyaç fazlası ilan edilip edilmeyeceği iş güvencesi konusunda önemli bir tehdit oluşturmaktadır. 657 Sayılı Devlet

⁶⁴ http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm, Erişim : 22 Ekim 2015.

⁶⁵ Bağımsız Sosyal Bilimciler, *AKP'li Yıllarda Emeğin Durumu* (Ankara: Yordam Kitap, 2015) s.55.

Memurları Kanunu'na yapılan bir ekle memurların diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebileceği vurgulanmıştır. Bu maddeye bakıldığında ise esnek çalışma tanımının resmiyete dökülmeye başladığı dikkat çekmektedir. Kişi kendi alanı dışında, başka bir birimde çalışmak zorunda bırakılmaktadır. Hatta o tarihlerde DİSK, KESK, TTB ve TMMOB bir mektup yazarak dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün kanunu meclise geri göndermesini istemiştir. Ancak Cumhurbaşkanı düzenlemeyi onaylamıştır.⁶⁶

⁶⁶ <http://www.tmmob.org.tr/icerik/disk-kesk-tmmob-ttb-cumhurbaskani-gul-emekcilerin-sesine-kulak-tikayarak-akpnin-yanlisina>, Erişim:26 Mayıs 2016.

III. BÖLÜM

3. ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ

3.1 Metnin Hazırlanışı

Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) neoliberal politikaların emek üzerindeki etkilerinin en sistematik biçimde gözlenebileceği belgelerden biridir. Bir önceki bölümde 2008 krizi sonrasında emek ile ilgili politika değişikliklerinin fiili durumlar yarattığından bahsedilmiş ve bu tip uygulamaların sonrasında yasal düzenlemelerin gündeme geldiği belirtilmişti. UİS de o dönem uygulamalarının çerçevesi niteliğinde gözükmemektedir. UİS tartışılırken, öncelikle ortaya çıkış aşamasındaki iç ve dış faktörler ve ücret ilişkisinde yarattığı/yaratacağı değişiklikler ele alınacaktır.

3.2.1 İç - Dış Dinamikler

UİS metninin sunumunda, UİS'nin tüm toplumsal kesimlerin katılımı ile hazırlandığı bilgisi verilmiştir. Metne hangi tarafların katıldığı önemli bir noktadır ancak Post-Washington sürecinde olduğu gibi IMF ve Dünya Bankası ile birlikte Avrupa Birliği kriterlerinin UİS'deki etkileri de tartışılması gereken bir noktadır.

Şahin, UİS'yi incelerken Avrupa Birliği'nde istihdam stratejisinin çerçevesini belirleyen ve 1994'te yayınlanan Beyaz Kitap'ı hatırlatmaktadır. Bu çerçeve belgenin de Türkiye'de olduğu gibi çalışma yaşamında esnekliği ele aldığını belirtmektedir. Şahin, Beyaz Kitap'ın AB ilerleme raporları, Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmeleri ve tavsiye kararları ve İstihdam Paketi gibi belgelerle Türkiye'de gündeme geldiğini ifade eder. Beyaz Kitap'ın da UİS'nin de temel gerekçesi toplumsal etkinliğin referans noktası olarak rekabetçiliği kabul etmesidir.⁶⁷ Burada dikkat çeken bir diğer nokta ise 1999'da kabul edilen Amsterdam Antlaşması ile AB'ye üye her ülkenin kendi istihdam politikasını oluştururken Avrupa Stratejisi'ne göre politika oluşturma konusunda karara varmış olmasıdır. Aday ülke Türkiye'nin de bu bağlamda kendi strateji paketini oluşturması meşru bir tabana oturmaktadır. Bu stratejilerin temel amacı ülkelerdeki işsizlik sorununu esnek çalışma yöntemi ile çözüme yolunda adımlar atmaktır. Bu çalışma ile ilgili ilk somut adım, 2008 krizinin ardından 3 Kasım 2008 tarihinde Başbakan başkanlığında ilgili bakanlardan oluşan bir ekonomik koordinasyon kurulunda atılmak istenmiştir. Toplantıya farklı toplumsal kesimleri temsilen 70 sivil toplum kuruluşu katılmıştır. Toplantılarda özel istihdam büroları, geçici iş ilişkisi kurulabilmesi için çalışmalar yapılması ve kıdem tazminatının daraltılması gündeme gelmiştir. Ancak STK'lar özellikle kıdem tazminatı başta olmak üzere bu değişikliklere karşı çıkmış ve ücretli kesimin satın alma güçlerini artıracak önlemlere ağırlık verilmesini talep etmişlerdir. Bu görüşmeler sonrasında iki tarafın

⁶⁷ Çağatay Edgücan Şahin, "Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasalarının Dönüşümü," *Türkiye'de Esnek Çalışma* içinde, Evrensel Yayınevi, Şubat 2014.

da talepleri ilerleyen tarihlere, yani Ulusal İstihdam Stratejisi paketi tartışmalarının yapıldığı döneme ertelenmiştir.

UIS kavramı Avrupa İstihdam Stratejisi'nden yaklaşık 15 yıl sonra Türkiye'de gündeme gelmiştir. Çalışmanın ilk yıllarında TİSK'in İşveren Dergisi işveren, işçi ve hükümet kanadından temsilcileri bir araya getiren bir çalışma yaparak stratejiyi incelemiştir. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik küreselleşmenin ekonomideki ve teknolojideki değişikliklerine işgücünün uyum sağlaması gerektirdiğini vurgularken esneklik ile işini kaybedenlerin istihdama hızla geri dönmesinin amaçlandığını ifade etmiştir. İşveren kesiminden, TİSK Başkanı Kodatgobilik eğitim ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi ve işgücü piyasasındaki güvence ve esnekliğin sağlanması hedeflerinin yapısal sorunları çözeceğini belirtmiştir. 2012 yılında TÜSİAD Başkanlığını yürüten Ümit Boyner ise esneklik üzerine çalışmaların artırılması ve bu kapsamda kıdem tazminatı yükümlülüğünün kazanılmış hakları koruyacak şekilde hafifletilmesi gerektiğini belirtmiş ve bir de öneride bulunmuştur: Kıdem tazminatında 30 gün yerine 15 gün esas alınmalıdır. Kıdem tazminatı konusuna işçi kesiminden Hak-İş'in o dönemki başkanı Mahmut Arslan karşı çıkmıştır ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin büyük bir zayıf olacağını, kıdem tazminatında kazanılmış haklarda geriye gidişi kabul etmeyeceklerini söylemiştir. Güvenceli esneklik kavramına bir diğer itiraz ise DİSK'in o yıllarda başkanlığını yapan Erol Ekici'den gelmiştir. Ekici "sıcak buz nasıl mümkün değilse, güvenceli esneklik de o kadar mümkündür" görüşünü dile getirmiştir. Tüm bu tartışmalarda öne çıkan iki unsur

kıdem tazminatı ile ilgili haklar ve esnek çalışma kavramlarıdır. Eleştirilerde ve savunularda esneklik kavramının muğlaklığı ise dikkati çekmektedir.

UİS, Hükümet Programı'nda ve Resmi Gazete'de yayımlanan nüshada belirtildiği kadarıyla sosyal tarafların katılımıyla hazırlanmıştır. Ancak Aziz Çelik UİS'yi incelerken, başta Türk-İş ve DİSK olmak üzere işçi sendikalarının bu sürecin dışında olduğunu konfederasyonların açıklaması ile ele almıştır. Çelik'in sonuç kısmında vurguladığı Dünya Bankası, IMF ve OECD tarafından da Türkiye'de istihdamın katı olduğu verisi dikkat çekmektedir. Çelik bu çalışmasında UİS'yi eleştirirken dış etkenlere kısa da olsa temas etmektedir ancak bu boyutu konfederasyon başkanlarının açıklamaları ile bir adım ileriye taşımak mümkündür.⁶⁸ DİSK Genel Başkanı Kani Beko, UİS'nin direkt olarak Dünya Bankası ve IMF'nin dayatması olduğu görüşünü savunmaktadır:

2011- 2012 'de Dünya Bankası ve IMF 'den bu kez ikinci kredi alındı.

Uluslararası sermaye 'Siz bizi ülkenize davet ediyorsunuz ama, gelir fabrika kurarız fakat buradan ayrılırken sizin işçilerinizin kıdem tazminatıyla uğraşamayız. 6,2 milyar dolar krediyi size vereceğiz fakat ,karşılığında ulusal istihdam stratejisi adında program var. Bunu uygulayacaksınız' dedi. Buna göre, Kıdem tazminatları kesinlikle kalkacak ya da fona devredilecek.⁶⁹

Dünya Bankası'nın Türkiye ile işbirliği metninde de benzer ifadeler yer almaktadır:

⁶⁸ Aziz Çelik, "Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik, Güvencesizlik," *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış*, TÜRK-İŞ Yayınları, 2012.

⁶⁹ Kani Beko, DİSK Genel Başkanı ile görüşme, Ankara:11 Şubat 2016.

Asgari ücretler yüksektir (asgari ücretin ortalama ücrete oranı yüzde 71 ile OECD ülkeleri arasındaki en yüksek orandır) ve Türkiye oldukça cömert bir kıdem tazminatı sistemine sahiptir. Hükümet kısa süre önce açıklanan Onuncu Kalkınma Planında istihdam yaratmaya öncelik vermiş ve kısa süre önce de Ulusal İstihdam Stratejisini onaylamıştır. Hükümet kıdem tazminatı, işsizlik yardımları ve geçici iş sözleşmeleri alanlarındaki reformlar yoluyla güvenceli esnekliğe doğru bir geçiş sağlamayı planlamaktadır.⁷⁰

Dünya Bankası raporları, DİSK ve Türk-İş'in bu konudaki açıklamaları, bu raporun hazırlanışında en önemli muhataplardan biri olan işçi konfederasyonlarının süreçte çok da dikkate alınmadığını ortaya koymaktadır. Ancak tartışmanın sadece kıdem tazminatı üzerinden yapılması diğer detayların gözden kaçmasına sebep olmaktadır.

İşveren kesimi ise bu konuya işçi konfederasyonlarına göre daha farklı yaklaşmaktadır:

Hızlanan küreselleşme, ivmesi sürekli yükselen teknolojik gelişme ve hem iç, hem de dış pazarlarda her geçen gün keskinleşen rekabet şartları, işletmeleri değişen koşullara hızla uyum sağlamaya mecbur tutmaktadır.⁷¹

Bu inceleme UİS'nin henüz resmileşmediği 2009 yılında yapılmıştır. TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın ayrıntılı olarak hazırladığı raporda esnek ve güvencesiz çalışma gibi koşulların rekabet, büyüme hedefleri ve çalışma barışı adına mutlaka

⁷⁰ Dünya Bankası Grubu –Türkiye İşbirliği: Ülke Programının Görünümü - Nisan 2015.

⁷¹ TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri, Gözden Geçirilmiş Metin, 23 Temmuz 2009.

hayata geçirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. Bu üç kuruluşun akademisyenlerle birlikte hazırladığı çalışmada UİS'nin içeriğini birebir bulmak mümkündür. Metinde emeğin korunması amacıyla esneklik kavramına önemli bir vurgu bulunmaktadır. 4857 Sayılı İş Kanunu'nda tanımlanan esneklik türlerinin rekabet gücünü artırma yönünden engelleyici bir işlevi olduğu belirtilmektedir. Yine Özel İstihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesi, belirli süreli iş sözleşmeleri konusunda yeniden düzenleme yapılması çağrısı yapılmıştır.⁷² Raporun son bölümünde ise işçi alma ve çıkarma maliyetleri ve bürokratik işlem fazlalığından bahsedilerek işverenin bu konuda güçlendirilmesi talebi bulunmaktadır. Sonuç olarak, UİS'nin oluşumunda hem Dünya Bankası, IMF, Avrupa Birliği gibi dışsal aktörlerin, hem de TİSK, TOBB, TÜSİAD gibi yerli aktörlerin rolü olduğu söylenebilir.

Ulusal İstihdam Stratejisi'nde diğer aktörlerin katılım süreci ile önemli bir noktaya daha vurgu yapmak gerekmektedir. Metinde OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların verileri ile kıyaslamalar yapılarak Türkiye'de emek piyasalarının katılığına yönelik vurgulamalar yapılmaktadır. Yine bir başka vurgu ise işletmelerin rekabet ve verimlilik düzeyleri için bu düzenlemelerin önemli olduğu gerçeğidir. Aslında bu vurgular net bir şekilde metnin eğilimini de göstermektedir ve argümanlarını bir yapıya dayandırmakta, yani OECD gibi bir aktöre atıfta bulunmaktadır. Bu kıyaslamada bir diğer önemli vurgu ise kapitalist sistemdeki önemli bir dönüşüm olan esnek birikim modeline işaretidir. Metin,

⁷² Mehmet Atilla Güler, "Ulusal İstihdam Stratejisi Bağlamında Türkiye'de Güvencesiz Çalışma" *Çalışma ve Toplum*, 46 (2015), ss 155-190.

dünyadaki birçok ülkede işgücü piyasalarının esnekleştiğini belirtirken, yapıda bütünlüğe de dikkat çekmektedir. Bu da Ulusal İstihdam Stratejisi'nin geçmişe yönelik bir perspektifle ele alınmasını da zorunlu kılmaktadır. Mevcut düzenleme AKP hükümeti-sermaye ortaklığı gibi görünse de tarihsel perspektifte neoliberal politikaların hayata geçtiği 1980 yılındaki 24 Ocak kararları ve sonrasını göz ardı etmemek gerekmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi tüm dünyada yaşanan ve neoliberal olarak nitelendirilebilecek dönüşümün Türkiye ayağını temsil etmesi bağlamında önemlidir. Ancak bu süreç ele alınırken önemli bir özne olan AKP hükümetlerini ve bu konudaki kararlı tutumlarını da unutmamak gerekmektedir.

Metnin içeriğine geçmeden önce Düzenleme Kuramı açısından ne ifade ettiğine de atıfta bulunmak faydalı olacaktır. Düzenleme kurumunun devleti bir sistem olarak tanımladığını ve içindeki siyasal ve toplumsal kurumların yapısı ile şekillendirdiği daha önceki bölümlerde tanımlanmıştı. Türkiye'de 24 Ocak kararları sonrasında uygulamaya çalışılan esnek birikim modelinin daha sağlıklı bir şekilde işleyişini sürdürmesi için istikrarı devam ettiren kurumların bir bütün halini alması ve rejimin devamı ile uyumlu yeni bir yapılandırma sağlaması gereklidir. Bu noktada sermaye ile emek arasındaki ücret ilişkisinin yeniden tanımlanması gerektiği bir durum ortaya çıkmakta ve bunun yolunun da devletin devreye girerek, sivil toplumun yapısını yeniden ele alması yönünde bir eğilime işaret eder. Düzenleme Kuramı'na göre devletin bu bağlamda attığı adımların çalışma saatleri, sendikal örgütlenme hakları gibi değişiklikler olduğu kabul edildiğine göre, ulusal istihdam stratejisi kapsamında yapılan değişikliklerin de bu argüman ile okunması daha iyi sonuçlar doğmasını sağlayacaktır.

3.2 Metnin Kapsamı

UİS, Türkiye’de geniş kesimler tarafından yanlış bilinen ve üç dört maddelik kritik düzenlemeleri içerdiği öne sürülen ve daha da vahim bir biçimde “hayata geçirilmeye çalışıldığı” iddia edilen bir pakettir. Ancak UİS çok geniş kapsamlı ve çalışma yaşamının tamamına yakınına yakınına değiştirmeyi hedef alan ve hatta değiştiren bir yapıya sahiptir.

Stratejinin giriş kısmında Türkiye işgücü piyasalarının yapısal sorunlarına vurgu yapılmakta ve 2000’li yıllarda büyüme eğilimin istihdamda artış sağlamadığı dile getirilmektedir. Strateji bu yapıyı değiştirmek adına eğitim-istihdam ilişkisini güçlendirmek ve işgücü piyasasında güvence ve esnekliği sağlamak gibi politik bir eksenle şekillenmiştir.⁷³ Tartışmayı daha geniş boyutuyla ele almak için paketin amaçlarına kısaca bakmakta fayda vardır. Bu çalışmada temel olarak ele alacağım düzenleme Resmi Gazete’nin 30 Mayıs 2014 Tarih 29015 Sayılı nüshasında yayınlanan “Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2015)” başlıklı pakettir. UİS’nin üçü temel, altısı da ilke başlığı altında farklı amaçları bulunmaktadır. Temel hedefler;

- i. İşsizlik oranının 2023 yılı itibariyle yüzde 5 düzeyine indirilmesi
- ii. İstihdam oranının, 2023 itibariyle yüzde 50 düzeyine yükseltilmesi

⁷³ Age. ss. 155-190.

iii. Tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranının 2023 yılında yüzde 15'in altına indirilmesi.

Stratejinin ilkeleri ise bütüncül yaklaşım, fırsat eşitliği, işi değil insanı korumak, işverenler üzerine ek yük getirmemek, sosyal diyalogun esas alınması ve özendirici yaklaşım olarak belirlenmiştir.

Paketin ana hatlarıyla hedeflerine bakıldığında çalışma yaşamını iyi bir noktaya taşıyacağı izlenimi edinilebilir. İşsizlik sorununun çözülmesi, iş gücüne katılım oranının yükseltilip kayıt dışı istihdamın düşürülmesi, fırsat eşitliği ve benzeri düzenlemeler başlık olarak olumlu gibi görünmektedir. Hatta bu başlıkların derinine inilmediğinde işverenler üzerine ek yük getirilmemesi dışında sorunlu bir konu başlığı da görünmemektedir. Ancak, UİS'nin içindekiler bölümüne bakıldığında bazı konular dikkati çekmektedir. "Eğitim – istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, istihdam – sosyal koruma ilişkisinin sağlanması ve bunların bilişim, finans, inşaat, sağlık, turizm, tarım, tekstil ve hazır giyim sektörlerinde geniş boyutu ile ele alınması" paketin başta belirttiğim gibi yaşam biçimleri konusunda da değişiklikler içerdiğinin somut göstergelerinden birisidir. Bu başlıklar aynı zamanda UİS'nin sadece özel istihdam büroları, kıdem tazminatının fona devri, esnek çalışma ve bölgesel asgari ücrete indirgenmesinin büyük bir hata olduğunu kanıtlamaktadır. Filizler'in de makalesinde ele almaya çalıştığı UİS'in bu boyutudur.⁷⁴

⁷⁴ Yücel Filizler, "Ulusal İstihdam Stratejisi ve Devlet Krizi," *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi* Cilt 13, Sayı 49-50 (2013).

Ulusal İstihdam Stratejisi kapsamında 2009 yılından itibaren çok sayıda düzenleme yapılmaktadır. “Kısa dönemli çalışma programı”, “toplum yararına çalışma programı” gibi 6-9 aylık geçici çalıştırma biçimleri İl Özel İdarelerinden fiilen Organize Sanayi Bölgelerine yaygınlaştırılmıştır. Kadınların, gençlerin düşük ücretli güvencesiz çalıştırılması patronlara vergi-prim indirimi teşviği kapsamına alınmıştır. İşverenlerin “ücret dışı maliyetlerini azaltma” adı altında çalıştırdıkları işçilere dönük sigorta primi, işçi sağlığı ve güvenliği, kreş, giderek işçi servisi, yemek gibi yükümlülükleri resmen ya da fiilen kaldırılmaya başlanmıştır. Kadınların, çocukların ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılması yasakları gevşetilmiştir. Kamuoyunda “çocuk işçiler ve çocuk gelinler yasası” olarak bilinen eğitimde 4+4+4 sistemi getirilmiştir.

Filizler’in dikkat çektiği noktalar UİS’nin kapsamını da ortaya koymaktadır. UİS, kadın işçilerin doğum izninden kreş haklarına, çocukların istihdamından çalışma saatlerini esnekletirmeye varana kadar çok boyutlu bir pakettir. Paketin temel başlıkları böyle bir tabloyu ortaya çıkarmaktadır.⁷⁵

UİS kadın istihdamında kritik değişiklikler planlamaktadır. Bunların bir kısmı hayata geçmiş, bir kısmı ise önümüzdeki dönemlerin hedefleri arasında yer almaktadır. Bunlara kısaca baktığımızda; bakım ve okul öncesi eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması, 16 haftalık ücretli doğum iznini takiben 6 aylık ebeveyn izni verilmesi, kadın istihdamının artırılması için çalışma yaşamının katı kurallarının

⁷⁵ Age. ss. 49.

esnekleştirilmesi gibi çalışmalar yer almaktadır. Ancak esnek çalışma kavramına bakıldığında çağrı ile çalışma, evden iş yapma ve çalıştığı saat kadar para alma seçenekleri kadın istihdamı için problem doğurabilecek boyuttadır. Çünkü, Türkiye’de kadınların istihdam oranı %35’ler seviyesindedir ve bu oranın artırılması için daha net adımlar atılmalıdır. Ancak Ulusal İstihdam Stratejisi, kadını çalışma yaşamının biraz daha dışına itmekte olduğu gibi ev içi emek konusunda da herhangi bir düzenleme içermemektedir.

ÜİS’nin ana hatları da denilebilecek ve işçi kesiminin itirazlarını daha yoğun olarak dile getirdiği başlıkları bu noktada açıklamak faydalı olacaktır.

3.3 Çalışma Yaşamında Yeni Düzenleme: Modern Kölelik

İşçi konfederasyonları 2016 yılının Ocak ayı sonuna kadar kıdem tazminatının fona devri konusunda çeşitli eylemler yapmış ve bir önceki bölümde belirttiğimiz gibi kendi yapılarına göre tepkiler geliştirmiştir. Ancak Ocak ayının ortası itibariyle meclisin gündemine yeni bir çalışma yasasının getirileceğine dair haberler yayınlanmaya başlamıştır. Paketin içeriği ve neleri kapsayacağı ilk birkaç gün belirsizliğini korumuş, sonrasında ise medyaya da sızan bilgilerle ne olacağı aşağı yukarı belli olmuştur. Paketin içinde işçi kesiminin tepkisini çeken birçok düzenleme gündeme gelmiştir. Geçici istihdam, özel istihdam büroları ve esnek çalışma gibi kavramlar bu paket ile tekrar Türkiye’de çalışma yaşamının gündemine gelmiştir. Bu kavramlar ayrı ayrı başlıklar gibi görünse de, bu paketin içinde yer almayan ama bu paket gündeme gelene kadar yüksek sesle tartışılan kıdem tazminatının fona devri ile birlikte Ulusal İstihdam Stratejisi’ni

oluşturmaktadır. UİS, 2016'nın başlangıcıyla birlikte tekrar Türkiye'nin gündemine gelmiştir.

Aslında Türkiye işçi sınıfı bu paketin içeriğine çok da yabancı değildir. Önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi kıdem tazminatı konusu çeşitli yıllarda gündeme gelmiş, diğer başlıklar ise ilk olarak 2009 yılında Meclis'te kabul edilmiş, ancak dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül 5920 Sayılı İş Kanunu'nu gerçek amacının dışında sonuçlar doğuracağı ve işçi emeğinin istismarı anlamına geleceği gerekçesiyle tekrar görüşülmek üzere meclise göndermiştir.⁷⁶ Aynı konular 2011 yılında ise "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ile yeniden gündeme gelmiştir. Ancak muhalefetin ve işçi konfederasyonlarının tepkileri ile bu düzenleme de geri çekilmiştir. 2009 ve 2011 tarihli düzenlemedeki maddeler, 2016'da gündeme gelen çalışma ile aynı konuları kapsamaktadır.

Geçici istihdam, özel istihdam büroları ve esnek çalışma kavramları tartışılması gereken konular olarak dikkat çekmektedir. Çalışma yaşamının kısa ve orta vadede en büyük sorunları olan ve birbirini doğrudan ilgilendiren bu kavramlar, bütün dünyada çalışma yaşamında farklı dönemlerde gelmiş ve uygulamanın bazı sonuçları olmuştur. Çalışmanın bu bölümünde bu başlıklardan bazıları incelenecektir.

⁷⁶ <http://www.muhasabenet.net/kanun-5920-is%20kanunu%20isizlik%20sig%20kanunu%20ve%20ssgssk%20deg%20yp%20kanun.html> , Erişim : 21 Nisan 2016.

3.3.1 Esnek Çalışma

Esnek çalışma pek çok yerde güvence kavramı ile birlikte kullanılmakta ve güvenceli esneklik denilmektedir ancak sendikaların genel itirazı esnek çalışma sisteminin güvenceli olmadığı üzerine kuruludur.

Güvence kavramı bir güven gereksiniminden ortaya çıkmaktadır. Güvencesizlik ise bu güven hissiyatından uzak olma ya da kişinin olmasını istediği, olması gerektiği gibi olamaması halidir. Çalışma yaşamına bu kavram uyarlandığında, işçinin kendi işini, işinin gereğine uygun yapamaması, bunun yerine hiyerarşik düzende üst kademedeki bulunan yapının istemine göre mesleğin şekillenmesidir. Aslında çalışma yaşamı ile ilgili kanunlar işçiyi koruma ve çalışma yaşamında asgari standartları oluşturma amacıyla oluşturulmuştur. Ancak, özellikle Türkiye örneğinden hareket edilirse, hukuki düzen hem ekonomik açıdan hem de davaların süresi bakımından önemli bir problem oluşturduğu için çoğu işçiler bu konuda adım atamamaktadır. Bazı yasaların uygulamaya bile geçmemesi ya da sadece tazminat ile sonuçlanması da güvencenin önünü kesen bir başka faktördür.⁷⁷

Güvenceli esnekliğin çıkış noktası konusunda iki bakış açısı vardır. 1995 yılında Hollanda’da yapılan “Esneklik ve Güvence” protokolü bunlardan biriyken bir diğeri de 1990’ların ortalarında Danimarka ve Hollanda’da yapılmaya başlayan işgücü piyasası düzenlemeleridir. Bu iki modelden Hollanda modelinde, esnek

⁷⁷ Murat Özveri “Güvencesiz Çalışmanın Hukuki Dayanakları,” *Çalışma ve Toplum*, 33 (2012), ss 147-172.

çalışan kişiler standart istihdamın sahip olduğu çalışma şartları ve sosyal güvenceye benzer haklara sahiptir. Danimarka modelinde ise esnek çalışanın işten çıkartılması kolaylaştırılmış, bunun yanında işsizlik yardımları ile sistem sürdürülmektedir. Hollanda ve Danimarka'nın 1990'ların ortalarından bu yana çok düşük işsizlik oranlarına sahip olması nedeniyle bu iki ülke örneğine güvenceli esneklik adı verilmiştir.⁷⁸

Kavramın çıkış noktası olan Hollanda ve Danimarka'da bu modelle çalışan kişilerin güvencesinde problemler dikkati çekmektedir. Hollanda'da esneklik sözleşmesi adlı düzenleme ile geçici istihdam, esneklik kavramı üzerinde bir bağlantı kurulmuştur. Çalışanların emeklilik yardımı, kariyer yardımı, kıdem tazminatı gibi sosyal hakları kazanmak için geçici istihdam ile uzunca bir süre çalışması gerekmektedir. Yine Danimarka'da vasıfsız işçiler ve sağlık problemleri olanların sistem dışına itildiği, esnek çalışma ile istihdam edilenlerin dezavantajlı konumda olduğu vurgulanmaktadır. İki ülkede de esnek çalışma ile kadın ve 15-24 yaş arası işçiler istihdam edilmektedir. Aslında genç nüfusun esnek çalışmada daha hedefte olması Güney Avrupa Ülkeleri'nde de yaygındır. Portekiz'de güvenli esnek çalışma ile istihdam edilenlerin oranı %40'dır ve bu kişiler toplu pazarlık sisteminin dışındadır. Ayrıca sosyal çalışma şartları da daha kötüye gitmektedir. Yunanistan'da ise 1997'de başlayan krizle birlikte daha önce yasak olan özel istihdam bürosuna bağlı çalışma serbest bırakılmıştır ve yeni esnek iş sözleşmeleri

⁷⁸ Umut Ulukan "Esneklik ve Güvence Arasında Bir Denge Mümkün mü? Avrupa ve Türkiye'den Güvenceli Esneklik Pratikleri," *Türkiye'de Esnek Çalışma* içinde, derl. Özgür Müftüoğlu, Arif Koşar (İstanbul: Evrensel Kitap, 2013) s.68.

çalışma ilişkileri sistemine geçilmiştir. Bu çalışma işsizlik oranlarında düşüşe neden olmuştur ancak güvencesiz bir istihdam yaratmıştır.⁷⁹

Esneklik kavramı ile ilgili daha önce yapılan tanımlamaya çalışma yaşamı üzerinden tekrar kısaca değinildiğinde dört farklı kategoriden bahsedilebilir. İşe alma ve işten çıkarmaların kolay olduğu dışsal-sayısal esneklik, fazla çalışmayı kapsayan iç-sayısal esneklik, firmaların çalışanların özelliklerini farklı işlerde kullanması işlevsel esneklik, performansa göre ücret farklılaştırılması ise ücret esnekliğidir. Bunun karşılığında ücret ilişkisindeki güvenceler de dört başlıkta kategorize edilir. Aynı işverene bağlı olarak işte devam etmenin güvence altına alınması iş güvencesi, çalışanın işverene bağlı olup olmamasına bakmaksızın güvencesinin sağlanması istihdam güvencesi, işsiz kaldığında yeterli bir gelir seviyesinin sağlanması gelir güvencesi, iş ve diğer sorumlulukların bir arada yürütüldüğü güvenceye ise kombinasyon güvencesi denmektedir.⁸⁰

Türkiye’de güvenceli esneklik kavramı ile ilgili yapılan düzenleme de bu bağlamda değerlendirildiğinde akla takılacak soruları içinde barındırmaktadır. Güvenceli esneklik tanımındaki dört faktörden işveren ile ilgili esneklik tanımları fiiliyatta uygulanırken, işçi ile ilgili tanımlar şu anda çok da güvence altında değildir. Türkiye’de işçi tarihinin önemli dönüm noktalarından Tekel direnişinin sebebi, kamudaki esnek çalışma olarak ele alabileceğimiz 4C modeli nedeniyle ortaya çıkmıştır. Özelleştirilen devlet kurumunda çalışan işçi için yeni bir statü

⁷⁹ Age. s 75.

⁸⁰ Age. s.71.

ortaya çıkmış ve güvencesi olmayan, 1 yıldan bir iki gün eksik çalıştırılan, sözleşmesi bitince işe alınıp alınmayacağı bilinmeyen bir model üretilmiştir. Bu bağlamda bugün gündeme gelen esnek çalışma tanımının o dönemdeki fiili durumun, daha geniş bir işçi paydasına yayılmaya çalıştığı söylenebilir. Yasal düzenlemede geçici istihdam edilen ya da çağrı üzerine çalıştırılan işçilerin iş güvencesi ile ilgili düzenleme bulunmamaktadır. Esnek çalışma tanımında geçen güvencelerin hiçbiri düzenlemede yoktur. Konu komisyon görüşmelerinde de gündeme gelmiştir. CHP'den Yakup Akkaya ana muhalefet partisinin kaygılarını şu sözlerle dile getirmiştir:

Bir: Diyor ki “güvenceli esneklik. Acaba bu gelinen noktada, önerilen tasarıda güvenceli esneklik var mı? Ne yazık ki yok. Güvenceli esneklik, iş gücü piyasasına esneklik uygulamaları getirirken aynı zamanda işçilere, çalışanlara çeşitli güvencelerin de getirilmesini öngörür. Bu güvenceleri sırasıyla belirtirsek belki daha açık anlatabiliriz, yani, bu konudaki düşüncelerimizi. Olması gereken ilk güvence iş güvencesidir. Tasarıya baktığımız zaman, bu işçilerin iş güvencesi yoktur. Bunların iş akitlerinin nasıl yapılacağı bu tasarıda belli değildir. Kıdem tazminatı bir yıllık çalışma şartı doldurulmadığı için uygulanmayacaktır. Biliyorsunuz, altı aydan önce, az çalışırsanız ihbar tazminatı alamazsınız; altı ay çalışmadığı için ihbar tazminatına hak kazanamayacaktır, iş güvencesi olmayacaktır. İkinci güvence ise istihdam güvencesidir; yani, birisi iş güvencesi, ikincisi istihdam güvencesidir. İşçinin istihdamının devam edeceğine ilişkin hiçbir düzenleme bu tasarıda yok. İşçi kiralama işi bittiğinde, özel istihdam firmasına döndüğünde ise, çalışmaya hazır

olmasına rağmen ücret alamayacak. Birisini dört ay bir yere gönderdi, işi bitti orada, tekrar özel istihdam bürosuna döndü; eğer özel istihdam bürosu ona ikinci bir iş veremiyorsa, burada bir istihdam güvencesi olmadığı için ücret de alamayacaktır. Özel istihdam bürosuyla iş akdi askıya alınacaktır. İşçi, yine, eski kayıt dışı alanına geri dönecektir. Dolayısıyla, ortada bir istihdam güvencesi olmayacaktır. Nasıl kayıt dışı güvence? Çünkü dört aylık bir süre sonunda eğer özel istihdam bürosu ona iş veremiyorsa -bunun kirası var, geçinecek, sonuçta ödemesi gereken borçlar var, çocuğunun giderleri var- ne yapacak? Özel istihdam bürosundan iş bulamazsa gene kayıt dışına kaçacak bu, doğal olarak. Bu da gelir güvencesidir, yani, üçüncü güvence olarak bu benim söylediğim gelir güvencesidir. Öncelikle, kiralık olarak bir firmaya giden işçinin ücreti ne olacak? Yasa tasarısına göre, şirket bu işçiye asgari ücret ödeyebilecektir. Peki, bu işçinin fazla çalışma, izin, çalışma süresi, sosyal hakları ne olacaktır? Dördüncü güvence ise yaşam dengesi. Burada, yasa tasarısına göre bu işçilerin çalışma koşullarının, eğitimlerinin hem kiralandıkları firmalar açısından hem de özel istihdam bürosunda geçen dönemler için düzenlenmesi gerekir. Yasa tasarısı, gittikleri iş yerlerinde ne tür çalışma koşullarına sahip olacaklarını da belirtmiyor. Ticari bir sözleşmenin konusu hâline getiriyor.⁸¹

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu ise esnekliği tanımlarken şöyle bir açıklama yapar:

⁸¹ https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1504, Erişim: 28 Nisan 2016.

Şu çok açıktır ve nettir ki burada özellikle kayıt dışını azaltmak, şu anda mevcut kayıt dışında bulunan çalışma anlayışını kayıt içine alabilmek, bunu gerçekleştirebilmek için kesinlikle ILO ve AB normlarına uymak, bunu mevcut İş Kanunu ve Türkiye İş Kurumu Kanunu çerçevesinde gerçekleştirmek ve yine en önemli meselelerden bir tanesi, özellikle geçici iş ilişkisinin çalışma hayatı içerisinde istismar edilerek daimî iş ilişkisinin yerine ikame edilmesini önlemek ve burada iş-yaşam dengesini kurmak ve, yine, istihdam alanını geliştirmek, yani istihdam oranını geliştirmek ve bu konuda iş hayatına adım atmakta zorlananlara bu anlayışı sağlayabilmek, artı, Türkiye'nin, özellikle çalışma hayatında esneklik getirerek -çok nettir- Türkiye'nin çalışma hayatının koşullarını geliştirerek ülkemizin rekabet koşullarını bir şekilde daha iyi bir noktaya getirmek ve iyileştirmek.”⁸²

DİSK'e bağlı Genel-İş Sendikası Başkanı Remzi Çalışkan ise esnek çalışmanın emeklilik, kıdem tazminatı ve benzeri konulardaki büyük sıkıntılarına vurgu yapıyor:

Hükümet adını güvenceli esneklik koymuş. Sanki çok da çekici bir cümleymiş gibi. Şimdi Avrupa'da uygulanıyor. Oradaki yanlışları ithal etmeye gerek yok. Avrupa'da bile bu kadar güvencesiz değil. Biz buna karşıyız. Burada tam anlamıyla güvencesizlik getiriliyor. 4 ay işçinin gidip çalışacağı bir süreden bahsediliyor. Nasıl bir esneklik olmasın ki? Emeklilik hakkı nasıl olacak? İşsizlik fonundan nasıl faydalanacak? Yılda 4 ay çalışan birisi ancak 1 yılı 3 yılda tamamlayacak. Bir işçinin emekli olması için 75

⁸² https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1504, Erişim: 28 Nisan 2016.

*yıl çalışması gerekecek. Burada insanlık nerede? Bunu nasıl anlatacaklar?
Bir çok hakkı elinden alınan, kıdem tazminatı elinden alınan, sendikal hakkı
elinden alınan yeni bir sınıf ortaya çıkıyor.*⁸³

Konfederasyonlardan Hak-İş ise esnek çalışmayı eksik bir bakış olarak tanımlarken, “İnsana yakışır iş perspektifiyle düzenlenmiş, sosyal güvenlik bağlantısı kurulmuş “güvenceli esnek çalışma” modelleri, işgücü piyasasına girişte zorluklar yaşayan kadınlar ve gençlerin, doğum nedeniyle işgücü piyasasından uzun süre uzak kalan kadınların dezavantajını gidermek amacıyla tam zamanlı istihdama zorunlu bir alternatif olarak değil zorunlu bir “tercih” olarak ve geçici bir araç olarak değerlendirilmelidir.” görüşünü dile getirmektedir.⁸⁴

Esneklik kavramı çalışma yaşamı ile ilgili değişikliklerin çatısı gibi bir konumda denilebilir. Çünkü bundan önceki bölümlerde ele alınan kıdem tazminatının fona devri, geçici işçilik gibi kavramların hepsi birlikte ele alındığında ortaya çok daha belirgin bir tablo çıkmaktadır. Geçici biçimde istihdam edilmiş bir işçiyi ele alalım. Bu işçi aynı yıl içinde 4'er ay süreyle 2 ayrı firmada istihdam edilmiş olsun. İşçi aynı firmada 1 yıl süreyle çalışmadığı için kıdem tazminatının 1 yıllık birikiminden mahrum kalmış anlamına gelmektedir. Yıl içinde 8 ay çalıştığı için emekliliğinde prim gün sayısı yetersiz olmaktadır. İşçinin kıdem tazminatı olmadığı için işten çıkarılması çok daha kolay bir hal almaktadır. İşyerinden çıkarılması kolay olan bir işçinin, daha fazla hak talep etmesi ne kadar mümkündür?

⁸³ Remzi Çalışkan, Genel-İş Başkanı ile görüşme, Ankara, 26 Şubat 2016.

⁸⁴ http://www.hakis.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1225:hak-konfederasyonu-bakanlar-kurulu-sonuc-bldrs&catid=11:haber&Itemid=10, Erişim Tarihi: 1 Mayıs 2016.

Bu işçinin emekliliği nasıl olacaktır? Günlük çalışma saati neye göre belirlenecektir? Türkiye’de mevcut yasal düzenleme geçici işçilik, kıdem tazminatı ve benzeri düzenlemelerle güvencesiz bir hal ile ücret ilişkisinde yer almaktadır.

3.3.2 Geçici İstihdam

2016 Ocak ayında meclise sevk edilen İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının birinci maddesinde geçici iş ilişkisi kavramı tanımlanmıştır. Tasarıya göre, geçici iş ilişkisi özel istihdam bürosu aracılığıyla ya da bir holdinge bağlı şirketler arasında işçinin geçici olarak devri ile oluşturulur. Bu ilişkinin kurulması tasarıda belli şartlara bağlanmıştır. Bir işçinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiden çok daha az süre mesai yapıyor olması gerektiği, askerlik hali veya iş sözleşmesinin herhangi bir sebeple askıda kaldığı durumlarda bu durum devam ettiği sürece geçici istihdam sağlanabileceği belirtilir. Mevsimlik tarım işleri ve ev hizmetlerinde yine süre sınırı olmaksızın geçici iş ilişkisinin kurulabileceği vurgulanır. Bir diğer etkense işletmenin rutin işi sayılmayan, nadir aralıklarla yapılan işlerinde, iş güvenliği bakımından acil olan işlerde ve işletmenin iş hacminin öngörülemeyen ölçüde arttığı durumlarda en fazla iki defa yenilenmek üzere sekiz ayı geçmemek koşuluyla geçici iş ilişkisi kurulabilir. Tasarıda geçici iş ilişkisi ile çalıştırılan işçi sayısının, işyerinde çalıştırılan kişi sayısının dörtte birini geçemeyeceği, on ve daha az işçi çalıştırılan işyerlerinde on işçiye kadar geçici iş ilişkisi kurulabileceği vurgulanmıştır.

Geçici istihdam ilişkisi dünyanın pek çok ülkesinde uygulanmaktadır.

Tablo 1. OECD İstihdam Görünüm Raporu 2015

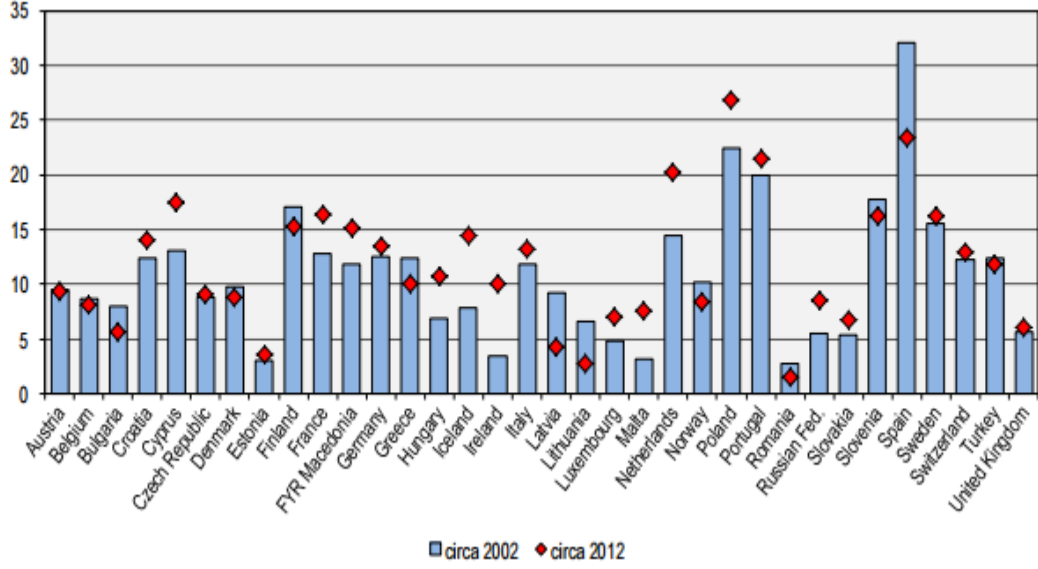
Ülke	2000	2007	2013	2014
Almanya	12,7	14,6	13,3	13,0
Belçika	9,1	8,7	8,2	8,7
Çek Cumhuriyeti	9,3	8,6	9,6	10,2
Fransa	15,4	15,1	16,0	15,8
Hollanda	7,1	7,3	10,9	10,8
İngiltere	7,0	5,9	6,2	6,4
İspanya	32,2	31,6	23,1	24,0
İsveç	15,2	17,5	16,9	17,5
İtalya	10,1	13,2	13,2	13,6
Japonya	36,5	13,9	8,4	7,6
Kanada	12,5	13,0	13,4	13,4
Kore		24,7	22,4	21,7
Portekiz	19,9	22,3	21,4	21,5
Türkiye	20,3	11,9	12,0	13,0
Yunanistan	13,5	11,0	10,1	11,7
OECD Ortalaması	14,7	12,2	11,1	11,1

Kaynak: OECD Employment Outlook 2015.⁸⁵

OECD'nin 2015 İstihdam Raporu'na bakıldığında geçici istihdamın 2000 yılında çoğu ülkede çok yüksek olduğu dikkat çekmektedir. 2007'de bu oran düşüşe geçerken sonraki yıllarda artış dikkati çekmektedir (Bkz. Tablo 1.) Çalışmada bunun nedeninin 2008 finansal krizi sonrası gelişmelere bağlı olduğu belirtilmiştir. Oranlara bakıldığında ise ülkelerde çalışan geçici işçi oranının 2013 – 2014 yıllarında, yine yükselme eğilimine girdiği göze çarpmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2015 Standart Dışı Çalışma raporunda ise bu artış daha fazla dikkat çekmektedir. Örgüt 2002 ve 2015 yıllarındaki geçici işçi oranlarını alarak artışın boyutunu sergilemiştir (Bkz. Tablo 2).

Tablo 2. Geçici İşçi Oranının Yıllara Göre Değişimi 2002 - 2015

⁸⁵ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2015_empl_outlook-2015-en#page283. Erişim: 21 Nisan 2016.

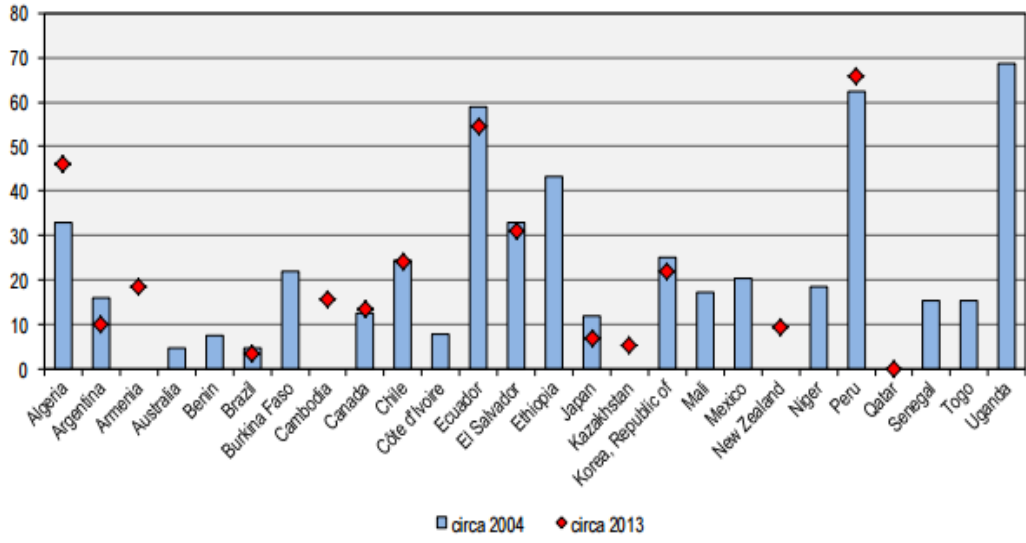


Kaynak: Non-standard Forms of Employment, ILO, 2015.⁸⁶

ILO'nun raporunda diğer ülkelere de atıfta bulunulmuş ve geçici işçi oranının Cezayir'de yüzde 48, Etiyopya'da yüzde 43, Ekvador'da yüzde 54 ve Peru'da yüzde 66 olduğu belirtilmiştir. Bu oranlarla ilgili tablo da çarpıcıdır (Bkz. Tablo 3). Tabloda en dikkat çeken ise Katar olabilir. Katar'daki geçici işçi oranı yüzde 0.1'dir.

Tablo 3. Geçici İşçi Oranının Yıllara Göre Değişimi 2004-2013

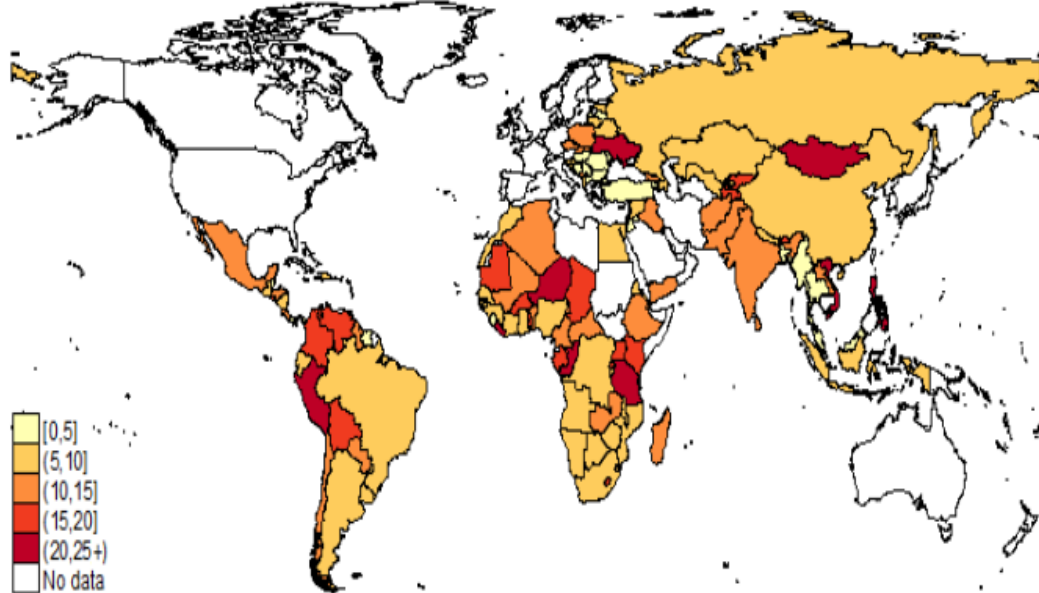
⁸⁶ ILO 2015 Sıradışı Çalışma Raporu, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/meetingdocument/wcms_336934.pdf , Erişim: 21 Nisan 2016.



Kaynak: Non-standard Forms of Employment, ILO, 2015.⁸⁷

Ülkeler genelinde geçici istihdam ile ilgili oranların yanı sıra, tartışmanın bugünkü boyutunda önemli bir boyut olan özel sektör içindeki geçici istihdam oranları irdelendiğinde ise tartışma daha farklı bir boyut kazanacaktır.

Tablo 4. Ülkelerdeki Geçici İşçi Oranı⁸⁸



⁸⁷ Age.

⁸⁸ Age.

Tablodaki verilere bakıldığında Türkiye’de özel sektördeki geçici işçi oranının şu anda yüzde 0-5 aralığında olduğu dikkati çekmektedir (Bkz. Tablo 4).Bu konuda Güney Amerika ve Afrika kıtalarında oranların çok daha yüksek olduğu ortadadır.⁸⁹

Dünya Bankası ve IMF’nin temel politikaları, Post Washington süreci ile birlikte yayılmaya başlayan esnek birikim modelinde dünya genelinde en çok tercih edilen istihdam yöntemlerinden biri geçici işçilik olmuştur. Geçici istihdam 1980’li yıllardan itibaren Belçika, Fransa, Almanya, İspanya, İtalya ve İsviçre de yasal düzenlemelerle hayata geçmiştir. Bu ülkelerin çoğunda 1990’lı yıllardan itibaren geçici istihdam bürolarının oranında da üç kat artış yaşanmıştır.⁹⁰ Bu yapıda işveren ve işçi ilişkisinin yanına istihdam bürosu da dahil olmaktadır. Daha önce tablolarla aktarılan verilere de bakıldığında sürekli artan bir eğilimde olan geçici işçi sayısının yükselmesinin temel nedeni ise işgücü maliyetlerini düşürmesidir. Geçici işgücü ile işveren ihtiyacı olduğu zaman, ihtiyacı olduğu kadar ücret ilişkisi kurarak maliyetlerinde tasarruf sağlayabilir bir hale gelmektedir. İşveren hem maliyeti düşürmekte, hem de işçileri çok ciddi yasal yükümlülükleri olmadan istediği zaman işten çıkarabilmektedir. Çünkü geçici olarak istihdam edilen bir işçinin kıdem tazminatı yoktur. Bu işçiler üst düzey görevlerde çalışmamaktadır ancak fabrikalarda, çağrı merkezlerinde, kurye servislerinde ya da hizmet alanında çalışarak, kısa sürede uyumlarının sağlanabileceği işleri yapmaktadır. Şirketler, bu tip işleri daha ucuz işgücüne yaptırabilme olanağına sahip olduğunda ise işçinin hak

⁸⁹ Age.

⁹⁰ Özgür Müftüoğlu & Arif Koşar, *Türkiye’de Esnek Çalışma* (İstanbul: Evrensel Kitap, 2013).

taleplerinin karşısında, geçici istihdam Demokles'in Kılıcı işlevini üstlenmektedir. İşveren için bu ciddi avantajlar getirmektedir. Çünkü, henüz iş deneyimi olmayan gençler ve kadınlardan oluşan bir işçi grubu tam süreli işlere ulaşma ümidiyle çok daha düşük ücretli geçici işlerde çalışmayı kabul etmek zorunda kalırken, mevcut tam süreli işçiler de, yerlerine gelebilecek geçici işçiler nedeniyle itirazlarını daha düşük perdeden sürdürmek zorunda kalmaktadır. Örneğin, Amerika'da büyük bir otelin çalışanları normal şartlarda sekiz saatlik işgünü sözleşmeleri kapsamında çalışırken, birdenbire gün içinde on iki saat çalışan, kendilerinden daha fazla oda temizleyen işçilerle beraber çalışmaya başlamışlardır. Japonya'da ise gençlerin yaşam boyu istihdam gerektiren pozisyonlara alımı durdurulmuş ve geçici sözleşmelere geçiş yapılmıştır. Geçici işçilere daha az ücret ödenirken, sosyal yardımlar da düşük oranda verilmeye başlanmıştır. Maliyet konusunda ise Standing, Almanya örneğini vermektedir. Almanya'da imalat sanayinde tam süreli işçilerin ücretleri artarken, geçici işçilerin ücretlerinde düşüş yaşanmıştır. Japonya'da ise geçici işçiler, aynı işi yapan işçinin aldığı ücretin yüzde 40'ını alırken, tam süreli işçilere verilen ikramiyeden de faydalanamamaktadır.⁹¹ Uluslararası Özel İstihdam Büroları Ajansının verilerine göre 2014 yılında, dünya genelinde 46 milyon kişi geçici bir işe yerleştirildi. İngiltere'de iş arayanların yüzde 93'ü, Belçika'da 86'sı, Polonya'da 85'i, Fransa'da 84, İspanya'da 82'si özel istihdam bürolarının iş bulmada ilk tercihi olduğunu belirtiyor. Konfederasyonun

⁹¹ Guy Standing, *Prekarya* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2014).

hedeflerine göre 2016-2021 arasında 280 milyon kişi bu yöntemle iş bulacak ve bu süreçte 18 milyon yeni iş alanı açılacak.⁹²

Geçici istihdamın bir diğer tartışılabilir noktası ise devletin, artık çalışma düzenindeki rolünden vazgeçmesidir. Türkiye’de İŞ-KUR aracılığıyla işleyen bu süreç artık tamamen özel istihdam bürolarının çalışma alanına girecektir. Bu da çalışma günleri, izin sayısı ya da denetim konusunda sıkıntı yaratabilecek pek çok başlıkta işçi sınıfını problemlerin bekleyebileceği anlamına gelmektedir.

Türkiye’de çalışma yaşamı ile ilgili meclis gündemine gelen düzenlemenin gerekçesinde, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi, özellikle gençlerin iş tecrübesi kazanmasına ve uzun dönemli işsizlerin işsizlikten kurtulmasına çözüm bulunacaktır denilmektedir. Munck ise, devletin süreçten çekiliyor olması ve geçici iş ilişkisi ile istihdamda tutarsızlık sonucu doğduğunu ve uzun vadeli bir eğitim programı olasılığını tamamen saf dışı bıraktığını savunmaktadır.⁹³

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu ise düzenleme ile ilgili “geçici çalışanların toplamın yüzde 2’sini aşmayacağını” vurgularken “geçici iş ilişkisinin düzenlenmesiyle kayıt dışılığın azalacağını, mevsimlik tarım işçilerinin de sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınacağını” açıklamıştır.⁹⁴

92

http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Press_kit/Infographic_Agency_work_as_decen_t_work.pdf , Erişim: 22 Nisan 2016.

⁹³ Ronaldo Munck, *Emeğin Yeni Dünyası*, (İstanbul: Kitap Yayınevi, 2003).

⁹⁴ <http://www.haberturk.com/ekonomi/is-yasam/haber/1191910-bakan-soylu-esneklik-yuzde-2yi-asmayacak>, Erişim: 22 Nisan 2016.

HAK-İŞ Konfederasyonu istihdamı artırmayı düşünen her türlü düzenlemenin yanında olduklarını belirtmiş ancak şu andaki düzenlemenin sosyal tarafların düşüncelerini yansıtmadığını ve ucuz işçiliğe neden olacağını, örgütlenme özgürlüğünü kısıtlayacağını ve kazanılmış haklara yönelik sıkıntılar olduğunu vurgulamıştır.⁹⁵

DİSK ise özel istihdam büroları ve geçici iş ilişkisine neden karşı olduğunu yirmi ayrı başlıkla sıralamıştır. DİSK, geçici istihdamın iş güvencesini ortadan kaldıracağını ve kıdem tazminatını fiili olarak yok edeceğini savunmaktadır. Kayıtlı istihdamın yarısının “kölelik” büroları aracılığı ile güvencesiz çalıştırılacağını, kuralsız, güvencesiz çalışma biçimlerinin kural haline geleceğini belirtmiştir. Sendikal örgütlenmelerin ciddi kan kaybedeceği, işten çıkarma maliyetlerinin düşeceği, iddia edildiği gibi kayıt dışı istihdamın düşmeyeceği öne sürülmüştür. Buna gerekçe olarak da işverenlerin tercih ettiği en esnek çalışma biçimlerinin kayıt dışı olduğunu vurgulamaktadır. Yine diğer maddelerde bu işçilerin formel sektörlerde, sendikal örgütlenmelerin var olduğu alanlarda güvencesiz hale geleceğini, kiralık işçilik ile işçi sınıfının kölelik ilişkilerine mahkuk olacağını savunmakta, gelir, emeklilik, yıllık izin ve sağlık ile ilgili bütün hakların tamamen ortadan kalkacağını ifade etmektedir. DİSK, kiralık işçilerin iş güvenliği uygulamalarından yararlanamayacağını, ağır, tehlikeli ve ölümcül risklerle karşı

⁹⁵ http://www.hakis.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1225:hak-konfederasyonu-bakanlar-kurulu-sonuc-bldrs&catid=11:haber&Itemid=10, Erişim: 22 Nisan 2016.

karşıya kalacağını ve düzenlemenin taşeron sistemini bile mumla aratacağını belirtmektedir.⁹⁶

Türk-İş ise işverenin istediği zaman işçi kiralama yoluna başvuracağını, işçinin korunmadığını ve ücret, borçlar ve sosyal güvenlik primlerinin özel istihdam bürolarının sorumluluğuna bırakıldığını ifade ederken düzenlemeyi kırmızı çizgi olarak tanımlamıştır. Türk-İş düzenlemedeki maddelere geniş eleştiriler getirerek süreci ele almıştır. Tasarıda askere giden, doğum iznine ayrılan, mevsimlik tarım işlerindeki geçici istihdamın varlığı doğru olarak tanımlanırken, bahsedilen maddelerin sorunsuz alanlarda sorunlara yol açacağı vurgulanmıştır. *“Şöyle ki; tasarıda “işletmenin iş hacminin öngörülemeyen ölçüde artması” ve “Mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları” hallerinde de geçici işçi çalıştırılması düzenlenmektedir. Bu haller, denetiminin çok güç olması ve kötüye kullanılarak sürekli bir istihdam vasıtasına dönüştürülmesi olasılığının yüksek olduğu hallerdir.”* Geçici işçilikte kıdem tazminatı ve izin konusunun yer almaması da Türk-İş’in getirdiği bir diğer dikkat çekici eleştiridir. ⁹⁷

Konfederasyonların geçici işçiyi, kiralık işçi olarak tanımlaması ise hükümet kanadından tepki çekmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu bu konuda şu görüşleri ortaya koymuştur:

Bu işin başından itibaren söylüyorum, çok büyük bir devrim gerçekleştiriyor değiliz. Burada çalışma hayatının içerisinde kayıtdışı

⁹⁶ <http://disk.org.tr/2016/03/kiralik-iscilige-hayir/>, Erişim: 22 Nisan 2016.

⁹⁷ <http://www.turkis.org.tr/dosya/EZ06ecn297K5.docx>, Erişim: 22 Nisan 2016.

olarak bulunan meseleyi, kayıt içine alabilmek, istihdama bir nefes daha verebilmek için, çalışan insan sayısının biraz daha artmasını temin etmek için adım atmaya çalışıyoruz. Tasarı hazırlanırken dikkat edilen en önemli parametre, 'çalışanlara haksızlık yapılabilir mi', tasarıyla ilgili en temel hassasiyetimiz 'burada istismar olur mu' endişesidir. Bütün sosyal taraflarla konuşuyoruz. Halen masamızın etrafında 'kiralık işçi' diye tanımlama geliyor. Kiralık araba, kiralık bisiklet duydum ama bir insanı kiralık işçi diye tanımlamak son derece yanlış. Kiralık işçilik tanımlamasını ben bu meselenin özüyle buluşturmaya çalışıyorum, buluşturamıyorum. Bu tasarı, İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası, İş Kanunu, Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun güvencesi altındadır. Daimi işçilik kurmuyoruz, geçici işçilik kuruyoruz. Bu düzenlemenin, ILO ve AB normlarına aykırı bir tek tarafını gösterin.⁹⁸

Geçici istihdam dünyanın pek çok yerinde çok uzun yıllardır uygulanmaktadır. Ancak geçici istihdam ile ortaya çıkan tabloda birkaç nokta dikkat çekicidir. Geçici işçilerin maliyeti düşük, kıdem tazminatı konusu muğlak olduğu için işten çıkarılmaları çok daha kolay gözükmektedir. Bu düşük maliyetler, normal sözleşmeli işçiler için büyük bir tehdittir. Sendikaların ve konfederasyonların eski gücünü yitirmiş olması bu aşamada işçilerin yeterli güce sahip olamadığının göstergesidir. Devletin istihdam sağlama konusunda kenara çekiliyor ve bunun yerine özel istihdam bürolarının devreye giriyor olması işçilere uygulanabilecek baskıların boyutunu da daha yukarıya çıkarabilecek konumdadır. Yine işlerin kısa süreli olması eğitim ve benzeri konuları arka plana iterken iş

⁹⁸ <http://www.trthaber.com/haber/turkiye/bakan-soylu-kiralik-isci-tabirine-tepkili-236709.html>. Erişim: 22 Nisan 2016.

kazaları ya da benzeri sorunları beraberinde getirebilecek düzeydedir. Bu noktada Amerika Birleşik Devletleri'nden bir örnek vermek gerekirse, geçtiğimiz yıllarda özel istihdam bürosu ile büyük bir şirkette istihdam edilen işçi bir asit kazanına düşmüş ve büyük bir sağlık problemi yaşamıştır. Ancak şirket bu kişiyi istihdam etmediğini, özel istihdam bürosu işçiyi kiraladıktan sonra işinin bittiğini belirtmiştir. Sürecin tek mağduru ise işçi olmuştur.⁹⁹

Geçici istihdam, esnek çalışma gibi kavramları içeren düzenleme 4 Mayıs 2016 tarihinde Meclis Genel Kurulu'na gelmiş ve iki günlük görüşmelerin ardından kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın onayıyla da yasa Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Meclis Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler esnasında da konuya ilişkin çok sayıda tartışma yaşanmıştır. CHP Kocaeli Milletvekili Fatma Kaplan Hürriyet bu konuda şöyle demiştir:

Taşeronluk sistemini alabildiğince yaygınlaştıran sizler ve patron sınıfınız işçi simsarlığı üzerinden esnek ve kurlsız çalışmayla işçileri âdetâ köle hâline getirmek istiyor. Peki, bu yasa tasarısı neden kölelik. Bakınız, maddede işçi kiralamanın tanımı ile (2)'nci fıkranın (d) bendinde belirtilen işlerin tanımı dahi yapılmamıştır.

(4)'üncü fıkrada kısmen koruyucu bir hükümden bahsediliyor ama komisyon görüşmelerinde partimizin görevli arkadaşları tarafından, vekil arkadaşlarımız tarafından Bakana sorulan bir soru vardı. "Özellikle Soma, Ermenek gibi maden işletmelerinde alt taşeronlar kiralık işçi

⁹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=waeMkka60po>, Erişim: 22 Nisan 2016.

çalıştırabilecek mi?” diye sorulan bir soruya Bakan tarafından “Evet.” denilmiştir. O zaman bu (4)’üncü fıkranın da maalesef koruyucu bir tarafı kalmamaktadır. Burada da yine hile yapmaktasınız. Özel istihdam büroları işe işçi alacak ve isteyen şirkete, altı ayı geçmemek üzere günlük veya saatlik bu işçileri kiralayabilecek. İşçi, ücretini bürodan alacak, işçiyi kiralayıp çalıştıran patronun ise hiçbir yükümlülüğü olmayacak, kiralandığı iş yerinde süresi dolan işçi istihdam bürosuna geri dönerek yeni bir firmaya kiralanmayı bekleyecek yani bu sürede iş de ücret de maalesef askıda kalacak.

Taşeronluk sistemiyle birleşecek olan kölelik büroları kadrolu işçiliği daha fazla yok edecek, belirsiz süreli iş sözleşmesini, işçinin kıdem ve ihbar tazminatına hak kazanmasını ve bu bağlamda iş güvencesini de ortadan kaldıracak ve işçilerin tüm yaşamını maalesef denetim altına alacak. Sendikalaşma imkânı olmayacak ve işçi, toplu iş sözleşmesiyle getirilen haklardan mahrum kalacak ve daha fazla mobbinge maruz kalacak.

Tabii, bu tasarı yasalaşırsa emeklilik de hayal olacak. Özellikle kadın ve erkeklerdeki ortalama ömrü dikkate aldığımızda erkekler mezarda bile çalışmak zorunda kalacak, kadınlar daha ilk maaşlarını alamadan maalesef bu dünyadan göçmüş olacaklar.¹⁰⁰

¹⁰⁰ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b08601h.htm>, TBMM Genel Kurul Tutanakları, Erişim: 26 Mayıs 2016.

Esnek çalışma ve geçici istihdam kavramlarına CHP komisyon aşaması dahil olmak üzere en başından itibaren karşı çıkmıştır. Genel Kurul'da HDP'den Hüda Kaya bu konuda görüşünü bildirmiştir:

Özel istihdam büroları, geçici iş ilişkisi büroları adı altında insan kiralama bürolarıdır. Yoksul, muhtaç insanların alın terini, bedenini, emeğini bir karaborsacı anlayışıyla başkalarına peşkeş çekme yasasıdır. Bu yasa, çalışanların fırsat eşitliğini yok etmektedir. Kıdem tazminatı, emeklilik hakları yok olmaktadır, örgütlenme hakları yok olmaktadır. Bir zamanlar hep şu vardı Türkiye'de: Emekli olayım ev alayım, emekli olayım hacca gideyim, emekli olayım yatırım yapayım diyen insan artık çevremizde göremiyoruz. İnsanların emeklerinin karşılığında artık bir kıdem tazminatı hayal olmuş durumda. Çalışma ve sözleşme hürriyetinin -48'inci maddesine göre- irade özgürlüğü yok edilmeye çalışılıyor, Anayasa'da herkesin çalışma hürriyetine sahip olmasına rağmen bu irade yok ediliyor, bu yasayla işçinin emeği, alın teri başkalarının, bazı çevrelerin sömürü alanı hâline çevriliyor. Çalışanlar kölelik bürolarının eline, insafına terk edilmeye çalışılıyor. Dünyada kapitalizmin ömrü uzatmaları oynarken Türkiye'de "muhafazakâr, dindar" olarak kendilerini tanımlayan iktidardaki arkadaşlarımız, yöneticilerimiz bütün alanları, hayatımızın bütün alanlarını alınıp satılabilir bir alan hâline dönüştürüyorlar.¹⁰¹

¹⁰¹ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b08601h.htm>, TBMM Genel Kurul Tutanakları, Erişim: 26 Mayıs 2016.

Milliyetçi Hareket Partisi de düzenlemeye karşı çıkmaktadır. Parti adına bu konuda Kahramanmaraş Milletvekili Fahrettin Oğuz Tor bir konuşma yapmıştır:

Tabii, esnek çalışma her türlü şaibeye açık bir yasadır. Temennimiz, çalışma barışının bozulmasına hizmet etmemesidir. Uygulamanın titizlikle yapılması gerektiğini düşünüyorum. Esnek çalışmadan ziyade, daha köklü tedbirlerle kayıt dışı istihdamın önlenmesi gerektiğini düşünüyorum. Bu cümleden olarak, kayıt dışı istihdam, illa ki kayıt dışı istihdam diyorum. Tabii ki devletin çok büyük bir prim ve gelir kaybına sebep olan kayıt dışı istihdam, bununla beraber kişilerin sağlık yardımı almaması, emekli olamaması, emekli olunca da düşük aylık alması, düşük aylığı aldığı için de ikinci bir işte çalışmak zorunda kalması, bunun da işsizliğe negatif etki yapmasının yanında sosyal güvencesi sağlanmış olduğu için de kayıt dışı çalışmayı teşvik etmesi, haksız rekabete yol açması, iş kazası durumunda fevkalade güç durumlarda kalmaları gibi kişisel ve sosyal birçok problemi beraberinde getirmektedir.¹⁰²

Bütün bu açıklamalara hükümet adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu yanıt vermiştir:

Şu çok açık: Bu yasa tasarımızın çatısı ILO ve AB normlarına oturmaktadır ve ILO ve AB normlarına uygun bir şekilde gerçekleşmektedir ve yine şunu ifade etmek istiyorum: Muhakkak ki eleştiriler olacaktır, bu eleştirileri de, bizim eleştirilerin geldiği ölçek içerisinde karşılamamız ve

¹⁰² <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b08601h.htm>, TBMM Genel Kurul Tutanakları, Erişim: 26 Mayıs 2016.

değerlendirmemiz gerekir. Ama şu eleştiriyi kabul etmemiz mümkün değildir: Bu bir köle tasarısı değildir, bu yanlıştır, sebebi de şudur, çok açık bir şekilde: Eğer, merdiven altında çalışan, kayıt dışı çalışan insanları bugün kayıt içine almak için böyle bir yasa tasarısı ortaya geliyorsa...

Şunu söylemek istiyorum, deniliyor ki: “İşte, Türkiye’de siz insanların güvenceli çalışmasını ortadan kaldırılıyorsunuz.” Bunun iddia edilmesinin de bir maddi hata olduğunu yine ifade etmek istiyorum. Eğer böyle olsaydı biz yüzde 52’den yüzde 31,8’e –ki biraz önce “Yüzde 40.” dediniz- kayıt dışı istihdamı düşürmezdik. Sendikalarımızın kendi talepleri var, hepsi burada, yani DİSK’in, TÜRK-İŞ’in, HAK-İŞ’in ama işveren sendikası olan TİSK’in talepleri de var. Biz hepsini gözetmek zorundayız, siz de gözetmek zorundasınız çünkü istihdamı artırmaya yönelik anlayışın ve unsurların kendileri bunlar. DİSK kategorik olarak burayı reddetti zaten, bu tartışmaların içerisinde oldu ama kategorik reddetti. Yani “Biz bu yasa tasarısını kabul etmiyoruz.” dediler ve hatta bir ara bir araya gelmeye çalıştılar, yaklaşık 5-6 maddede uzlaştılar, bu konuda 3 maddeyi bize önermeyi kendi aralarında kararlaştırdılar, sonra DİSK bundan vazgeçti.

Şimdi, bunların hiçbirisi karanlıkta olan işler değil ve biz bunları Komisyondaki milletvekillerimizle de teker teker tartıştık. Bunu bilmek sizin hakkınız. Ama inanınız ki buraya gelene kadar bu konuda bir istismarın ortadan kalkması... Ben şundan endişe ederim, ben bakarım...¹⁰³

¹⁰³ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b08601h.htm> TBMM Genel Kurul Tutanakları, Erişim: 26 Mayıs 2016.

Kanun meclisten geçip onaylanmıştır ama, fiili durum çoktan hayata geçmiştir. Mart 2016 ile Mayıs 2016 ayları arasında geçici işçi olarak çalışan, İzzettin Akın'ın öyküsü mutlaka iyi incelenmeli. Van depreminin ardından İstanbul'a göçen İzzettin Akın ailesine daha iyi bir hayat sunmayı amaçlayan ve bu yolculuğunun ilk yıllarını taşeron olarak geçirmiş bir işçi. Akın, Avrupa'daki geçici işçiliğin sloganını belki hiç duymamış ancak, "geçici bir iş, hiç iş olmamasından iyidir" diye düşünerek günlük işlere başvurmaya başlamış. Esenyurt'ta yaşayan Akın bir özel istihdam bürosuna başvuruyor ve sonrasında kiralanma süreci başlıyor. Akın bu bölümü, *"Bu dükkkanı işleten adam bizi taşerona kir alıyor. Taşeron da nereye lazımsa oraya gönderiyor. Yani bir işçinin üzerinden bir kişi değil birkaç kişi para kazanıyor. Bizi gönderen adam işçi başına 20 lira alıyor. 60'a yakın işçiyi günlük işlere gönderiyor. Her gün iş olmasa da mutlaka iki günde bir oluyor. Ben hiç boş kalmadım mesela. Artık sen hesap et bizi kiralayan adamın ne kadar kazandığını..."* diye anlatıyor.¹⁰⁴ İşe nasıl gittiği ve hangi şartlarda çalıştığı sorusuna ise, *"Bizi kiralayan adamın hafif ticari aracı var. Taş çatlasa şoför hariç 5 kişinin binebileceği araca 10 kişi biniyoruz. Koltuklara sığmıyoruz tabi. Bagaja da biniyoruz. Üst üste işin olduğu yere gidiyoruz. O şekilde Esenyurt'tan Topkapı'ya gittiğimizi biliyorum. 2 gün Büyükçekmece'de, 1 hafta Topkapı'da, 3 gün Tahtakale'de bulunan Işıklar Okulunda... Böyle gidiyor. Mart ayından beridir çalıştığım yerlerin sayısını sorsan sayamam ama 14 gün içinde 8 işyeri değiştirdiğim oldu. Sadece kaza sigortası olduğu için hastaneye gitme şansın yok. İşten atıldıktan sonra işsizlik maaşı için başvurudum. Onunla birlikte 8 aylık sağlık*

¹⁰⁴ Fırat Turgut, "Meclisten Geçti, Erdoğan Onayladı: İşte Kiralık İşçilik," *Evrensel*, 24 Mayıs 2016.

sigortam oldu. Günlük işlere başlayınca maaş kesildi ama sigorta devam ediyor. Şu an 4 ayım var. 4 ay sonra bir sigorta girişimi olmadığında, aileden biri hastalandığında hastaneye gittiğim zaman cebimden para ödeyeceğim.” diye yanıt veriyor.¹⁰⁵ Sorunun başladığı önemli noktalardan birisi de ailesine iyi bir hayat sunmak isteyen Akın’ın bu konuda yaşadığı problemler. Akın “Yolla birlikte 16 saatin gittikten sonra geriye kalan 8 saatte ne yapabilirsin ki? Uyuyacak mısın, çoluk çocukla mı zaman geçireceksin? İzin desen işe gitmediğin için verilmeyen yevmiye anlamında. 5 yaşındaki kızımı görmüyorum mesela. Sabah evden çıkınca yatıyor. Akşam eve gidince yatmış oluyor. 5 yaşındaki kızım beni görmediği için oturup ağlıyor babam nerede diye. Ben biliyorum eve gittiğim zaman uyanıksa boynuma sarılacak beni öpecek. ‘Sen neredesin’ diye kızacak bana. Ama yapamıyorsun işte. ‘Hafta sonu çoluk çocuğu alıp bir parka gideyim, temiz hava alayım, kola içeyim’ diyemiyorsun.” diyor. Sağlık hakkı yok, çalıştığı saatler belli değil... Bunlara tepki göstermek mümkün mü. Akın röportajında bunu da yanıtlıyor. “Yevmiyeyle çalışıyoruz ama her gün ücret almıyoruz. Eğer bizi gönderdikleri iş 3 günlükse 3 gün sonra, 5 günlükse 5 gün sonra ücreti alıyoruz. Bazen adam ‘Şirketten para almadım’ diyor. Ücret almak için paranın gelmesini bekliyoruz. Şu ana kadar elime geçen toplu para 200 lira oldu. Böyle bir sorun da var. Mesela günlük 50 liradan ayda 1500 lira toplu alsan hesabını ona göre yaparsın. Ama olmuyor. Ha bir de diyelim ki gittiğin işyerinde bir sorun yaşadın. Mesela baskıya itiraz ettin, müdür seni gönderdi. İstersen akşama kadar çalış, paydosa bir saat kala göndersinler seni, paramı alamıyorsun. Artık seni gönderen

¹⁰⁵ Age.

adamın vicdanına kalmış. Günlük alacağıının 20'sini kesip 30'unu sana mı verir ya da hiç vermez mi, ona kalmış."¹⁰⁶

3.3.3 Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı Türkiye'de çalışma yaşamı için çok önemli bir yere sahiptir. İşçilerin çalıştıkları sürenin göz önüne alarak hesaplandığı bir hak olan kıdem tazminatı, işçinin işten ayrıldığı, işsiz kaldığı ya da emekli olduğu dönem için önemli bir güvencedir. Geçerli olan 1475 Sayılı Kanun, 4857 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte ortadan kalkmıştır ancak, yeni kanunda başka bir düzenleme getirilene kadar 1475 Sayılı Kanun'un kıdem tazminatı ile ilgili kısmının geçerliliğini koruyacağı belirtilmiştir. 1475 Sayılı Kanun'un 14. Maddesi'ne göre yasada belirtilen sebepler dışında, muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla ya da bağlı buldukları kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacıyla, ücret ilişkisinin en az bir yıl olması koşuluyla, her yıl için bir aylık brüt ücretin toplam miktarı kadar yapılan bir ödemedir. Kıdem tazminatı işçinin ücreti içinde yer alan on üçüncü bir ücret, işyerinde yıpranma, ikramiye ve işsizlik sigortası gibi başlıklarla da tanımlanır. 4857 Sayılı İş Kanunu'na geçici madde ile eklenen ve kıdem tazminatının, bir fon kurulana kadar geçerliliğini koruyacağı ibaresi de dikkat çekicidir.

¹⁰⁶ Age.

3.3.3.1 Kıdem Tazminatının Fona Devri

Kıdem tazminatı Türkiye’de 1936 yılında kabul edilen 3008 Sayılı İş Kanunu ile kazanılmış bir haktır. Dönemin kanununun 13. maddesinde yer alan düzenlemeye göre, işçiye her 5 yıllık kıdemi için yıl başına 15 günlük ücret verilmiştir. 1950 yılındaki 5518 Sayılı Kanun’la birlikte bu süre üç yıla indirilmiş ve işçinin yalnız belirli koşullarda hizmet akdini feshetmesi durumunda kıdem tazminatını kazanacağı belirtilmiştir. 1952 yılında 5868 Sayılı Kanun ile aylık ve toptan ödeme halinde de kıdem tazminatına hak kazanılabileceği hükme bağlanmıştır. 1967 yılındaki 931 Sayılı İş Kanunu ile bir düzenleme daha yapılmış ve 3008 Sayılı İş Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni düzenlemede “Hizmet akdinin 17. maddesinin 2 numaralı bendinde gösterilen sebepler dışında işveren tarafından veya 16. maddenin 1 ve 2 numaralı bentlerinde gösterilen sebeplerle işçi tarafından veya muvazzaf askerlik dolayısıyla fesih halinde üç yıldan fazla çalışmış olmak koşuluyla ise başladığından itibaren her bir tam yıl için işçiye on bes günlük ücreti tutarında bir tazminat verilir. Altı aydan fazla süreler yıla tamamlanır.” şeklinde kıdem tazminatı tanımlanmıştır. 16. maddenin birinci bendi sağlık sorunlarını, ikinci bendi ise ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan durumları kapsamaktadır. 17. maddenin ikinci bendinde ise işverenin ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan tavrı yer almaktadır. Bugünkü kıdem tazminatı düzenlemesi ise 25 Ağustos 1971 tarihli 1475 Sayılı İş Kanunu’nun 14. maddesi ile tanımlanmıştır. İlerleyen yıllarda 1475 Sayılı İş Kanunu ve 1927 Sayılı Kanun ile

tazminata hak kazanma 1 yıla düşürülmüş, tazminat miktarı 15 günlük ücret yerine 30 günlük ücret tutarına çıkarılmıştır.¹⁰⁷

Kıdem tazminatının fona devri ile ilgili ilk çalışma 1976 yılında Çalışma Bakanlığı'nın tasarısı ile gündeme gelmiştir ancak bu taslak iş çevrelerinden gelen eleştiri nedeniyle kabul edilmemiştir. 1982 yılında ise bir İş Güvencesi Kanun Tasarısı gündeme gelmiştir ve çalışmada Kıdem Tazminatı Fonu konusunda hükümlere yer verilmemiştir. Bu çalışma da gelen tepkiler üzerine kanunlaşamamıştır. 1984 yılında toplanan 7. Çalışma Meclisi “Kıdem Tazminatı Fonu” gündemiyle toplanmış ve işçi, işveren, hükümet ve üniversite kesimlerinin görüşleri ile birlikte bir çalışma amaçlanmıştır. Toplantılar sonrasında Çalışma Bakanı, farklı kesimlerin beklentileri karşılanamadığı için çalışmanın askıya alındığını belirtmiştir. 1991 yılında ise İş Güvencesi Kanun Taslağı ve İşsizlik Sigortası Kanun Taslağı ile birlikte Kıdem Tazminatı Sandığı adı altında bir çalışma yapılmıştır. Bu da tepkiler nedeniyle geri çekilmiştir.¹⁰⁸ Kıdem Tazminatı'nın Fona Devri ile ilgili son çalışma ise Ulusal İstihdam Stratejisidir.

ÜİS'nin işgücü ve esneklik ile ilgili tespitler yapılan 99, 100 ve 101. maddelerinde kıdem tazminatının dünyada pek çok ülkeye göre çok daha yüksek olduğu ve bu konuda yasaların çok katı olduğu vurgusu yapılmaktadır. Devam eden maddelerde kıdem tazminatının yüksekliğinin işletmeler için önemli bir maliyet

¹⁰⁷ Gülnaz Uluğ, “Kıdem Tazminatı: Türkiye ve Kanada Örneği,” Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, İstanbul, 2007.

¹⁰⁸ Zafer Karasu, “Kıdem Tazminatı Fonu,” Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Erzurum, 2011.

kalemi olduğu ve bu yüzden kayıt dışı istihdama yönelindiği gibi bir tespit yapılmakta ve bunun verim kaybına neden olduğu ifade edilmektedir. Kıdem tazminatının işyerleri arasında transfer edilememesinin, işçilerin iş değiştirmesine de engel olduğu vurgulanmaktadır. UİS'nin kıdem tazminatı ile ilgili çözüm önerisi ise bir fon oluşturularak, tazminatların bu fondan alınmasını sağlamaktır. Kıdem tazminatı konusunda Dünya Bankası ve OECD'nin de önemli açıklamaları vardır. 2006 yılında yayınlanan OECD'nin Türkiye Raporu'nda kıdem tazminatı için ödenen miktarın diğer ülkelere kıyasla çok daha yüksek olduğu vurgusu yapılmıştır.

Tablo 5. OECD Türkiye Kıdem Tazminatı Raporu

Kıdem Tazminatı Ödenen Yıl

	9 Ay	4 Yıl	20 Yıl
Avustralya	0	1	1
Kanada	0	0.4	2.1
Çek Cumhuriyeti	1	1	1
Danimarka	0	0	1.5
Fransa	0	0.6	4
Yunanistan	0.3	1	5.9
İrlanda	0	0.4	1.9
Japonya	0.4	1.4	2.9
Portekiz	3	4	20
Slovakya	1	1	1
İspanya	0.5	2.6	12
İsviçre	0	0	2.5
Türkiye	0	4	20
Birleşik Krallık	0	0.5	2.4

Kaynak: OECD Türkiye Raporu 2006.

Türkiye ile birlikte Portekiz'in çalışanlara ödediği kıdem tazminatının yüksek olduğu vurgusu raporda dikkati çekmektedir.¹⁰⁹ Bu noktada diğer ülkelerde kıdem tazminatı sisteminin nasıl işlediğini incelemek fayda sağlayacaktır.

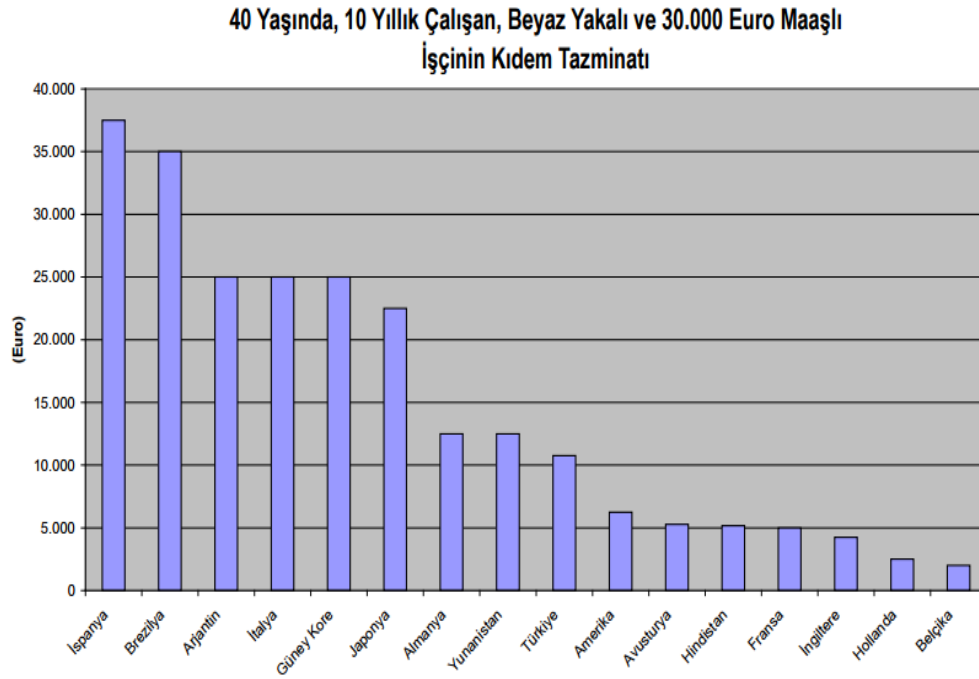
¹⁰⁹OECD Türkiye Raporu 2006,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OECDTurkiyeRaporlari/Attachments/5/OECD%20Economic%20Survey%20of%20Turkey%202006.pdf>, Erişim: 27 Ocak 2016.

Fransa’da kıdem tazminatı için iki koşul bulunmaktadır. Bunlardan birisi hizmet akdinin belirli veya belirsiz süreli olması, diğeri ise kişisel ve ekonomik koşullara göre sürecin işlemedir. Birinci koşulda; 2008 yılında yapılan değişiklikle birlikte önceden iki yıl olarak belirlenmiş olan kıdem tazminatına hak kazanma süresi bir yıla düşürülmüştür. Kıdem tazminatı miktarı ise; çalışanın sözleşmesinin kişisel sebeplerle sona ermesi halinde, her yıl karşılığında aldığı aylık ücretin onda biri, kişinin kıdemi 10 yıldan fazla ise her sene için aylık ücretin onda biri üzerine on beşte birlik oranda bir ekle hesaplanmaktadır. Sözleşme ekonomik sebeplerle sonlandırılırsa kişiye, her yıl karşılığında aylık ücretinin onda ikisi, kıdem 10 yıldan fazla ise buna ek olarak on beşte ikilik bir ilave yapılmaktadır. İngiltere’de bir çalışan kıdem tazminatına hak kazanmak için, o kurumda en az iki yıl çalışmalıdır ve işyerinin kapanması ya da işçinin işi yapmak için yeterli olmaması veya o işçinin yaptığı işin, o işyerinde yapılmasının olanaklı olmaması gibi şartlar aranmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde özel sektör için kıdem tazminatı uygulaması yoktur ancak zorunluluk olmamasına rağmen, genelde işçi ve işveren sözleşmesinde bu konu yer alır. Yunanistan’da kıdem tazminatına hak kazanmak için işçinin iki ay çalışması yeterlidir. Güney Kore’de ise Türkiye’dekine çok benzer bir sistem vardır. Kıdem tazminatının adı “emeklilik ödeneği”dir. İşçi 1 yıl çalıştıktan sonra, çalıştığı her yıl için, bir aylık maaş almaktadır. Brezilya ise fon sistemine sahiptir. İşveren işe aldığı işçi adına bir bankada hesap açmak zorundadır ve çalışanın maaşının her ay yüzde 8.5’ini bu hesaba yatırmaktadır. Sistemin bundan sonraki işleyişi Türkiye’de uygulamada olan bireysel emeklilik gibi devam etmektedir. İşçinin hizmet akdi haklı olmayan bir sebeple sona erdiği takdirde,

bankaya yatırılan paranın üzerine enflasyon artı yüzde 3'lük bir artış yapılmaktadır. Buna ek olarak, bankada biriken paranın yüzde 40'ını tazminat olarak işverenin işçiye ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır. Sözleşme haklı sebeple sona ererse, işçi o zamana kadar yatırılmış parayı çekme hakkına sahiptir ancak işverene ek yükümlülük doğmamaktadır.¹¹⁰

Tablo 6. Uzun Yıllar Kıdem Tazminatı Hesabı



Kaynak: Limoncuoğlu, 2010.

Limoncuoğlu'nun çalışmasında yer verdiği tabloya bakıldığında Türkiye'de uygulanan kıdem tazminatının, OECD'nin 2006 raporunda olduğu gibi çok yüksek olduğu iddiası doğru görülmemektedir (Bkz. Tablo 6). Koşar kıdem tazminatının fona devrini şu sözleriyle ele almaktadır:

¹¹⁰ S. Alp Limoncuoğlu, "Karşılaştırmalı Hukukta Kıdem Tazminatı Uygulamaları", *Ankara Sanayi Odası Dergisi*, Ocak-Şubat 2010.

Diğer ülkelerin örnek verilmesi oldukça manalıdır. Kıdem tazminatlarının kaldırılması gelişmiş kapitalist ülkelerdeki uygulamalarla kabul ettirilmek istenmektedir. Strateji belgesinde, kıdem tazminatı diğer olgu ve bağlantılardan soyutlanarak ele alınmakta, katılık tanımlamasıyla hedefe konulmaktadır. Oysa, Türkiye gibi iş güvencesinin büyük ölçüde yaşam bulmadığı, sendikaların zayıfladığı, işverenlerin keyfi tutumları önünde neredeyse hiçbir koruyucu hüküm bulunmadığı, işsiz kaldıktan sonra yaşamı idame ettirebilmeyi sağlayacak işleyen bir işsizlik sigortası sistemi olmadığı Türkiye’de kıdem tazminatı işçi için hem iş güvencesi hem de işsizlik sigortasıdır. İşverenlerin, ücretleri düşürmesi ve keyfi davranmasının önünde önemli bir engeldir. Strateji belgesi, özellikle kıdem tazminatı konusunda pervasızca, sermayenin çıkarlarını savunuyor, emekçilerin küçücük de olsa ellerinde bulunan bir güvenceyi-hakkı ortadan kaldırmak için her türlü argümanı kullanıyor.¹¹¹

DİSK, kıdem tazminatının fona devrini kırmızı çizgi olarak tanımlamakta ve işçinin tek güvencesi olan kıdem tazminatının üstünde yapılacak her türlü çalışmaya karşı olduğunu belirtmektedir. DİSK Genel Başkanı Kani Beko kendisi ile yapılan birebir söyleşide şöyle demektedir:

Burada birinci amaç kıdem tazminatını, bireysel emeklilik fonuna aktarmak. Geçmişte işçilerin başı bu fonlarla hep beladaydı. Geçmişteki hükümetler hep dedi ki, bu ülkede fakir fukara hep fazla, fakir fukara fonu

¹¹¹ Özgür Müftüoğlu & Arif Koşar, *Türkiye’de Esnek Çalışma* (İstanbul: Evrensel Kitap, 2013).

kurdular akıbeti ne bilinmiyor. Daha sonra dediler ki işçiler tasarruf yapamıyor, tasarruf teşvik fonu kurdular. Tasarruf teşvik fonundaki payımızı istiyoruz dediğimizde, kasada bir kuruş yok dediler. Bir başka başbakan her işçiye ev alacağız diye konut edindirme fonu kurdular. O dönemde 50'şer lira kestiler bizden. Konut edindirme fonu kurulduktan sonra bir işçi ev sahibi olamadı.¹¹²

Türk-İŞ de bu fikre karşı çıkmakta, bazı sendikaları ise kıdem tazminatı ile ilgili yapılacak düzenlemelerin genel grev nedeni olacağını belirtmektedir. Hak-İŞ ise şu görüşü savunmaktadır:

HAK-İŞ Başkanlar Kurulu, Kıdem Tazminatı konusunda istisnasız her bir çalışan için güvence altına alınacak, haksızlıkların, adaletsizliklerin yaşanmayacağı bir sistemin geliştirilmesini talep etmektedir. Çalışanların kıdem tazminatına hak kazanma ve alma konularında yaşadıkları sorunun çözümü için bu hakkın garanti altına alınması gerektiğine inanmaktadır. HAK-İŞ Başkanlar Kurulu, kıdem tazminatında kazanılmış hakların korunmasını ve yeni güvencelerle geliştirilmesini istemektedir. HAK-İŞ Başkanlar Kurulu, Kıdem Tazminatı konusunda bir fon oluşturulması yönündeki tartışmaların yapıcı bir anlayışla sürdürülmesine inanmaktadır.¹¹³

¹¹² Kani Beko, DİSK Genel Başkanı ile görüşme, Ankara, 11 Şubat 2016.

¹¹³ Hak-İş Başkanlar Kurulu Bildirgesi, 2016.

http://www.hakis.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1225:hak-konfederasyonu-bakanlar-kurulu-sonuc-bldrs&catid=11:haber&Itemid=10, Erişim: 22 Nisan 2016.

Bu düzenleme UİS gündeme geldiğinden beri hükümet tarafından sürekli hayata geçirileceği belirtilerek işçi sendikalarından tepki çekmektedir, ancak düzenleme ile ilgili henüz somut bir adım atılamamıştır. Konfederasyonların karşı olduğu nokta, geçmiş yıllarda konut edindirme yardımı ile ilgili fonların ödemelerinde yaşanan sorunlar ve bunların katılımcıları mağdur etmesi, işveren tarafından fona yatırılan miktarın bütçenin farklı noktaları için kullanılacağı ve en önemlisi kıdem tazminatının şu andaki miktardan çok daha düşük bir meblağa indirileceği gerçeğidir. Kıdem tazminatının şu andaki hesaplama yöntemi, çalışanın brüt maaşı ile çalıştığı yıl sayısının çarpılmasıdır, ancak yapılacak düzenlemenin bu ücreti yarı yarıya indirmesi planlanmaktadır. Bu da işçilere verilen hakların geri alınması sonucunu doğurmaktadır. Aziz Çelik ise şu vurguyu yapmaktadır:

Fon ne anlama geliyor? Fon kurulursa, kıdem tazminatı doğrudan işveren tarafından ödenmeyecek. Bunun yerine işverenler fona prim ödeyecek ve kıdem tazminatını hak eden işçilere ödeme bu fon tarafından yapılacak. Böylece kıdem tazminatı iş ilişkisinin doğrudan bir parçası olmaktan çıkacak. İşten çıkarmada işverenin kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğünün fona devredilmesi, işten çıkarmada caydırıcılığı azaltır, iş güvencesini zayıflatır.

İşverenin, IMF ve Dünya Bankası'nın hükümetten en önemli taleplerinden biri olan kıdem tazminatı konusunda tartışmalar hala sürmektedir.

Çalışanlar kıdem tazminatı ve benzeri konularda büyük kayıplar yaşadığı gibi düşük ücretlerle, sadece çalıştığı gün ya da çalıştığı süre kadar para

kazanmaktadır. Bu ücretlerin yatırılması aşamasında da büyük denetim eksiklikleri bulunmaktadır.

3.3.3.2 Tartışmada Güncel Durum

2015 yılı Türkiye siyasetinin son dönemi için en hareketli yıllardan biridir. Türkiye, bu yıl içinde iki genel seçimi geride bırakmış ve ekonomi üzerine tartışmalar tamamıyla geri planda kalmıştır. AKP hükümetinin 7 Haziran seçimlerinde tek partili hükümet şansını kaybetmesi ve sonrasında izlenen politikalar neticesinde erken seçime gidilmiş ve 1 Kasım 2015 itibariyle AKP yeniden tek başına iktidara gelmiştir. 2015 yılı Türkiye’de çatışmaların yaşandığı, siyasi gerilimin üst noktalara yükseldiği bir sene olarak geçirilmiştir. Tek partili iktidar dönemi yeniden başladıktan sonra Türkiye’de geniş kesimleri ekonomik açıdan etkileyecek konu başlıkları da gündeme gelmeye başlamıştır.

Kıdem tazminatı da bu dönem ile birlikte yeniden gündeme gelmiştir. İktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 1 Kasım seçimi öncesinde halka açıkladığı beyannamele konu “Kıdem tazminatı sisteminde yaşanan sorunların çözümü amacıyla sosyal taraflarla diyalog içinde mevcut durum tespiti ve mevzuat çalışması yapacağız.”¹¹⁴ cümlesi ile yer almıştır. Kıdem tazminatı 64. Hükümet Programı’nda da aynı cümle ile gündeme alınmıştır.¹¹⁵ Benzer bir cümle 2016 –

¹¹⁴ Adalet ve Kalkınma Partisi 1 Kasım Seçim Beyannameesi, <http://www.akparti.org.tr/upload/documents/1-kasim-2015-secim-beyannameesi.pdf>, Erişim: 26 Ocak 2016.

¹¹⁵ 64. Hükümet Programı http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet_programi.pdf, Erişim: 26 Ocak 2016.

2018 Orta Vadeli Programı'nda da yer bulmuştur.¹¹⁶ Yazılı üç metinde de sorunun sosyal taraflarla diyalog içinde çözüleceği belirtilmektedir ancak bunun nasıl olacağına dair herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak burada kaygı uyandıran noktalardan birisi sosyal taraflardan kastın ne olduğu ve bu diyalogun hangi boyutlarda olacağıdır. Çünkü kıdem tazminatı ile ilgili bir önceki bölümde belirtildiği gibi işçi tarafının çok net bir şekilde savunduğu argüman kıdem tazminatının fona devrini kırmızı çizgi olarak tanımlamasıdır. Bir kesim bunu kırmızı çizgi olarak tanımlarken bunun karşısında kanun koyucuların hamlesi ne olacaktır ve sosyal uzlaşma gibi bir yöntemi sonuna kadar deneyecekler midir? Her ne kadar işçi sendikaları bu konuda kıdem tazminatını kırmızı çizgi olarak tanımlasa da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu'nun "Kıdem tazminatı konusunda ortada bir sorun var, bu sorun nasıl çözülecek? Türkiye bu sorunun tartışılması için şu anda elverişli bir ortama sahip. Burada konuşulması gereken bir durum var. Bizim mevcut güvencenin ortadan kaldırılmasına yönelik adım atmamız mümkün değil. Bugüne kadar böyle bir anlayış hiç ortaya koymadık. Burada işçinin hakkını alıp işverene vermek, işverenin hakkını alıp bir tarafa vermek ne bizim siyasi hayatımızın ne de değerlerimizin bir parçasını teşkil edecek bir durumdur. Böyle bir karşılıklı düşünmemiz de mümkün değildir." açıklamasına karşılık Türk-İş Başkanı Ergün Atalay'ın sosyal diyalogu önemsiyoruz tepkisi, kırmızı çizgi konusunda Türk-İş'in başkanlar kurulu kararı olmasına rağmen kapıyı aralık bırakması olarak da algılanabilir.¹¹⁷ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

¹¹⁶ Kalkınma Bakanlığı 2016 – 2018 Orta Vadeli Programı, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20\(2016-2018\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20(2016-2018).pdf), Erişim: 26 Ocak 2016.

¹¹⁷ <http://www.aksam.com.tr/ekonomi/kidem-tazminat-guvenecini-kaldirmamiz-mumkun-degil/haber-483053>, Erişim: 26 Ocak 2016.

Süleyman Soylu bu konuyla ilgili bir kez daha açıklama yaparak önceki söylemine göre biraz daha net bir tablo ortaya koymuştur:

Milyonlarca çalışan var. Nasıl bir süreçle karşı karşıya kalacakları belli değil. İşçi var, işyerinden memnun değil. Ayrılmak istiyor, işveren de onu ayırmak istiyor. Ama kıdem tazminatı yükünden dolayı hiç kimse hareket edemiyor. İşçi var yıllarca çalışmış. İşyeri iflas etmiş. Ellerini ovuşturmaya başlamış, 'Ben ne yapacağım' diye. Bu çalışma hayatına bir rahatlık, güvence, ahenk ve uyum getirmiyor. Sonuçları itibariyle de rakamları itibariyle de getirmiyor. Kıdem tazminatı neyi veriyor? Son aldığı maaşın üzerinden kaç yıl çalışmışsa. Peki en yüksek son aldığı maaş ne kadar? Bunun bir limiti var mı? Niye onu tartışmıyoruz o zaman? En yüksek ödenecek tavan maaş gerçekliği yansıtıyor mu? Hayır. Demek ki görece olarak kıdem tazminatında eksik var. Örtülü anlaşmalara gerek kalmayacak. Tamamen şeffaf yürüyecek bir süreç ortaya koymaya çalışıyoruz. Ne işveren ani ödemelerle karşılaşacak, sıkıntı çekecek ne de işçi kendi beklentisinin çok altında ve çok zorlanarak bir karşılık alacak.¹¹⁸

Kıdem tazminatı ile ilgili CHP'nin Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Üyesi ve 2012 ila 2016 Ocak ayı arasında partinin Çalışma Yaşamından Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Yakup Akkaya, kendisiyle yapılan birebir röportajda şöyle demektedir:

¹¹⁸ http://www.dha.com.tr/bakan-soyludan-kidem-tazminatı-aciklamasi_1123787.html#.Vqnb9EsEqi8.twitter, Erişim: 28 Ocak 2016.

Kıdem tazminatı ile ilgili DİSK ve Türk-İş bu konuyu kırmızı çizgimiz olarak görüyoruz diyor ancak Hak-İş bu konuda biraz daha esnek davranıyor. Sayın çalışma bakanı diyor ki, kıdem tazminatından çoğu işçi yararlanamıyor çeşitli sebeplerle. Biz işçinin hakkını korumak için bunu getiriyoruz diye söylüyorlar. Söyleme bakınca mantıklı gelebilir, ama öyle mi? Değil. Neden. Çünkü bu yasalar meclisten çıkmıştır. Diyor ki bakan bir yılını doldurmadan işçi tazminatını alamıyor, fon çıkınca bu çözülecek. Biz de diyoruz ki bunu ufak bir yasa ile çözelim. Bir diğer boyut da bir firma iflas ederse işçi alacağı vergi ve şirketin borçlarından çok sonra gelir. Biz bunu öne çekelim diyoruz. Buna da hayır diyorlar. Burada amaç belli. İşçinin tek birikim parası olan kıdem tazminatını ortadan kaldırmak. Kaldı ki kıdem tazminatı sadece Türkiye'ye mahsus bir olay da değildir. Bizde Avrupa ülkeleri ile kıyaslıyorlar kıdem tazminatını. Orada güvenceli istihdam çok önemlidir. Esneklik de buna bağlı tanımlanır. Bunların hiçbirisini görmeden kıdem tazminatına göz dikmek doğru değildir. Hükümetin önerisine göre işçinin kıdem tazminatında asgari ücret üzerinden değerlendirince %4 civarındadır.

Ancak kıdem tazminatının işverene yük olduğu savı ile ilgili söylediği ise çok daha dikkat çekicidir:

Bir fabrika düşünelim 500 çalışanı olan. İşveren 500 kişiye birden mi tazminat veriyor? Hayır, diyelim yılda 10 kişi emekli oluyor. İşveren sadece ona tazminat ödüyor. Öbür türlü, işveren her ay yüklü bir miktarda fona para aktarması gerekecek. Bunun akıllı bir işveren için de cazip olduğu

*kanaatinde değilim. Burada tek amaç işçinin fonuna yatan parayı kullanmaktır. Şöyle denebilir, şu anda çalışan işçinin kazanımlarına dokunmayacağız. İşçiler bu tuzağa da düşmemeli.*¹¹⁹

Yakup Akkaya'nın işveren açısından konuya yaklaşımı işverenlerin belki de pek farkında olmadığı bir noktadır. Dediği gibi 10 kişinin işten ayrıldığı bir düzende ufak bir hesaplama yapıldığında bile arada ciddi maliyet farklılığı ortaya çıkmaktadır. Bir işçi brüt x lira maaş alıyorsa, 30 yıl bile çalışmış olsa alacağı maaş 30x'dir. Aynı yıl 10 işçi işyerinden ayrılırsa işverenin o yıl ödeyeceği tazminat 300x olacaktır. Her ay, bütün işçiler için fona para ödendiğinde ise şöyle bir hesap ortaya çıkacaktır. İşverenin yıllık brüt ücreti x ise onun için her yıl fona ayrılacak parayı 500 işçi ile çarptığımızda işverene maliyeti 500x olacaktır. Kaldı ki her işçi firmaya 30 yıl hizmet vermeyeceği için ilk seçenek işveren için daha mantıklı görünmektedir.

DİSK'in kıdem tazminatı ile ilgili 2016 yılında başlattığı kampanyada da fona devrin anlamsız olduğu argümanı üstüne kuruludur. DİSK herkesin kıdem tazminatı alamadığı gerçeğinin 1475 Sayılı Kanun'a bir cümle koyularak çözülebileceğini vurgulamış ve Yakup Akkaya'nın da belirttiği gibi kıdem tazminatı ödemesinin iflaslarda öncelikli hale getirilmesi gerektiğini belirtmiştir.¹²⁰ Konfederasyonun Genel Başkanı Kani Beko kendisi ile yapılan röportajda şu görüşü dile getirmiştir:

¹¹⁹ Yakup Akkaya, CHP İstanbul Milletvekili ile görüşme, Ankara: 25 Ocak 2015.

¹²⁰ <http://disk.org.tr/2016/01/kidem-tazminati-is-guvencemizdir-dokunma-2/>, Erişim: 28 Ocak 2016.

Eğer işçi arkadaşlarımızın çalışmış olduğu işyerinde kıdemi olmazsa, o işçi arkadaşımızın işyerinde kesinlikle güvence olmaz. Her gün işçi atışı olur. Bugünkü yasa ile 30 yıl çalışan bir işçi arkadaşımız ortalama 100 bin lira tazminat alması gerekir. Kıdem tazminatı fona devredilirse, 30 yıl çalışan arkadaşımız 40 bin lira alacaktır. Bir başka şey, bugün kadınlar evlendiğinde kıdem tazminatını işyerinden alıp işlerini karşılayabilir ya da erkekler askere giderken tazminatlarını alıp ihtiyaçlarını karşılayabilir. Ama bugünkü yasaya baktığımızda, eğer kıdem tazminatları fona devredilir, bu yasa çıkarılırsa kadınlarımız evlenirken, erkekler askere giderken kıdem tazminatı alamayacaklar. Bu yasa işçi kıdem tazminatını alamadığı argümanı ile çıkarılıyor. Bu oran yüzde 86 diyorlar. Bize göre bu yalan. Eğer gerçekten yüzde 86 oranında işçi kıdem tazminatını alamıyorsa, biz bu konuda açık ve net bir seçenek de sunduk. 1475 sayılı iş yasasının 14. maddesine, bir fıkra koyacağız. Bir cümle, ücret garanti sistemi... Kıdem tazminatı alamayan kişiye devlet güvence verecek. Tazminatı vermeden giden işveren için devlet müdahil olacak.¹²¹

Konfederasyonun genel sekreteri Arzu Çerkezoğlu ise bu tartışmanın daha da ileri bir boyutuna dikkat çekmektedir:

Aslında Türkiye’de işten çıkarma maliyetleri yüksek diyorlar. Biz istediğimiz gibi işçiyi kapının önüne koyabileceğimiz bir düzenleme istiyoruz görüşünde iktidar. Kıdem tazminatı sermayenin ve hükümetin

¹²¹ Kani Beko, DİSK Genel Başkanı ile görüşme, Ankara, 11 Şubat 2016.

söylediği gibi bir iş güvencesi tartışmasıdır. Kıdem tazminatının fona devir başlığıyla kaldırılamayacağını söylüyoruz. Kıdem tazminatı, işçinin işverende bekleyen 13. ay ücretidir. Kıdem tazminatı işverenin sorumluluğundadır. Siz bunu fon biçiminde ele alırsanız bu kıdem tazminatı olmaz. Eğer özel istihdam büroları bu haliyle yasalaşırsa, Türkiye'deki kayıtlı istihdamın neredeyse %48'i yani 7 milyon işçi özel istihdam büroları aracılığıyla çalışacak. Yani kıdem tazminatı güvencesi bile olmayacak.¹²²

HAK-İŞ'in 2016'daki ilk Başkanlar Kurulu'nda ise kıdem tazminatı hakkının garanti altına alınması gerektiğinin altı çizilmiştir.¹²³ Kıdem tazminatının fona devri konusunda işçi sendikalarından en sert kırmızı çizgiyi DİSK çizmektedir. TÜRK-İŞ ve HAK-İŞ tartışmaya karşı olduğunu söylemesine karşın başkanlarının açıklamasında konunun farklı boyutlarda tartışılabileceğini belirtmektedir. TÜRK-İŞ uzmanı Namık Tan şöyle demektedir:

TÜRK-İŞ'in 24 ilkesi vardır. Kıdem tazminatını da kapsayan bu 24 ilke TÜRK-İŞ'in duruşudur. TÜRK-İŞ, kıdem tazminatında aranan 1 yıllık koşulu kaldıralım, hiçbir değişikliğe gerek yok. Esnek çalışmada işçiler 1 yıl çalışmadığı için kıdem tazminatına da hak kazanamıyor. Kıdem tazminatı kaç gün çalışırsanız o kadar gün yatmalı.¹²⁴

Kıdem tazminatının fona devri 1976 yılından bu yana farklı dönemlerde gündeme gelmiştir. İşçilerin tepkileri ile 2000'li yılların ikinci yarısına kadar konu

¹²² Arzu Çerkezoğlu, DİSK Genel Sekreteri ile görüşme, Ankara, 8 Mart 2016.

¹²³ <http://www.hakis.org.tr/ocak16kktcbaskanlarkurulubildiri.pdf>, Erişim: 28 Ocak 2016.

¹²⁴ Namık Tan, Eski TÜRK-İŞ Araştırma Müdür Yardımcısı ile görüşme. Ankara, 2 Mart 2016.

hayata geçememiştir. Ancak özellikle 2010 sonrasında bu konuda çalışmalar daha da hız kazanmıştır. İşçi kesiminden özellikle DİSK'in bu konudaki tepkileri dikkate değerdir. Türk-İş ise sahada eylemleri ikinci planda tutarken, başkanlar kurulu bildirimleri, birebir temaslar ve yazılı ürünleri ile düzenlemeye tepki göstermektedir. Konfederasyonların ve sendikaların 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren güçlerini daha da kaybettiği bir süreçte bu düzenlemeler 2010'lu yıllarda neden hayata geçmemiştir? DİSK'ten sürecin geniş kesimleri ilgilendirdiğini ve 2010-2015 aralığında Türkiye'de yapılan seçimlerin sıklığının böyle bir düzenlemeyi getirme cesaretini kırdığı görüşünü dile getirmiştir. Türk-İş ise konu ile ilgili sürekli bakanlık ile müzakere halinde olduklarını ve bu yüzden fona devir fikrinin gündeme gelmediğini savunmaktadır. Kıdem tazminatının fona devri milyonlarca işçiyi ilgilendirdiği için böyle bir düzenlemede geniş kesimlerin katılımının fikirde mutabık olması önemli bir etkidir. Devlet buna tek başına karar verici konumda görülebilir ama etkisi ücret ilişkisini geniş olarak etkileyeceği için diğer aktörlerin görüşleri de önemlidir. Ancak, konuyu sadece tarafların ortak uzlaşısı çerçevesinde açıklamak eksik kalacaktır. Türkiye'de 2002 sonrası giderek gücü artan tek partili bir hükümet görev yapmaktadır. Hükümet milyonlarca aileyi yakından ilgilendiren 4+4+4 eğitim sistemi konusunda da toplumsal uzlaşısı ve tarafların katılımını esas alan adımlar atacağını belirtmiştir. Ancak toplumsal muhalefetin bu konudaki tepkileri çalışmalarda dikkate alınmamış ve düzenleme yoğun muhalefete rağmen hayata geçmiştir. Düzenlemenin kabul edilişi 2012 yılına denk gelmektedir. Hükümet 2010 yılında yine toplumsal muhalefetten geniş tepki toplamasına rağmen Hakimler ve Savcılar Kurulu yapısında değişikliğe gitmiş ve yasama, yürütme, yargı alanında geniş kesimlerin tepkilerini çok da dikkate almamıştır. Kıdem

tazminatı düzenlemesi ise daha yüksek sesli olarak 2010 yılı sonrası tartışılmaya başlamıştır. Sermaye kesiminin bu konuda yoğun baskıları olduğu ve şartların Türkiye’de kendileri için ağır olduğunu savına rağmen bu düzenleme gündeme gelmemiştir. Bunun nedenlerinden birisi geniş kesimlerin tepkisinden duyulan endişe olabileceği gibi, Türkiye’de çalışma yaşamında radikal değişikliklerin Tekel Direnişi gibi tepkilere neden olabileceği kaygısı da olabilir. Konfederasyonlar ve sendikalar bu kadar radikal değişikliğe belki güçleri nedeniyle aşırı yüksek ivme ile tepki koyamayabilir ama işçiyi doğrudan etkileyen bir yapısal düzenleme, tıpkı Gezi direnişinde de olduğu gibi hiç umulmadık tepkileri beraberinde getirebilir. Yani birincil etken tepkiler olabilir. Türk-İş’in iddia ettiği gibi bu konudaki müzakerelerden çok olumlu sonuçlar alınabileceği görüşü çok da mantıklı görünmemektedir. Hükümetin bu tip büyük düzenlemelerde tarafların katılımı konusunda geçmişteki karnesi bu sav karşısında şüphe doğurmaktadır. Hükümeti kaygılandıran birincil etken STK’lardan çok, sivil toplumun tepkileri olabilir. Bir diğer neden ise 2010-2015 arasında yapılan seçim sayılarının çokluğu olabilir. 2010 referandumu, 2011, 2015 Haziran, Kasım seçimleri ve 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerindeki süreç hem Meclis’in işlerliğini yavaşlatmış hem de bazı düzenlemeleri sekteye uğratmıştır. Halkın göstereceği tepkiler, bir sonraki seçime 3 yıl varken kontrol altına alınabilir ama 1 yıl ara ile seçim yaşayan bir ülkede, geniş kesimleri etkileyen düzenlemeler sandıkta ters bir etki doğurabilir. 2015 Kasım seçimleri sonrasında yeniden tek başına iktidar kurulmuş olması ve yakın gelecekte seçim görünmemesi nedeniyle Kıdem Tazminatının Fona devri ile ilgili düzenlemenin 2016, 2017 yıllarında gündeme gelme olasılığı çok yüksek görünmektedir.

Nitekim 2016'nın başında meclisten geçen esnek çalışma ve geçici istihdam ile ilgili tartışmalar sürerken kıdem tazminatı kavramına sıkça atıfta bulunulması da bu açıdan dikkat çekicidir. 65. Hükümet'in programı okunurken Başbakan Binali Yıldırım'ın "İş güvenliği ve kıdem tazminatı hususlarının tüm sosyal taraflarla görüşerek, çalışanın hak ve hukuku gözetilmek suretiyle birlikte çözüme kavuşturulacaktır." açıklaması da yakın geleceğin nasıl geçeceğini az çok belli etmektedir. Bu konuda kamuoyunda son dönemde tartışılan kıdem tazminatı modeli ise Avusturya modeli olarak bilinmektedir. Bu modele göre fon sisteminde kıdem tazminatı işveren tarafından değil, işverenlerin fona ödediği prim üzerinden yapılmaktadır. Buradaki birincil tehlike işçi-işveren arasındaki ücret ilişkisinde kıdem tazminatının caydırıcı bir unsur olarak durmayacak olmasıdır. Modele göre, bir işçiye ödeme yapılabilmesi için kişi adına açılan bir hesapta biriken fona en az 3 yıl boyunca prim yatırılması şartı getirilmektedir. Kişi üç yıl içinde eğer işten ayrılırsa primleri sıfırlanmamaktadır ve yeni işe başladığında bu hesap üzerinden işlem sürmektedir. İşçi 3 yıl geçmeden bu parayı alamamaktadır. Avusturya'daki sistemde çalışan kişinin 37,5 yıl çalışmasının karşılığında 12 aylık kıdem tazminatına hak kazandığı hesaplanmaktadır. Emeklilik halinde ise işçiye bir seçim tanınıyor. Buna göre işçi fondaki paranın tamamını alabildiği gibi, emekli maaşı ödemesi şeklinde aylık ödeme yapılmasını da isteyebilmektedir. İşçi emekli olmadan işten ayrılırsa yani iş piyasasından çekilirse, bu kararı resmen verdikten 5 yıl sonra hesabındaki parayı çekme hakkına sahip olmaktadır. Bu modele göre kıdem tazminatı için 30 gün ve benzeri bir gün garantisi kalmıyor. Avusturya

modelindeki gibi brüt ücretin yüzde 1,54'ü fona yatırıldığında kıdem tazminatı hesaplaması 30 günden neredeyse 10 güne düşmektedir.

SONUÇ

Çalışmanın bu bölümünde yukarıda anlatılanlar ışığında Ulusal İstihdam Stratejisi'nin Türkiye'de neleri değiştirdiği sorusuna cevap verilecektir. Bu bölümde UİS'nin işçiye ne gibi etkileri olacağı, Düzenleme Kuramı'nın neden bu çalışmada tercih edildiği, yasanın tarihi perspektifi, farklı toplumsal kesimlerin süreçteki etkisi ve iç-dış aktörlerin katılımları incelenecektir.

Ulusal İstihdam Stratejisi, küreselleşmenin Türkiye işçi sınıfı üzerindeki son ve en geniş kapsamlı örneğidir. Bu nedenle çalışmada öncelikle küreselleşme kavramı üzerinde durulmuştur. Küreselleşme için yazında pek çok farklı tanım bulunmaktadır. Her kuram kendi argümanlarına dayanarak küreselleşme kavramını tanımlamıştır. Ortak bir dil oluşturmak çok mümkün olmasa da küreselleşmenin kuramsal tartışmanın ötesinde yerel her meselenin küreselleştiği, dünyanın bir ucundaki bir konunun, çok uzak bir yerde de kırılma etkisi yaratabileceği bir kavram olduğunu öne sürmek yanlış olmayacaktır. Zamanın ve mekânın birçok gelişme için önemini yitirdiği gerçeğini belirten bu kavram ister istemez dünyadaki çoğu kavramın değişmesini ve buna bağlı olarak yeniden tanımlanması gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Çalışmanın konusuna bağlı olarak ele alınan ekonomik küreselleşme ise sermayenin tarihsel süreçte uluslararasılaşmasıdır. Bu bağlamda küreselleşmenin ulus devletleri nasıl etkilediği, UİS'in oluşumunu anlamak açısından önemli bir sorudur. Küreselleşme ve ulus devlet ilişkisini liberal, Marksist ve kurumsalcı okul farklı yaklaşımlarla ele alsa da ulus devleti toplumsal katmanlardan oluşan bir sistem olarak kavramlaştıran düzenleme kuramı, çalışma

yaşamının ücret ilişkisi üstüne kurulu olması ve tüm bahsedilen toplumsal katmanları kapsamaması nedeniyle ayrı bir önem arz etmektedir. Kuram, geçmiş dönemlerle tarihsel kıyaslamalar yaparak, üretim koşullarındaki değişimi ve bunların emek politikalarına etkilerini ele almaktadır. Düzenleme kuramına göre bu sistem içindeki devlet, sistemin devamlılığını sağlamak için toplumsal katmanlardaki örgütlenmeleri dağıtarak, onların yeniden ve kendi istikrarını sürdüreceği şekilde oluşturulmasını sağlar.

Düzenleme Kuramı, kapitalizmin tarihsel sürecini dört ayrı aşamada inceler. Bu kategorizasyonu yaparken birikim modelinde ve ücret ilişkisinde yapılan değişiklikleri göz önüne alarak tarihsel bir sınıflandırma oluşturur. Bu sınıflandırmada ayırım noktası dönemler arasındaki krizlerdir. 1960'ların ikinci yarısı ve 1970'lerin başında başlayan kriz sonrasında birikim modelinde değişiklikler oluşmuş ve esnek birikim modeline geçilmiştir. Bu modelde tüketicilere bir önceki paradigmadaki olduğu gibi tek tip ürün sunmak yerine, kişisel ihtiyaçlara hitap eden ürünler sunularak üretimde esnek bir yapı oluşturulmuştur. Esnek üretim modeli de çalışma yaşamında bazı değişiklikler yapılmasına neden olmuş ve bir işçinin birden fazla iş yaptığı ve çalışma saatlerinden koşullarına pek çok dinamiğin hızlıca farklılaştığı bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde ücret ilişkisinde yapılan değişiklik ise düzenleme kuramının önemli argümanlarından biri olan toplumsal katmanları parçalayıp yeni toplumsal katmanlar oluşturma politikasının daha güçlü uygulanmasına neden olmuştur. Daha dağınık bir ücret ilişkisi kurulmasına ve daha esnek çalışma koşullarına karşı farklı şartlardaki işçilerin gücü ister istemez kısıtlı kalır. Düzenleme Kuramı, Fordizmi incelerken

önemli bir noktanın altını çizmektedir. O dönemde sendikaların sermaye ile yaptığı uzlaşıda, gelir ve tüketimlerin korunması uğruna çalışma yoğunluğu artışı ya da yapısal sorunlara göz yumulmuş ve sendikalar ilk raundu bu aşamada kaybetmiştir. Yeniden esnek birikim dönemine bakıldığında dikkat edilmesi gereken unsur da normal şartlarda çalışan bir işçinin, daha az güvenceli ve daha düşük maliyetli esnek çalışan işçiler karşısında şansının daha düşük olduğudur. Sendikaların önceki dönemlerden gelen güçsüzlüğü de örgütlenme ihtimalini düşürürken ücret ilişkisinde işçiyi savunmasız bırakmaktadır. Esnek birikim modelinin ortaya çıkardığı önemli tehlikelerden birisi budur.

Düzenleme Kuramı'nın kapitalizmin aşamalarını incelerken tercih ettiği yöntem Türkiye'deki çalışma yaşamı için de büyük bir önem teşkil etmektedir. Zira 1970'lerin başında başlayan kriz ve sonrasında ortaya çıkan yeni paradigma, yani neoliberalizm ve buna bağlı olarak Türkiye'de uygulanan politikalar çalışma yaşamında genelde olumsuz sonuçlar doğurmuştur. 24 Ocak kararları ile Türkiye'de çalışma yaşamında yapılmaya başlanan değişiklikler, iktidarlar değişse de her seferinde işçilerin haklarının birer birer gitmesini sağlamıştır. Buna bağlı olarak son dönemde gündeme gelen Ulusal İstihdam Stratejisi de bu konuda daha da dikkat çeken bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ulusal İstihdam Stratejisi geçici istihdam, esnek çalışma ve kıdem tazminatı gibi ana konularda değişikliği hedeflemektedir. Türkiye'de ise bu paketin iki maddesi olan geçici istihdam ve esnek çalışma öncelikli olarak değişikliğe uğramıştır. Gerek Ulusal İstihdam Stratejisi'nin giriş kısmında, gerek esnek çalışma

ve geçici istihdam kavramlarının yasal metinlerinin giriş bölümünde bu düzenlemelerin toplumun bütün kesimlerini kapsayarak ele alındığı ve alınacağı belirtilmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi incelendiğinde düzenlemelerin sadece bu dönemi ilgilendirmediği, geçmişten bu yana gelen konuları da kapsadığı dikkati çekmektedir. Türkiye’de esnek çalışma da geçici istihdam ve kıdem tazminatı da, daha UİS gündemde yokken bile değiştirilmeye çalışılmış, 1970’lerden itibaren sık sık gündeme gelmiştir. Yine dikkat çekici bir diğer nokta ise bu düzenlemelerin her ülkede farklı isimle gündeme geldiği ve esnek çalışma ile geçici istihdamın dünyanın her yerinde sorun teşkil ettiği gerçeğidir. Çalışmada bu yüzden ulus devleti tek başına yekpare bir aktör olarak görmeyen, toplumsal katmanlarını detaylı olarak inceleyen ve geçmiş dönemler ile kıyaslayan Düzenleme Kuramı, diğer yaklaşımlara göre daha açıklayıcı bulunmuştur.

Ulusal İstihdam Stratejisi Dünya Bankası, IMF ve AB gibi kuruluşların Türkiye ile “daha iyi” çalışabilme adına ortaya çıkardığı bir öneri metninin Türkiye’ye uyarlamasıdır. Ulusal İstihdam Stratejisi ile ilgili, bu kurumlar daha önerisini yapmadan önce dışarıdaki gelişmeleri yakından takip eden sermaye kesimi, Türkiye’de iş gücünün katı olduğunu ve esnetilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Hem sermayenin, hem de uluslararası kuruluşların istediği ve dünya genelinde artık giderek yaygınlaşan düzenleme sadece muhalefet partileri ve konfederasyonların belli kesimi tarafından tepkiyle karşılaşmıştır. Düzenleme biçiminin en önemli özelliklerinden birisi işleyişi sürdüren kurumların bütünlüğü ve birikim oluşumundaki en önemli kavramın sınıf mücadelesinin kurumsallaşması olduğunu belirtmesidir. Devlet, sivil topluma müdahale ederek onu yeniden

yapılandırır ve ücret ilişkisindeki çalışmaya dair hakları yeniden tanımlar. Çalışma saatleri, sendikal örgütlenme ve çalışma biçimleri bu konuda önemli örneklerdir. Ulusal İstihdam Stratejisi de bu bağlamda Düzenleme Kuramı'nın uygulanabildiği önemli bir formülü içinde barındırır. Türkiye'nin çalışma yaşamında köklü değişiklikleri kapsayan bu paket de devletin düzenleyici rolü ile doğrudan ilişkilidir. Bu düzenleme, kapitalizmin devamı için Türkiye özelinde kritik bir öneme sahiptir. Çünkü kapitalizm sermaye ve ulus devletlerin yanında temel bir öge olarak emeği içinde barındırır ve düzenlenmemiş emek ilişkileri sistemin işlerliğini önemli ölçüde tehdit eder niteliktedir. Ancak bu toplumsal normun pratiğe uygulanmasındaki düzenlemede işçi sendikalarının sürece katılmadığı açıkça ortadadır. DİSK bu konuda daha yüksek tonda bir muhalefet sürdürürken, konuyu daha çok yazılı açıklamalarla ve görüşmelerle takip eden Türk-İş ve daha geri planda kalan ve düzenlemeye muhalefet etmeyen Hak-İş'in görüşlerinin bu pakette dikkate alınmadığı göze çarpmaktadır. Bu dikkate alınmama noktası ise 24 Ocak kararlarının yık yap niteliği ile örtüşmektedir. Türkiye'de sendikaların neoliberalizmle beraber güçsüzleşmesi ve yeni sendikaların ortaya çıkması işçi sınıfının bu konudaki mücadelesini zayıflatmış niteliktedir. DİSK dışındaki diğer sendikaların daha zayıf tepkileri ve işveren konfederasyonlarının bu süreçteki rolü belirleyici nitelikte olmuştur. İşçi sendikaları sürecin dışında kalmış, üretimden gelen güçlerini devreye sokmayı da tercih etmemiştir. Sürece dahil olan sivil toplum kuruluşlarının itirazları incelendiğinde ise daha kabul edici bir nitelikte olduğu göze çarpmaktadır.

Ulusal İstihdam Stratejisi çalışma yaşamında üç ana noktayı hedef almaktadır. Bunlardan birisi esnek çalışma, diğeri geçici istihdam sonuncusu ise kıdem tazminatıdır. Esnek çalışma dünyada ağırlıklı olarak iki model üstünden işlemektedir: Danimarka ve Hollanda. Bu iki sistemde de işçilerin çalışma yaşamını biraz da olsa güvenceye alacak düzenlemeler yapılmıştır. Ancak Türkiye’de uygulanması planlanan esnek çalışma, mesai saatleri, çalışma modelleri ve kişinin kendi alanı dışında kendisi ile alakası olmayan işleri yapacağı bir çalışma modeli olarak ortaya çıkmakta ve güvence ile ilgili belli bir tanımlama yapılmamaktadır. Benzer bir model kamuda 4C üstünden uygulanırken bu düzenlemeye bağlı olarak birçok çalışan çeşitli mağduriyetler yaşamaktadır. Esnek çalışma mağduriyeti ile işçiler farklı modellerde çalıştırılarak birçok sosyal güvenceden mahrum kalmaktadır. Esnek çalışma modelinin hemen ardından gelen bir diğeri tartışma ise geçici istihdamdır. Bu düzenlemeyle de işverenin ihtiyaç duyduğu işte, ihtiyaç duyduğu süre kadar çalışacak bir işçi sınıfı ortaya çıkmaktadır. Esneklik ile birlikte ele alındığında bu düzenlemelerle işçilerin kıdem tazminatı kazanma ve emeklilik haklarına erişim ihtimali de uzak görünmektedir. Geçici iş ilişkisini kuracak yapılar ise özel istihdam bürosu adı ile bu sistemde ortaya çıkmaktadır. Devletin sosyal güvenlikteki önemli bir rolü özel sektöre devrettiği ve sendikaların deyimiyle modern kölelik pazarı denebilecek bir ağ gündeme gelmektedir. Kıdem tazminatının fona devri çalışmaları ise Türkiye’de ücret ilişkisinde 1930’lu yıllardan beri gündemde olan ve işçinin en büyük güvencesi olan önemli bir hakka karşı yapılan bir düzenlemedir. Bu düzenleme de esnek ve geçici ücret ilişkisi kurulan işçinin elini daha da güçsüzleştiren bir madde olarak dikkati çekmektedir.

Bu üç düzenleme bağlamında, işçi sınıfının yeniden dağıtılıp, organize edileceği bir sürecin başlama ihtimali yüksek gözükmektedir.

Sonuç olarak, düzenlemelerin geniş çaptaki etkileri düşünüldüğünde Türkiye tipi birikim modeline sahip ülkelerde güvenceli esneklik ve geçici işçilik çözüm olamaz. Çalışmada verilen İzzettin Akın örneği bunun somut bir örneğidir. Güvenceli esneklik kavramı içinde bir çelişkiyi barındırmaktadır. Esneklik kavramı aslında güvencesizliğin tam olarak dışı vurumudur. Bu konuda meclis genel kurulundan geçip Resmi Gazete’de yayınlanan düzenleme güvencesizliğe dair soru işaretlerini içinde barındırırken, esnekliği tam olarak ortaya koymaktadır. Bu tartışmanın bir sonraki aşaması kıdem tazminatının fona devri ise işçinin güvencesini tamamen ortadan kaldıracak, bunun sonucunda hiçbir sosyal güvencesi olmayan ve modern köle olarak tanımlanabilecek bir işçi sınıfı ortaya çıkacaktır.

KAYNAKÇA

- Aglietta, Michel, (1979) *A Theory Of Capitalist Regulation: The US Experience*, Londra: NLB.
- Arın, Tülay, (2013) “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz,” *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, derl. Cengiz Arın, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları) ss. 27-98.
- Aslan, Onur Ender, (2005) *Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe* (Ankara: TODAİE).
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2015) *AKP’li Yıllarda Emegın Durumu* (Ankara: Yordam Kitap) s.55.
- Boyer, R (1990) *The Regulation School : A Critical Introduction*, New York: Columbia University Press.
- Campbell, Al, (2014) “ABD’de Neoliberalizmin Doğuşu, Kapitalizmin Yeniden Örgütlenmesi”, *Neoliberalizm Muhaliif Bir Seçki*, derl. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston (İstanbul: Yordam Kitap) ss.305-325.
- Castells, Manuel, (2014) “Küresel Enformasyon Kapitalizmi”, *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew (Ankara: Phoenix Yayınevi) s. 367.
- Cox, Robert, (1987) *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, (New York: Columbia University Press).
- Çelik, Aziz, (2012) “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik, Güvencesizlik” *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış*, TÜRK-İŞ Yayınları.
- Dağdelen, İlhan, (2005) “Post-Fordizm”, *Mevzuat Dergisi*, Sayı: 90.
- Dünya Bankası Grubu –Türkiye İşbirliği: Ülke Programının Görünümü - Nisan 2015.
- Edgücan Şahin, Çağatay, (2014) “Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasalarının Dönüşümü,” *Türkiye’de Esnek Çalışma* içinde, Evrensel Yayınevi.
- Filizler, Yücel, (2013) “Ulusal İstihdam Stratejisi ve Devlet Krizi,” *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 13, 49-50.
- Fine, Ben ve Alfredo Saad-Filho, (2012), *Marx’ın Kapital’i*, (İstanbul: Yordam Kitap), s.19-73.

- Giddens, Anthony, (2014) "Modernliğin Küreselleşmesi", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew (Ankara: Phoenix Yayınevi) s. 81 – 88.
- Gilpin, Robert, (2014) "Küresel Ekonomide Ulus Devlet", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew (Ankara: Phoenix Yayınevi) s. 412.
- Mauro, Guillén (2001) "Is Globalization Civilizing, Destructive or Feeble? A Critique of Five Key Debates in the Social Science Literature", *Annual Review of Sociology*, 27, ss. 235-260.
- Güler, Birgül Ayman, (2011) "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye," *Praksis*, Sayı 9.
- Güler, Mehmet Atilla, (2015) "Ulusal İstihdam Stratejisi Bağlamında Türkiye'de Güvencesiz Çalışma," *Çalışma ve Toplum*, 46, ss 155-190.
- Güzelsarı, Selime, (2003) "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli," *Amme İdaresi Dergisi*, 36, 2, ss. 17-34.
- Hardt, Michael ve Negri, Antonio, (2001) *İmparatorluk*, (İstanbul: Ayrıntı).
- Harvey, David, (2012) *Postmodernliğin Durumu* (İstanbul: Metis Yayıncılık,) s. 147-164.
- Harvey, David, (1993) "Esneklik: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?," *Toplum ve Bilim*, 56, , ss. 83-93.
- Held, David ve McGrew, Anthony, (2014) "Büyük Küreselleşme Tartışması", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew, (Ankara: Phoenix Yayınevi) ss. 7 - 75.
- Hirst, Paul ve Thompson, Grahame, (2014) "Ekonomik Küreselleşmenin Sınırları", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew, (Ankara: Phoenix Yayınevi) s. 396.
- Hoffman, Stanley, (2014) "Küreselleşmelerin Çarpışması", *Küresel Dönüşümler: Büyük Küreselleşme Tartışması* içinde, derl. David Held, Anthony McGrew, (Ankara: Phoenix Yayınevi) ss. 133 - 140.
- Holloway, William J., (1994) "Global Capital and the National State", *Capital and Class*, 52.
- Jessop, B. (1990). "Regulation Theories in Retrospect and Prospect", *Economy and Society*, 19 (2), 153-216.

- Limoncuoğlu, S. Alp, (2010) “Karşılaştırmalı Hukukta Kıdem Tazminatı Uygulamaları,” *Ankara Sanayi Odası Dergisi*, Ocak-Şubat.
- Lipietz, Alain, (1993) “Uluslararası işbölümünde yeni eğilimler: Birikim rejimleri ve düzenleme tarzları,” *Toplum ve Bilim*, 56, ss. 58-83.
- Karasu, Zafer, (2011) “Kıdem Tazminatı Fonu,” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Erzurum.
- Kars Kaynar, Ayşegül, *Devlet Kuramları, Düzenleme Okulu*, Yayınlanmamış Çalışma.
- Kutlu, Denizcan, (2012) “Türkiye İşgücü Piyasasında Güncel Gelişmeler ve Güvencesizleşme Örüntüleri”, *Güvencesizleştirme Süreç, Yanılgı, Olanak* içinde derl. Özay Göztepe (Ankara, Nota Bene Yayınları) ss. 61-117.
- Marx, Karl ve Engels, Friedrich, (1998) *The Communist Manifesto* (London: Verso).
- Munck, Ronaldo, (2003) *Emeğin Yeni Dünyası*, (İstanbul: Kitap Yayınevi).
- Müftüoğlu, Özgür ve Koşar, Arif, (2013) *Türkiye’de Esnek Çalışma* (İstanbul:Evrensel Kitap).
- Mütevellioğlu, Nergis ve Işık, Sayım, (2011) “Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm* içinde derl. Nergis Mütevellioğlu-Sinan Sönmez (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Oğuz, Şebnem, (2012) “Türkiye’de Kapitalizmin Küreselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası”, *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 45-46, ss.2-15.
- Oğuz, Şebnem, (2011) “Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye’de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 44, 1, ss. 1-23.
- Oğuz, Şebnem, (2006) “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, *Kapitalizmi Anlamak*, (Ankara: Dipnot Yayınları).
- Ohmae, Kenichi, (1995) “The end of the nation state: the rise of regional economies” HarperCollins, Londra.

- Ohmae, Kenichi, (1990) *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy* HarperCollins, Londra.
- Özveri, Murat, (2012) “Güvencesiz Çalışmanın Hukuki Dayanakları,” *Çalışma ve Toplum*, 33, ss 147-172.
- Panitch, Leo ve Gindin, Sam, (2004) “Global Capitalism and American Empire”, *Socialist Register*, 40.
- Robinson, William I., (2007) “Theories of Globalization” in (ed.) George Ritzer *Blackwell Companion to Globalization*, Oxford: Blackwell.
- Robinson, William I., (1996) *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Saad-Filho, Alfredo, (2005) “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler”, *Neoliberalizm Muhafız Bir Seçki* içinde, derl. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, (İstanbul: Yordam Kitap) s. 191.
- Sert, Mesut, (2011) “Düzenleme’nin Seyri”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2, 23, ss.64-78.
- Sönmez, Sinan, (1998) *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm* (Ankara: İmge Kitabevi).
- Standing, Guy, (2014) *Prekarya* (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Şahin, Çağatay Edgücan, (2014), “Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasalarının Dönüşümü “ *Türkiye’de Esnek Çalışma* içinde, Evrensel Yayınevi.
- Tanyılmaz, Kurtar, (2000). “Kriz ve Post-Fordizm Teorileri: İstikrarlı bir Kapitalizm Mümkün (mü)dür? Karşılaştırmalı Eleştirel Bir Değerlendirme”, *İktisat Dergisi*, Temmuz 2000, 74- 96.
- Taymaz, Erol, (1993) “Kriz ve Teknoloji,” *Toplum ve Bilim*, 56, , ss. 5-41.
- Turgut, Fırat, (1996) “Meclisten Geçti, Erdoğan Onayladı: İşte Kiralık İşçilik” *Evrensel*, 24 Mayıs.
- Uluğ, Gülnaz, (2007) “Kıdem Tazminatı: Türkiye ve Kanada Örneği,” Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, İstanbul.
- Ulukan, Umut, (2013) “Esneklik ve Güvence Arasında Bir Denge Mümkün mü?

Avrupa ve Türkiye’den Güvenceli Esneklik Pratikleri”, *Türkiye’de Esnek Çalışma* içinde, derl. Özgür Müftüoğlu, Arif Koşar (İstanbul: Evrensel Kitap) s.68.

Wai-chung Yeung, Henry, (1998) “Capital, state and space: contesting the borderless world”, *Transactions of the institute of British Geographers*, 23, 3, ss. 291 – 309.

Yavuz, Gülin, (2007) “Washington Uzlaşması’ndan Post-Washington Uzlaşması’na” *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt:18, Sayı:64, ss. 23-44.

İnternet kaynakları:

64. Hükümet Programı

http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet_programi.pdf

Erişim: 26 Ocak 2016.

Adalet ve Kalkınma Partisi 1 Kasım Seçim Beyannamesi

<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/1-kasim-2015-secim-beyannamesi.pdf> Erişim: 26 Ocak 2016.

<http://www.aksam.com.tr/ekonomi/kidem-tazminati-guvencesini-kaldirmamiz-mumkun-degil/haber-483053> Erişim: 26 Ocak 2016.

http://www.dha.com.tr/bakan-soyludan-kidem-tazminati-aciklamasi_1123787.html#.Vqnb9EsEqi8.twitter Erişim: 28 Ocak 2016.

<http://disk.org.tr/2016/01/kidem-tazminati-is-guvencemizdir-dokunma-2/> Erişim Tarihi: 28 Ocak 2016.

Hak-İş Başkanlar Kurulu Bildirgesi 2016.

http://www.hakis.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1225:hak-konfederasyonu-bakanlar-kurulu-sonuc-blrs&catid=11:haber&Itemid=10

Erişim: 22 Nisan 2016.

Kalkınma Bakanlığı 2016 – 2018 Orta Vadeli Programı

[http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20\(2016-2018\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20(2016-2018).pdf) Erişim: 26 Ocak 2016.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OECDTurkiyeRaporlari/Attachments/5/OECD%20Economic%20Survey%20of%20Turkey%202006.pdf> Erişim: 27 Ocak 2016.

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2015_empl_outlook-2015-en#page283 Erişim Tarihi 21 Nisan 2016.

<http://www.muhasabenet.net/kanun-5920-is%20kanunu%20isizlik%20sig%20kanunu%20ve%20ssgssk%20deg%20yp%20kanun.html> Erişim: 21 Nisan 2016.

<http://mustafasonmez.net/?p=2729> Erişim: 30 Mart 2016.

OECD Türkiye Raporu 2006.

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm Erişim: 22 Ekim 2015.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1504 Erişim: 28 Nisan 2016.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b08601h.htm> TBMM Genel Kurul Tutanakları. Erişim: 26 Mayıs 2016.

<http://www.tmmob.org.tr/icerik/disk-kesk-tmmob-ttb-cumhurbaskani-gul-emekcilerin-sesine-kulak-tikayarak-akpnin-yanlisina> Erişim:26 Mayıs 2016.

TÜİK İşgücü İstatistikleri: www.tuik.gov.tr Erişim: 30 Mart 2016.