

**T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE DEVLETİN İŞVEREN ROLÜNDEKİ
DEĞİŞİM SÜRECİ 1970-2010**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yusuf Ziya ÇAKMAK

**Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri
Enstitü Bilim Dalı: İnsan Kaynakları Ve Çalışma İlişkileri**

Tez Danışmanı: Doç.Dr. Ersin KAVİ

TEMMUZ-2013

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE'DE DEVLETİN İŞVEREN ROLÜNDEKİ
DEĞİŞİM SÜRECİ 1970-2010**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yusuf Ziya ÇAKMAK (107209017)

**Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri
Enstitü Bilim Dalı: İnsan Kaynakları Ve Çalışma İlişkileri**

Bu tez 09/07/2013 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Yusuf Ziya ÇAKMAK

09/07//2013

ÖNSÖZ

Günümüzün hızla değişen dünyasında çalışma ilişkilerinin önemli bir aktörü olan devletin rolü her geçen gün değişmektedir. Devletin düzenleyici, hakem ve işveren rolleri bu değişimlerden payını almaktadır. Özellikle küreselleşme, özelleştirme politikaları, yeni teknolojiler, işgücü yapısındaki değişim, esnek çalışma uygulamaları, sendikaların etkinliğinin azalması, emek mobilitesi, taşeronlaşma, kamu yönetimi ve yerel yönetim reformları, ekonomik krizler ve AB müktesabatına uyum kapsamında yapılan yasaların etkisiyle devletin işveren rolünde değişimler daha belirgin olmaktadır. Bu çalışmanın seçilme nedeni de özellikle 1970-2010 yılları arasında meydana gelen değişim sürecini ortaya koymak, geleceğe ışık tutarak dünyada ve ülkemizde bu sürecin etkilerini görmeye çalışmaktır.

Özellikle son yüzyılda yaşanan altın çağ, refah devleti, sosyal devlet politikaları, liberal devlet anlayışı ve kapitalist politikaların toplum ve çalışma hayatına etkileri görülmektedir. Son 30-40 yılda yaşanan hızlı değişimin çalışma ilişkilerine ve topluma etkileri sonucu devletin; temel hakları koruyan, asgari çalışma koşullarını düzenleyen ve temelde işçi ile işveren ilişkilerini, tarafların serbestçe belirlemelerine uygun ortamı sağlayan bir rolü olması gerektiği görülmektedir. Buna paralel olarak 'işveren devlet' algısının nasıl bir değişime uğradığı ve gelecekte beklenenler açısından, çalışmanın topluma yol göstererek katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Hayatım boyunca bana sağladığı desteği tez çalışmam sırasında da sürdüren sevgili eşim Emine, kızım Zeynep ve oğlum Ömer ile annem, babam ve kardeşlerime şükranlarımı sunarım.

Gerek ders aşamasında, gerekse tez aşamasında desteğini eksik etmeyen danışman hocam Doç.Dr.Ersin KAVİ başta olmak üzere Prof.Dr. Cihangir AKIN, Prof.Dr. Süleyman ÖZDEMİR, Doç.Dr. Kenan DAĞCI, Doç.Dr. Tuncay GÜLOĞOLU, Doç.Dr. Eyüp ZENGİN, Yrd.Doç.Dr. Orhan KOÇAK, Yrd.Doç.Dr. Muharrem ES ve Yrd.Doç.Dr. H.Yunus TAŞ hocalarıma teşekkür eder şükranlarımı sunarım. Yaptığım bu çalışmanın ve araştırma sonuçlarının faydalı olması dileğiyle...

Yusuf Ziya ÇAKMAK

09/07/2013

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iv
TABLO LİSTESİ	vi
ÖZET	vii
SUMMARY	viii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: DEVLETİN ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDEKİ ROLÜ	4
1.1. Devletin Düzenleyici Rolü	7
1.1.1 Sendikalar.....	8
1.1.2 Toplu Pazarlık	11
1.1.3 Grev.....	13
1.1.4 Lokavt	15
1.2. Devletin Hakem Rolü	16
1.2.1 Uzlaştırma	17
1.2.2 Arabuluculuk ve Tahkim.....	17
1.2.3 Gönüllü Hakem	18
1.3. Devletin İşveren Rolü.....	18
1.4. Refah Devleti.....	23
1.4.1 Refah Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü	25
1.5. Sosyal Devlet.....	27
1.5.1 Sosyal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü	30
1.6. Sosyal Refah Devleti	32
1.6.1 Sosyal Refah Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü	32
1.7. Liberal Devlet.....	33
1.7.1 Liberal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü	35
1.8. Hukuk Devleti.....	36
1.8.1 Hukuk Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü.....	37
1.9. Kapitalist Devlet.....	37
1.9.1 Kapitalist Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü	38

BÖLÜM 2: DÜNYADA DEVLETİN İŞVEREN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM SÜRECİ..... 39

2.1. Sanayi Devriminden Sonra Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları	41
2.2. Birinci Dünya Savaşından Sonra Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları	41
2.3. İkinci Dünya Savaşından Sonra Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları	43
2.4. Altın Çağ Döneminde Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları	45
2.5. Dünyada Devletlerin İşveren Rolündeki Değişimine Etki Eden Faktörler.....	48
2.5.1 Dünyada Küreselleşme ve Özelleştirme.....	48
2.5.2 Dünyada Sendikalaşma Faaliyetleri	55
2.5.3 Dünyada Alt-İşveren ve Taşeron Uygulaması	61
2.5.4 Dünyada Esnek Çalışma Uygulaması	61
2.5.5 Dünyada Yeni Teknolojilerin Kullanımı.....	65
2.5.6 Dünyada İşgücü Yapısındaki Değişim.....	67
2.5.7 Dünyada Emek Mobilitesi.....	68
2.6. Dünyada Sosyal Refah Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü	70
2.7. Dünyada Sosyal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü.....	71
2.8. Dünyada Refah Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü.....	72
2.9. Dünyada Liberal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü.....	75
2.10. Dünyada Hukuk Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü	76
2.11. Dünyada Kapitalist Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü.....	79

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE DEVLETİN İŞVEREN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM SÜRECİ.. 82

3.1. Türkiye’de Devletin İşveren Rolüne Etki Eden Faktörler	82
3.1.1 1970 Öncesi Durum	82
3.1.2 1970 – 2010 Arası Dönem	86
3.2. Türkiye’de Devletin İşveren Rolüne Etki Eden Güncel Faktörler.....	88
3.2.1 Küreselleşme	88
3.2.2 Kamu Kesiminin Sınırlandırılması ve Özelleştirmeler	91
3.2.3 Sendikaların Etkinliğinin Azalması.....	109
3.2.4 Esnek Çalışma Uygulamaları	117
3.2.5 Taşeronlaşma (Alt-işveren)	132

3.2.6 Yeni Teknolojilerin Kullanımı	135
3.2.7 İşgücü Yapısındaki Değişim	137
3.2.8 Emek Mobilitesi	141
3.2.9 Kamu Yönetimi Reformları ve Yerel Yönetimler.....	143
3.2.10 Ekonomik Krizler.....	152
3.2.11 AB Müktesebatına Uyum.....	156
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	160
KAYNAKLAR	161
ÖZGEÇMİŞ.....	175

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGSP	: Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AR-GE	: Araştırma-Geliştirme
BT	: Belirtilmemiş Tarih
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
BİT	: Belediye İktisadi Teşebbüsleri
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ETUC	: European Trade Union Confederation
GSMH	: Gayrisafi Milli Hâsıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
HAVAŞ	: Hava Alanları ve Yer Hizmetleri Anonim Şirketi
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İİBK	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İMF	: Uluslararası Para Fonu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme İdaresi Başkanlığı
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ORÜS	: Orman Ürünleri Sanayi
ÖDB	: Özelleştirme Dairesi Başkanlığı

SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TDİ	: Türkiye Denizcilik İşletmeleri
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TL	: Türk Lirası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
USAş	: Uak Servisi A.ř.
Vb.	: ve benzeri
Vd.	: ve diğerleri
WB	: World BANK (Dünya Bankası)
Yy.	: Yüzyıl
S.	: Sayı
s.	: Sayfa

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: 1960-1980 Yılları Arasında Sendika Sayısı.....	10
Tablo 2: 1984-2003 Yılları Arasındaki Kamu ve Özel Kesimde İmzalanan Toplu Sözleşmeler ve Kapsadığı İşçi Sayısı.....	12
Tablo 3: 1950 Yılında Belli Başlı Ülkelerin Verileri	44
Tablo 4: 1965-80 ve 1980-90 Döneminde Gelişen Ülkelerde Büyüme.....	47
Tablo 5: OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları (%).....	57
Tablo 6: Kamu İstihdamının Toplam İstihdama Oranı	77
Tablo 7: Ülkelere Göre Memur Sayıları ve Nüfusa Oranı	78
Tablo 8: KİT'lerin ve Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Toplam İstihdam Sayıları	95
Tablo 9: TDİ'ye Bağlı Limanlarda Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Çalışan Sayısı	98
Tablo 10: Türkiye'de Kamu (Genel bütçeli) Kuruluşlarındaki Serbest Personel Kadrolarının Dağılımı	100
Tablo 11. 1970-2011 Yılları Arası Sağlık Bakanlığı Personel Sayısı.....	103
Tablo 12. Milli Eğitim Bakanlığı Yıllara Göre Personel Sayısı.....	104
Tablo 13: Türkiye'de Kamu (Özel Bütçeli) Kuruluşlarındaki Serbest Personel Kadrolarının Dağılımı	104
Tablo 14: Türkiye'de İmalat Sanayi, Kamu ve Özel Sektör Dağılımı.....	105
Tablo 15: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Sendikalı İşçi Sayısı ve Sendikalaşma Oranı ..	114
Tablo 16. Türkiye'de Yıllar İtibariyle Sendikalı Memur Sayısı ve Sendikalaşma Oranı.....	116
Tablo 17. Türkiye'de Kamu ve Özel Sektör Toplu Sözleşmelerinin Kapsamı 1985-2004.....	116
Tablo 18: Türkiye'de Yıllara Göre Sektörlerin Toplam İstihdam İçindeki Payları (%).....	138
Tablo 19: Türkiye'de 1996-2010 Yılları Arası İşgücü ve İstihdam Sayıları İle İşsizlik ve İşgücüne Katılma Oranları.....	140
Tablo 20: İşgücü Piyasasına İlişkin Başlıca Yasal Düzenlemeler.....	148

ÖZET

YAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tez Özeti

Tezin Başlığı: Türkiye’de Devletin İşveren Rolündeki Değişim Süreci 1970-2010.	
Tezin Yazarı: Yusuf Ziya ÇAKMAK	Danışman: Doç. Dr.Ersin KAVİ
Kabul Tarihi: 09/07/2013	Sayfa Sayısı: viii (ön kısım) +175 (tez)
Anabilimdalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bilimdalı: İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri	
<p>Dünyada ve Türkiye’de çalışma ilişkileri açısından büyük değişiklikler yaşanmaktadır. Çalışma ilişkilerinde devletin düzenleyici, hakem ve işveren rolü de değişmektedir. Bu değişim sonucu devletin, çalışma ilişkilerinde temel hakları koruyan, asgari çalışma koşullarını düzenleyen ve temelde işçi ile işveren ilişkilerini, tarafların serbestçe belirlemelerine uygun ortamı sağlayan bir role dönüştüğü görülmektedir.</p> <p>Bu çalışmanın amacı, özellikle 1970 ile 2010 yılları arasında küreselleşme, ekonomik krizler, özelleştirme, esnek çalışma uygulamaları, yeni teknolojilerin kullanılması, işgücü yapısındaki değişimler ve sendikaların etkinliğinin azalması başta olmak üzere Dünyada ve Türkiye’de çalışma ilişkilerinin önemli bir aktörü olan devletin işveren rolündeki değişim sürecini ortaya koymaktır.</p> <p>Yapılan bu çalışmanın araştırma soruları şunlardır:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sanayi devriminden günümüze, devletin çalışma ilişkilerindeki rolleri ve özellikle işveren rolündeki değişim süreci nasıl gerçekleşmiştir?• Dünyada ve Türkiye’de devletin işveren rolündeki değişim ve bu sürece etki eden faktörler nelerdir? <p>Çalışma yöntemi olarak literatür taraması kapsamında yerli ve yabancı çok sayıda kaynak irdelenmiş, gelişen teknolojiden faydalanılarak kurumların resmi internet sitelerinden ve yayınlanan makalelerden istifade edilmiş, alıntılar ve atıflar yapılmıştır. Sonuçta çalışma hayatı ile ilgili uluslararası kuruluşların ve devletin çeşitli kurumlarının verileri ışığında Dünyada belli ülkelerde ve Türkiye’de devletin işveren rolündeki değişim süreci ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu süreçte devletin çalışma ilişkilerindeki rolü değişerek, her şeyi üreten, müdahale eden devlet yerine standartları belirleyen, kurallar koyan, denetleyen, rantı engelleyen, ileri teknoloji ve yüksek verimlilik düzeyinde demokratik sanayi toplumu oluşturulmasını hedefleyen bir devlet olması gerektiği ortaya çıkmaktadır.</p>	
Anahtar kelimeler: Devletin İşveren Rolü, Küreselleşme, Özelleştirme, Ekonomik Kriz, Esnek Çalışma	

GİRİŞ

Çalışma ilişkilerinin, dünya kurulduğundan bu yana farklı adlarla da olsa var olduğunu söylemek mümkündür. Bir malın üretiminde ve pazarlanmasında üreticiler ile çalışanlar etkileşim halindedir. Aynı durum, tarım, sanayi ve hizmet sektöründeki taraflar için de geçerlidir.

Çalışmanın konusu olan “Türkiye’de devletin işveren rolündeki değişim süreci” kapsamında ilk olarak Osmanlı dönemi ele alınmıştır. Osmanlı imparatorluğunda saltanat babadan oğula geçmiş, tek kişinin ülkeyi yönetmesine dayanan "mutlak monarşi" dönemi yaşanmıştır. Bununla birlikte diğer tüm sosyo-ekonomik faaliyetlerde olduğu gibi, Osmanlı imparatorluğunda çalışma ilişkileri de kanunlarla belirlenmiştir. 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal kanunu buna örnektir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bu dönem sona ermiş ve ülke yönetiminden çalışma ilişkilerine kadar zaman zaman Osmanlı İmparatorluğunun etkileri devam etse de köklü bir değişim yaşanmıştır.

Günümüzde çalışma ilişkileri, “üretim sürecinden kaynaklanan ve işgücü içerisinde farklı birimler arasında kurulan ilişkiler bütünü” şeklinde tanımlanabilir. Çalışma ilişkilerinde gerçekleşen tüm faaliyetler devletin belirlediği kurallara göre yürütülmektedir. Devlet tarafından çıkarılan yasalar, yönetmelikler, tüzükler çalışma ilişkilerinin hukuksal yönünü belirlemektedir. Devlet bu hukuksal çerçeve içerisinde asgari ücret, haftalık çalışma saatleri, resmi tatiller, yıllık izin süreleri vs. belirlemektedir. İşverenlerin ve işçilerin bu kurallara uymaları gerekmektedir. Devlet çalışma ilişkilerine yasal çerçeveyi çizmek ve kuralları belirlemek, toplumsal ekonomik ve sosyal dengeyi sağlamak amacıyla müdahale etmektedir. Devletin çalışma yaşamındaki en temel rolü çalışma yaşamını düzenlemeye yönelik yasal düzenlemeleri hazırlamasıdır. Diğer taraftan devlet, kendine ait kuruluşlarda işçi ve memur istihdam etmektedir. Bu özelliği ile de işveren rolündedir. Bunun dışında kamu işletmelerinde devlet kendisi de işveren olarak ikili bir rol oynamaktadır.

Devletin çalışma ilişkilerinde üstlendiği düzenleyici, hakem ve işveren rolü şeklinde üç temel rol vardır. Bu roller ilk bölümde detaylandırılacaktır. Ayrıca bu bölümde sosyal devlet, refah devleti, hukuk devleti, liberal devlet, kapitalist devlet anlayışlarına yer

verilmektedir. İkinci bölümde ‘Dünyada Devletin İşveren Rolündeki Değişim Süreci’ anlatılmaktadır. Bu aşamada sanayi devriminden, birinci ve ikinci dünya savaşından sonra ve altın çağ döneminde dünyada yaşanan gelişmeler ile devletlerin ekonomik durumları anlatılmaktadır. Sonrasında dünyada devletlerin işveren rolündeki değişime etki eden faktörler kapsamında; dünyada küreselleşme ve özelleştirme, alt-işveren ve taşeron uygulamaları, esnek çalışma uygulamaları, yeni teknolojilerin kullanımı, işgücü değişimi, ve emek mobilitesinin etkileri anlatılmaktadır. Aynı zamanda bu bölümde, dünyada sosyal refah devleti anlayışında, sosyal devlet anlayışında, refah devlet anlayışında, liberal devlet anlayışında, hukuk devleti anlayışında ve kapitalist devlet anlayışında devletin işveren rolü anlatılmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ‘Türkiye’de Devletin İşveren Rolündeki Değişim Süreci’ anlatılmaktadır. Bu aşamada önce 1970 öncesi durum ile 1970 – 2010 arası dönem anlatıldıktan sonra Türkiye’de devletin işveren rolüne etki eden faktörler incelenmektedir. Küreselleşme, kamu kesiminin sınırlandırılması ve özelleştirmeler, sendikaların etkinliğinin azalması, esnek çalışma uygulamaları, taşeronlaşma (alt-işveren), yeni teknolojilerin kullanımı, işgücü yapısındaki değişim, emek mobilitesi, kamu yönetimi reformları ve yerel yönetimler, ekonomik krizler ve AB müktesebatına uyum kapsamında yapılan yasal düzenlemelerin devletin işveren rolüne etkileri anlatılmaktadır.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı, çalışma ilişkilerinde önemli bir aktör olan devletin rolünün kavramsal açıklamalarını yaptıktan sonra, geçmişten günümüze devletin ve toplumun yaşadığı süreçleri anlatarak özellikle 1970 ile 2010 yılları arasında küreselleşme, ekonomik krizler, özelleştirme, esnek çalışma uygulamaları, yeni teknolojilerin kullanılması, işgücü yapısındaki değişimler ve sendikaların etkinliğinin azalması başta olmak üzere Türkiye’de çalışma ilişkilerinde devletin işveren rolüne etki eden faktörler ışığında yaşanan değişim sürecini ortaya koymaktır.

Çalışmanın Önemi

Çalışma, Türkiye ve Dünyada çalışma ilişkilerinin açıklanması ve zaman zaman kıyaslanması bakımından önemlidir. Değişen dünya düzeni ile birlikte gerek ülkemizin

gerekse diğer ülkelerin içinde buldukları durumlara yer verilmesi, yaşanan krizlerin, küreselleşmenin, zelleştirme politikalarının, esnek çalışma uygulamalarının, yeni teknolojilerin kullanılmasının, işgücü yapısındaki değişimin, taşeronlaşmanın, emek mobilitesinin, kamu yönetimi ve yerel yönetimdeki reformların özellikle 1970-2010 yılları arasında devletin işveren rolüne etkisinin anlatılması bakımından önem arz etmektedir. Artık günümüzde devlet işveren rolünden ziyade düzenleyici ve hakem rolünü daha aktif ve etkin kullanmaktadır. Günümüzde devlet; çalışma ilişkilerinde temel hakları koruyan, asgari çalışma koşullarını düzenleyen ve temelde işçi ile işveren ilişkilerini, tarafların serbestçe belirlemelerine uygun bir ortam sağlamalıdır.

Yapılan bu çalışmanın araştırma soruları şunlardır:

- Sanayi devriminden günümüze, devletin çalışma ilişkilerindeki rolleri ve özellikle işveren rolündeki değişim süreci nasıl gerçekleşmiştir?
- Dünyada ve Türkiye’de devletin işveren rolündeki değişim ve bu sürece etki eden faktörler nelerdir ve etkileri nasıl olmuştur?

Çalışmanın Yöntemi

Çalışma yöntemi olarak literatür taraması kapsamında yerli ve yabancı çok sayıda kaynak irdelenmiş, gelişen teknolojiden faydalanılarak kurumların resmi internet sitelerinden ve yayınlanan makalelerden istifade edilmiş, alıntılar ve atıflar yapılmıştır. Sonuçta alışma hayatı ile ilgili uluslararası kuruluşların ve devletin çeşitli kurumlarının verileri ışığında Dünyada belli ülkelerde ve Türkiye’de devletin işveren rolündeki değişim süreci ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM 1: DEVLETİN ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDEKİ ROLÜ

Bu bölümde devletin çalışma ilişkilerinde önemli bir aktör olan devletin üstlendiği düzenleyici, hakem ve işveren rolünün kavramsal açıklamaları yapılacaktır. Ayrıca sosyal devlet, refah devleti, hukuk devleti, liberal devlet, kapitalist devlet kavramları ve bu anlayışlara göre devletin işveren rolü anlatılmaktadır.

Çalışma ilişkileri genel olarak, devletin az veya çok müdahale ettiği, bölüşümü ve çalışma koşullarını kapsayan toplu pazarlıklara dayalı olan ve emek ile sermaye arasındaki kurumsallaşmış ilişkileri ifade eder. Bu tanımdan hareketle, makro bir sistem olarak çalışma ilişkileri, emek ile sermaye arasında bağımlı çalışmadan doğan ilişkilerin düzenlenmesini, bu ilişkilerde rol oynayan aktörleri ve bunlar arasındaki çatışmacı ve barışçı etkileşim ve eylem biçimlerinin incelenmesini içerir. Bu terim, literatürde, "endüstri ilişkileri, mesleki ilişkiler, eşit yanlı ilişkiler, toplu ilişkiler, iş ilişkileri, sendikal ilişkiler, işçi-işveren ilişkileri ya da emek-sermaye ilişkileri" gibi çeşitli şekillerde ifade edilebilmektedir (Seymen ve Çeken, 2004: 56).

Günümüz Türkiye'sinin çalışma ilişkileri anlatılmadan önce Osmanlı İmparatorluğundaki çalışma ilişkilerinden bahsetmek gerekmektedir. Çünkü Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı İmparatorluğundan ayrı, bağımsız bir devlet olsa bile Osmanlı İmparatorluğunun izlerini, diğer alanlarda olduğu gibi çalışma ilişkilerinde de taşımıştır.

Tek kişinin yönetimine dayanan devlet şekilleri "monarşi" olarak adlandırılmaktadır. Saltanatın varlığı ve babadan oğula geçen padişahlık "monarşik" bir yapıdır. Mutlak monarşi ile yönetilen Osmanlı İmparatorluğunda, 19.yy.dan itibaren yaşamsal koşulların getirdiği zorunlulukla meşru monarşiye doğru bir geçiş yaşanmıştır.

Osmanlı İmparatorluğunda anayasacılık hareketleri 1839 Tanzimat fermanı ile başlamış, 1876 Kanun-i Esasi ile devam etmiş ve 1908 de ikinci meşrutiyet ile zirveye çıkmıştır. Batılı toplumlarda buna benzer gelişmeler Endüstri Devrimi ile belirginleşen sanayileşme süreci ve bu süreçte ortaya çıkan sınıfların mücadeleleri ile görülmektedir. Fakat batılı toplumlarda yaşanan bu gelişmeler köklü değişikliklere neden olmuşken, Osmanlı İmparatorluğunda içinde yaşanan gelişmelerde ise devletin yönetim tarzı değişmemiş, sadece çökmekte olan bir devleti kurtarmak için Avrupa'da uygulanan bazı modeller tatbik edilmeye çalışılmıştır. Kanun-i Esasi de bunlardan biridir.

Osmanlı İmparatorluğunun yaklaşık olarak 620 yıldan fazla süren hükümdarlığı süresince birçok alanda olduğu gibi iktisadi alanda da değişimler geçirmiştir. Fakat iktisadi alanda olan gelişmeler tarıma dayalı olan üretimi değiştirmemiştir. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğunun iktisadi yapısında tarım ve toprak mülkiyeti zaman içerisinde değişiklikler geçirse de hep ön planda olmuştur. Tarımdan sonra en önemli gelir el sanatları ve esnaflar tarafından sağlanmıştır. 1908 yılından sonra ücretler nedeniyle ilk kez işçi hareketleri görülmeye başlanmıştır.

Hemen her toplumda ve her dönemde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu da devletin sahip olduğu sanayi kuruluşları ile iktisadi yaşama katılmıştır. Osmanlı İmparatorluğunda devletin çalışma ilişkilerinde işveren olarak üstlendiği rol iki farklı dönemde ele alınabilir. Tanzimattan önceki dönemde üretim ağırlıklı olarak devletin modernleştirmeye çalıştığı, ordusu için yapılmıştır. Tanzimattan sonra ise Fabrika-i Hümayunlar olarak adlandırılan çok sayıda devlet fabrikaları kurulmuştur. Bu fabrikalarda ordu için üretilen malzemelerin yanında dokuma, deri, kundura fabrikaları da kurulmuştur. O dönemde devlet kurduğu fabrikaları yönetememiş ve hemen hepsi iflas etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğunda endüstriyel ilişkiler diğer alanlarda da olduğu gibi 1908 yılında ilan edilen ikinci meşrutiyet ile birlikte farklı bir yapıya bürünmüştür. 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal kanunu ile birlikte çalışma ilişkilerinin formu değişmiştir. Daha sonra teokratik-monarşik bir imparatorluktan cumhuriyete geçişte ise köklü değişimler yaşanmış, yönetim tarzı tamamen değişmiştir. Yaşanan bu değişim ile birlikte siyasal yapı, ekonomik yapı, endüstriyel ilişkiler gibi alanlarda da değişiklikler olmuştur. Fakat Osmanlı imparatorluğundaki siyasi anlayışa ilişkin birçok ögenin rejim değişikliğine karşın Cumhuriyet Türkiye'sine taşındığını söylemek mümkündür. İktisadi alanda Osmanlı İmparatorluğundan kalan az gelişmiş sanayi yapısı Cumhuriyet Türkiye'sinde de uzun süre devam etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğundaki siyasi yapının çevresi Kanun-i Esasi ile çizilmiştir. Türk toplumunun ilk Anayasası olan Kanun-i Esasi de kişi hak ve hürriyetleri ilk kez geniş bir biçimde yer almıştır. Fakat bu büyük bir gelişme olsa bile ekonomik ve sosyal haklar 1961 anayasasına kadar hiçbir anayasada yer almamıştır.

Cumhuriyet'in başlangıç dönemlerine, birçok açıdan Osmanlı İmparatorluğundan devralınan mirasın damgasını vurduğu söylenebilir (Makal, 1999: 44). İktisadi açıdan değerlendirildiğinde, Türkiye bu dönemlerde tam bir tarım ülkesi görünümündedir. 1923 yılı itibariyle GSMH içinde tarımın payı %39,8 iken, sanayinin payı %13,2'dir. İstihdamın sektörel dağılımı da benzer bir yapı göstermektedir ve toplam istihdam içinde tarımın payı %89,6 iken, sanayinin payı %4,6 ve hizmetler sektörünün payı %5,5'tir (Makal, 2003: 3).

Günümüzde çalışma ilişkilerini, "üretim sürecinden kaynaklanan ve işgücü içerisinde farklı birimler arasında kurulan ilişkiler bütünü" şeklinde tanımlamak mümkündür. Çalışma ilişkilerinde gerçekleşen tüm faaliyetler devletin belirlediği kurallara göre yürütülmektedir. Devlet tarafından çıkarılan yasalar, yönetmelikler, tüzükler çalışma ilişkilerinin hukuksal yönünü belirlemektedir. Devlet bu hukuksal çerçeveye içerisinde asgari ücret, haftalık çalışma saatleri, resmi tatiller, yıllık izin süreleri vs. belirlemektedir. İşverenlerin ve işçilerin bu kurallara uymaları gerekmektedir. Devlet çalışma ilişkilerine yasal çerçeveyi çizmek ve kuralları belirlemek ayrıca toplumsal ekonomik ve sosyal dengeyi sağlamak amacıyla müdahale etmektedir. Diğer taraftan devlet, kendine ait kuruluşlarda işçi ve memur istihdam etmektedir. Bu özelliği ile de işveren rolündedir (Yücesoy, 2008: 128-131).

Devlet, bir denge ve uzlaşma sağlama niteliğiyle işçi ve işverenin yanında üçüncü aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletin çalışma yaşamındaki en temel rolü çalışma yaşamını düzenlemeye yönelik yasal düzenlemeleri hazırlamasıdır. Bunun dışında kamu işletmelerinde devlet kendisi de işveren olarak ikili bir rol oynamaktadır. Bir taraftan devlet işveren olarak yaptığı yatırımlarla istihdam olanaklarını çoğaltıcı bir etki yaparken, diğer taraftan devletin kamu kesiminde yaptığı toplu sözleşmeler ve bu sözleşmelerle getirilen çalışma koşulları özel kesimdeki toplu sözleşmeleri etkilemektedir. Devletin çalışma ilişkilerinde üstlendiği bir diğer rol ise, toplu iş uyuşmazlıklarında oynadığı uzlaştırıcı roldür (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2011: 34).

Bu bilgilerden hareketle devletin çalışma ilişkileri içindeki rolünü düzenleyici, hakem ve işveren rolü şeklinde üç grupta toplamak mümkündür.

1.1. Devletin Düzenleyici Rolü

İnsan uygarlığının belli bir döneminde ortaya çıkan devlet olgusu yine insanlık tarihinin gelişme ve değişmesine bağlı olarak zaman içinde değişik aşamalardan süzülerek bugüne gelmiştir. Artık paradigma değişmiştir. Güçlü orduya sahip olma, para basma, ve vergi toplama temel nitelikleri ile konumlanan ulusal devlet egemenliği, NATO, AGSP, Euro Bölgesi, küresel vergi işbirliği gibi oluşumlarla derin bir dönüşüm geçirdiği söylenmektedir. Piyasa mekanizmasının küresel düzeyde yaygınlığı, mali piyasaların serbestleşmesi, uluslar arası sermayenin dolaşımı önündeki engellerin kalkmış olması, yerel bölgesel ve yönetimlerin giderek daha özerk bir hal almasıyla ulus devletlerin egemenlik temellerini aşındıran gelişmeler olarak sayılabilir. Ulus Devlet kuramında gözlemlenen bu gelişme, onu farklılaştırmakta ve yeni konjonktürel duruma kendisini uyarlanmasını gerekli kıldığı ileri sürülmektedir. Yönetişim modeli etrafında şekillenen yeni anlayışta devlet, işleri bizzat yapan değil yönlendiren (steering) konumundadır. Böylece yeni yönelimin rotası içinde devletin düzenleyici rolü ön plana geçmiş durumdadır (Uçkan, 2003: 44-47).

Her ülkede devletin düzenleyici rolü ülkenin tarihi, yasaları ve inançları nedeniyle farklılık gösterebilmektedir. Devlet, bireysel ve toplu iş yasaları ile endüstrileşme sürecinde sistemin yasal çerçevesini çizmekte, endüstri ilişkileri sisteminin temelini oluşturmaktadır. Devletin çalışanları koruyucu standartları oluşturması bireysel iş hukukunun konularını teşkil ederken; diğer taraftan bu standartların üstündeki çıkarların elde edilebilmesi sahası ise, sendikacılık ve toplu pazarlık konularını düzenleyen toplu iş hukukunun yasal kurallarını meydana getirmektedir (Ekin, 1994: 15). Devlet yasa koyucu fonksiyonu ile aynı zamanda asgari istihdam koşullarını da saptamaktadır. Devlet asgari ücret, iş sağlığı ve güvenliği, çalışma saatleri, çalışanlar arasında ayrımı önleme, işten çıkarmaya karşı koruma, tatiller ve diğer özlük hakları gibi birçok konuda standartlar oluşturmaktadır (Tokol, 2001: 13). Tüm bu çalışmalar “devletin düzenleyici rolü” içerisinde gerçekleşmektedir.

Biraz daha açmak gerekirse çalışma ilişkilerindeki tüm etkinlikler devletin koyduğu kurallar altında yürütülmektedir. Toplu pazarlık, uyuşmazlık, iş mücadeleleri bu etkinliklerdendir. Devletin tüm bu etkinlikleri kanunlar ile belirlediği ülkemizde sendikaların faaliyetleri 1983 tarihinde çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile

düzenlenmektedir. Toplu pazarlık, grev ve lokavt gibi süreçler için 1983 yılında 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunu çıkarılmıştır. Bunlar toplu iş ilişkileri için çıkarılan kanunlardır. Ayrıca bireysel iş ilişkilerinde işveren ve işçiler arasındaki “hizmet akdi” çerçevesinde gerçekleştirilen bireysel ilişkiler, 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde oluşturulmaktadır. Özetle devlet çıkardığı yasalar, yönetmelikler, tüzükler çerçevesinde endüstri ilişkileri sisteminin temel kurallarını oluşturmaktadır. Ayrıca devlet asgari ücret belirlemesini de yapmaktadır. Çalışma ilişkilerinin tarafları ücret düzeyini belirlerken devletin belirlemiş olduğu bu sınırın altına inemezler. Haftalık çalışma süreleri de devlet tarafından belirlenmekte ve uyulması zorunlu maksimum süreleri saptamaktadır (Yücesoy, 2008:132-144).

Bu kısımda alt başlıklarda “devletin düzenleyici rolü” kapsamında olan sendikalar, toplu pazarlık, grev ve lokavt konularına yer verilecektir.

1.1.1 Sendikalar

İşçi ve işveren sendikaları çalışma ilişkilerinin taraflarındandır. Aynı mesleği veya birbirine benzer veya birbiriyle bağlantılı mesleği yapan kişi / kişilerden oluşmuş, amacı üyelerinin mesleki ve ekonomik çıkarlarını temsil ve savunmak olan tüzel kişiliğe sahip örgütler sendika olarak tanımlanmaktadır (Tokol, 2001: 17).

Diğer bir tanıma göre sendikaları sosyal hayatın diğer taraflarını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen, ortak çıkarların etkisi ile hak iddia eden ve yeni istekler ortaya koyan örgütler şeklinde tanımlamak mümkündür (Biçer, 1996: 269).

İşçi sendikaları, işçilerin gizli veya açık ihtiyaçlarına cevap vermek, durum ve ortama göre işçilerin çıkarlarının temsilcisi olmak ve korumak, toplu pazarlık ve toplu sözleşmelerle işçilerin çalışma hayatındaki durumlarını değiştirmek için kurulan örgütler şeklinde ifade edilebilir. İşverenler tarafından meydana getirilen veya yürütülüp denetlenen ve çalışma konularında işverenlerin çıkarlarını desteklemeye çalışan örgütler işveren sendikaları olarak tanımlanmaktadır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007: 300).

Bir başka tanıma göre, işveren sendikaları; işçi sendikalarının kendilerince yerine getirilemez ve istenmeyen taleplerinden korunmak, üretim hacmini düzenleyerek, pazarları paylaşarak ve satış fiyatlarını belirleyerek aralarındaki adil olmayan rekabetin önüne geçmek, ticari, hukuki ve karşılıklı çıkarlara dayanan başka değişik kıymetleri

beraberce organize etmek, hükümete ekonomik, mali, çalışma ve sosyal politika konularında işverenin görüşlerini iletmek, kamu örgütlerine temsilci seçmek ve kamuoyunu etkilemek için işverenlerce kurulmuş örgütlerdir (Tokol, 2001: 57).

3008 sayılı İş Kanunu 1936 yılında Fransa modeli esas alınarak yürürlüğe girmiştir. Ancak birlik ve toplu sözleşme hakları tanınmamıştır. Bu kanun aslında, sanayileşmeyle birlikte artacağı düşünülen sınıf mücadelelerinin engellemesi amacıyla çıkarılmıştır (ETUC, 2010). İş Kanunu sendikalar konusunda herhangi bir düzenleme yapmazken, 1938 yılında çıkarılan Cemiyetler Kanunu, sınıf esasına veya adına dayanan cemiyet kurma yasağıyla, tek parti dönemindeki fiili sendika yasağına hukuksal bir nitelik de kazandıracak; sendikalar ile grev ve lokavtın yasak olduğu bir ortamda, Türk iş hukukunda ilk defa 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nda umumi mukavele adıyla düzenlenen toplu sözleşme kurumu kâğıt üzerinde kalmaya mahkûm olmuştur. 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun sınıf esasına veya adına dayanan cemiyet kurma yasağı getiren hükmünün 1946 yılında kaldırılmasıyla sendikaların kurulması mümkün hale gelmekte, 1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'la da yeni bir döneme geçilmesine rağmen hükümete sendikalar üzerinde kontrol yetkisi verilmiştir. Ancak yine toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır (ETUC, 2010).

Ancak, serbest bir sendikacılık hareketini değil, yeni koşullarda emek evreni üzerinde sosyal bir kontrolü amaçlayan 1947 tarihli Sendikalar Kanunu, sendikaların faaliyetleri üzerine getirdiği geniş sınırlamalar yanında, 7. maddesinde “greve teşvik ve teşebbüs”ü cezai yaptırıma bağlamaktadır. Buna göre “Sendika yönetim kurulu üyeleriyle sendika idaresinde ödevli olanların İş Kanununa göre suç sayılan grev, lokavt fiillerine teşvikte bulunmaları veya bu fiillere teşebbüs edilmesi hallerinde” ceza hükümleri saklı kalmak kaydıyla sendikanın mahkeme kararıyla, üç aydan bir seneye kadar geçici veya devamlı olarak kapatılacağı hükme bağlanmıştır (Makal, 2007: 270-271).

1960-1980 Döneminde gerçekleşen toplumsal değişim bağlamında sosyo-ekonomik gelişmeler sonucu ve yaratılan demokrasi ortamında işçi örgütlenmeleri 1971-1973 dönemi hariç giderek güç kazanmıştır. 1980'e gelindiğinde sendikalı işçi sayısı en üst seviyeye ulaşmış, ancak 1980 müdahalesi ile sendikalaşma önemli ölçüde

zayıflatılmıştır. Aşağıdaki tablo 1960–1980 Yılları Arasındaki sendika sayılarını göstermektedir.

Tablo 1. 1960-1980 Yılları Arasında Sendika Sayısı

Yıllar	Sendika Sayısı
1960	432
1961	511
1962	543
19 3	565
1964	595
1965	668
1966	704
1967	798
1968	755
1969	797
1970	737
1971	631
1972	642
1973	637
1974	675
1975	781
1976	787
1977	863
1978	879
1979	750
1980	733

Kaynak: TOKOL, Aysen, “Türk Endüstri İlişkileri Sistemi”. Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa 1997, s. 112.

Tablo 1 incelendiğinde; sendikal faaliyetler hem kamu hem de özel sektörde varlığını göstermektedir. Kamu ve özel sektör sendikacılığı ortaya çıkışından bugüne dek amaçları ve güç kaynakları bakımından farklılık göstermektedir. Amaçlar üzerine odaklanan özel sektör sendikacılığının gücü emek piyasasıdır. Özel sektör sendikaları emek piyasasını harekete geçirerek ekonomik kazançlar sağlanması ile üyelerinin hayat standardını yükseltmeyi hedeflemektedir. Kamu görevlileri sendikalarının dayanağı ise siyasal örgütsel kaynaklardır. Kamu sektörü sendikalarının talepleri siyasi yasallık ve kamu gereksinimleri etrafında şekillenmektedir.

Kamuya ait işletmelerde 1990’lı yıllarda özelleştirmeye gidildikten sonra, kamu kesimi istihdamında bariz azalmalar yaşanmış; dolayısıyla sendikalar, azalan kamu istihdamı nedeniyle üye kaybına uğramıştır. Kamuya ait işletmelerde özelleştirme öncesi ve

özelleştirme sonrası değişen sendikalı üye sayılarına bakıldığında sendikalaşmadaki daralmayı görmek mümkündür. Örneğin, Sivas Çimento Fabrikasında özelleştirme öncesi 430 işçi sendikalı iken, özelleştirme sonrası 187'ye (Mahiroğulları, 2001:108); ORÜS'te % 90'lardaki sendikalaşma oranı özelleştirme sonrası % 43.%'e gerilemiştir. 1997'de özelleştirilen bazı limanlarda özelleştirme sonrası sendikalı işçi istihdam edilmemiş; Havaş ve Usaş'ta özelleştirme akabinde sendikalı işçilerin % 77'si, Sümerbank'ta ise % 98'i işten çıkarılmıştır (Mahiroğulları,2005: 394).

Sendikalaşmaları yasal olarak mümkün olmayan 200.000'i aşkın sözleşmeli personel uygulaması, sendikalaşmalarında yasal bir engel olmayan, ancak uygulamada sendikal örgütlenme dışında kaldıkları görülen kapsam dışı personel ve taşeron işçiliğinin her geçen gün artması, özellikle küçük ölçekli işletme işverenlerinin küresel rekabet karşısında ucuz işgücüne yönelerek toplu pazarlık süreci dışında kalmak istemeleri gibi unsurlar sendikalaşma üzerinde olumsuz etki yapan unsurlardır (Mahiroğulları, 2005: 394).

1.1.2 Toplu Pazarlık

Bu kavramı ilk defa kullanan Webb'lere göre toplu pazarlık, bir tarafta işveren veya işveren örgütleri diğer tarafta işçi sendikaları olmak üzere ücret ve çalışma koşulları ile ilgili görüşmeleri ifade etmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1981 tarih ve 154 sayılı Toplu Pazarlığın Teşvikine Dair Sözleşme'sinde toplu pazarlık; bir veya daha fazla işçi kuruluşuyla bir işveren veya bir grup işveren ya da bir yahut daha fazla işveren kuruluşu arasında istihdam ve çalışma koşullarının saptanması ve/veya bir işçi kuruluşu ya da işçi kuruluşlarıyla işverenler veya kuruluşları arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla yapılan görüşmeleri ifade etmektedir (Demirbilek, 1996: 10).

Türkiye'de toplu pazarlık süreci, 1982 Anayasası'nda 53. maddenin son bendinde yer alan "aynı iş yerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz" (Anayasa/53-Son) hükmüyle karara bağlanmıştır.

Türkiye'de sektörler arası (ulusal) toplu pazarlık yasaktır. Ayrıca işkolu (sektör) düzeyinde toplu pazarlık da yasaklanmıştır. "Tek tip örgüt" yapısı Türkiye'deki modelin temel noktasıdır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'na göre sendikalar ancak "işkolu

esasına göre” bir işkolunda ve “Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile” (2821/3-1) kurulabileceklerdir (Şafak, 2008: 47).

Toplu pazarlıkla işçi ve işverenler kendi iç düzenlemelerini yaparak bir anlamda devletin gücünü de sınırlamaktadırlar (Zaim, 1990: 312). Bununla beraber toplu pazarlık kapsamının daralmasının ana nedeni olarak kamu kesiminde özelleştirme sonrasında istihdamda ve sendikalı işçi sayısındaki azalma gösterilebilir. Aşağıdaki tabloda 1984-2003 yılları arasındaki kamu ve özel kesimde imzalanan toplu sözleşmeler ve kapsadığı işçi sayısı gösterilmektedir.

Tablo 2. 1984-2003 Yılları Arasındaki Kamu ve Özel Kesimde İmzalanan Toplu Sözleşmeler ve Kapsadığı İşçi Sayısı

Yıllar	Sözleşme Sayısı	Kapsadığı İşçi Sayısı		Toplam
		Kamu	Özel	
1984	1.185	147.163	192.932	340.095
1985	2.721	647.582	272.228	919.810
1986	2.667	348.626	358.604	707.230
1987	2.343	641.244	281.849	923.093
1988	2.454	248.177	381.126	629.303
1989	2.725	631.197	198.144	829.341
1990	1.954	278.590	205.262	483.852
1991	5.030	630.844	458.705	1.089.549
1992	1.783	269.938	180.968	450.906
1993	3.809	733.832	334.457	1.068.289
1994	1.513	85.937	141.943	227.880
1995	2.357	508.696	257.232	765.928
1996	1.871	281.190	234.650	515.840

Tablo 2'nin devamıdır.				
1997	2.056	625.670	215.848	841.518
1998	1.867	94.871	124.563	219.434
1999	2.286	544.995	283.463	828.458
2000	1.646	103.124	105.471	208.595
2001	4.454	473.845	301.633	775.478
2002	1.773	131.852	123.207	255.059
2003	1607	391.526	273.714	629.240

Kaynak: ÇSGB, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 29, s. 41, Ankara, 2003.

Tablo 2 incelendiğinde; kamu-özel kesim ayrımı yapılmadan sözleşmelerin en fazla işçiyi kapsadığı yıl 1991 olmuştur. 1993'te kapsam son bir kez daha milyonun üzerine çıkmış, o tarihten sonra sadece kamu kesimi sözleşmelerinin bağtlandığı tekli yıllarda 800.000'li rakamlara ulaşabilmiştir. 2003 yılında 629.240'a düşen toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısı giderek azalma trendine girmiştir.

1.1.3 Grev

1983 yılında 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunu çıkarılmıştır. Çalışma koşullarını kendi lehine değiştirmek, yeni hak ve çıkarlar sağlamak amacıyla işçilerin çoğunun önceden aralarında karar vermek suretiyle bir işyerinde ya da işkolunda belirli veya belirsiz bir süre için çalışmaya son verme durumları grev olarak tanımlanmaktadır (Makal, 1987: 7).

Başka bir tanımda grev; işçilerin mesleki bir amaç uğruna aralarında anlaşarak veya bir mesleki kuruluşun almış olduğu karara uyarak işi topluca bırakmaları ve bu sebeple işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen aksatmalarıdır (Biçerli, 2009: 330).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere grevin temel unsurları; grevin geçici olması, işin durması, toplu bir hareket olması, hesaplı ve bilinçli bir işi durdurma eylemi olmasıdır (Sümer, 2010: 257)

Osmanlı İmparatorluğu'nda İkinci Meşrutiyet'i izleyen grev dalgasını önlemek üzere çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu, bir uzlaştırma aşamasından geçmiş olma kaydıyla grev yapma özgürlüğü getirmiş; ancak sendikal örgütlenmeyi yasaklayarak grev eylemlerini baştan başarısızlığa mahkûm etmiştir (Makal, 2007: 267).

Türkiye'de grevlerin ülke yönetiminde bulunan partilere göre şekillendiğini söylemek mümkündür. Örneğin Makal'ın çalışmasında ifade ettiği gibi (2007: 269), Cumhuriyetin başlangıcından 1950 yılına kadar iktidarda kalan Cumhuriyet Halk Partisi'nin çalışma ilişkilerine ve onun bir kurumu olarak greve yaklaşımı; aynı diğer tüm alanlarda olduğu gibi otoriter bir nitelik taşımaktadır. Bu otoriter yaklaşım, farklı tarihlerde hukuksal alanda gerçekleşen düzenlemelerle de işlevsellik kazanmıştır. Türk Ceza Kanunu'nda 1933 yılında yapılan değişiklikle "İş ve çalışma hürriyeti aleyhindeki cürümler" başlıklı bölümde yer alan "sanayi ve ticaret hürriyetini engelleme" suçunu düzenleyen maddeye ilavede bulunularak, "iktisadi amaçla işi bırakmaya zorlama fiilleri" de ceza konusu yapılmıştır.

1937 yılında Anayasaya da yapılan değişiklikle "halkçılık" ilkesi Anayasaya dahil edilmiş, dayanışmacı bir sosyolojik temel üzerinde yükselen bu anlayış içerisinde, birbirlerinden farklı çıkarılara sahip sınıfların varlığı reddedilmiştir. Ancak, yaşanan iktisadi gelişmelerle sınıfların varlığı netlik kazanmış ve zamanla bunu görmezden gelmek olanaksız hale gelmiştir.

1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu; siyasal alandaki tek parti yönetimi ve onun halkçılık anlayışı ile iktisadi alandaki devletçilik uygulamaları doğrultusunda çalışma ilişkileri alanını düzenlemektedir. Bireysel iş ilişkileri alanında koruyucu bir nitelik taşıyan yasa, toplu iş ilişkileri alanında otoriter bir yaklaşım sergilemekte ve toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde devletin egemen olduğu hakem kurullarını yetkili kılan zorunlu tahkim sistemi benimsenerek, iş mücadelesi araçları olarak grev ve lokavt açık biçimde yasaklanmıştır. İş Kanunu, 72. maddesinde grev ve lokavtı açık bir biçimde yasaklarken; greve gidenlere ve lokavt yapanlara, koşullara göre değişmek kaydıyla değişik para ve hapis cezaları verilmesi öngörülmüştür (Makal, 2007: 272-273).

Net bir ifadeyle, 1936 tarihli İş Kanunu 1960'lı yıllara kadar Türk çalışma ilişkileri sisteminin omurgasını oluşturmuş, çalışma ilişkileri üzerinde etkili olan en önemli

faktör de grev yasağı rejimi olmuştur. Çalışma ilişkilerinin temel kurumlarından olan grev ve lokavtın yasak olması, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlığın işlevsel hale gelmesini engelleyerek, nihai analizde belirleyici olmuştur. Belki de bu nedenle grev, çalışma ilişkileri alanının üzerinde en çok konuşulan konusu olmuş ve dönem itibariyle neredeyse simgesel bir nitelik kazanmıştır (Makal, 2007: 274).

Çok partili rejimlerde, partiler daha çok oy alabilmek adına toplumun hassasiyet gösterdiği konular üzerinden siyaset yapabilmektedirler. Yine Makal'ın ifade ettiği gibi (2007: 284), başlangıçta muhalefette olan ve muhalefet anlayışını demokrasi kavramı ve bunun kurumları üzerinde inşa etmeye çalışan Demokrat Parti, bunun zorunlu bir ögesi olarak çalışma yaşamının sendika ve grev hakkını da öngörmüştür.

Fakat Demokrat Parti yönetime geldiğinde, toplumsal yaşamda ve çalışma ilişkilerinde giderek otoriter uygulamalara yönelmiştir. Bir taraftan sendikal örgütler atlanarak, yasal düzenlemeler yoluyla bireysel çalışma ilişkileri alanında işçilere yeni haklar tanınırken, diğer taraftan yürürlükteki yasaların iktidara tanıdığı olanaklar kullanılarak sendikalar kontrol altında tutulmaya çalışılmış, yasal sınırlamaları aşan baskı öğeleri de kullanılmıştır (Makal, 2007: 285).

Genel olarak Türkiye'de grevin yasaklanmasının başlıca nedenleri; işçilerin haklarının tahkim mekanizması ile korunduğu, bu nedenle greve gerek olmadığı düşüncesi ve grev hakkının zorunlu olarak lokavtı getireceği, bunun da işçilerin zararına olacağı düşüncesidir. Bununla birlikte grevlerle kaybedilecek iş günü sayısının ülke ekonomisine de zarar vereceği görüşü hakimdir.

Türkiye'de 1974'ten sonra grev sayısı hem kamu hem özel sektörde her yıl düzenli olarak artmış, büyük boyutlara ulaşmıştır. 1974 yılına kadar ancak yüz binlerle ifade edilen işgünü kayıpları 1975'den sonra milyonlarla ifade edilen işgünü kayıplarına dönüşmüştür. Sadece 1976 ile 1980 yılları arasında grevlerde toplam 16.771.276 işgünü kaybedilmiştir (Tokol, 1997: 146-147).

1.1.4 Lokavt

Lokavt, işverenlerin işçiler üzerinde ekonomik baskı kurarak iş uyuşmazlıklarının çözümünün sağlanması amacıyla başvurdukları mücadele aracıdır (Sümer, 2010: 279).

Ülkemizde lokavt 1961 anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile uygulanmaya başlanmıştır. Anayasal düzeyde ilk kez 1982 anayasasında düzenlenerek 1983 yılında 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunu çıkarılmıştır. 2822 sayılı kanunun 26. Maddesinde lokavt, işyerinde faaliyetin tamamen durmasına sebep olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi teşebbüsü ile ilgili veya bir işveren kuruluşunun verdiği karara uyarak işçilerin topluca işten uzaklaştırılması olarak tanımlanmıştır (Çelik, 2010: 622).

Lokavt ile bir toplu iş uyuşmazlığı nedeniyle veya herhangi bir baskı amacıyla işveren tarafından işçilerin topluca ve geçici olarak işyerinden uzaklaştırılması amaçlanmışken bazı ülkelerde lokavt sonucunda işçilerin hizmet akitleri askıya alınırken, bazı ülkelerde işçiler işten çıkarılmaktadırlar (Tokol, 2001: 103).

1.2. Devletin Hakem Rolü

Devlet, endüstri ilişkileri tarafları arasında dengeleyici rol oynarken, uzlaştırma, arabuluculuk, hakem hizmetlerini düzenleyerek, toplu iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümlenmesi için çaba harcamaktadır. Bu amaçla oluşturulan örgütler genel olarak devletçe örgütlenen kamu örgütleridir. Devletin hakem rolü ülkelere göre değişmekle birlikte, ABD ve çeşitli Avrupa ülkelerinde devlet, çalışma barışını devam ettirmek için katı ve güçlü yasal hükümler getirmektedir (Tokol, 2008: 13).

Endüstri ilişkilerinde belirli bir yasal çerçeve çizildikten ve sendikal haklar tanındıktan sonra devletin uzlaştırıcı rolü ağırlık kazanmaktadır. Devlet, ekonomik ve toplumsal gereklilikler açısından endüstri ilişkileri tarafları arasında dengeleyici bir rol oynarken, iş uyuşmazlıklarının da barışçı bir ortam içerisinde çözülmesi için çaba sarf etmektedir.

Devletin endüstri ilişkilerindeki hakem rolü, taraflar arasında doğacak olan toplu iş uyuşmazlıklarında çalışma barışının sağlanması, iş uyuşmazlıklarından milli ekonominin mümkün olduğunca asgari düzeyde zarar görmesi amacıyla arabuluculuk, uzlaştırma ve hakemlik gibi barışçı çözüm yolları devreye sokularak müdahale etmesi anlamına gelmektedir.

Devletin hakem rolü iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, tarafların kendi isteğiyle uyuşmazlığın çözümünde devleti uzlaştırıcı ya da arabulucu olarak devreye

sokmasıdır. İkincisi ise, toplu iş mücadelesine gitmeden önce tarafların devletin öngördüğü prosedürü izlemelerinin zorunlu tutulmasıdır (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2011: 83).

Devlet çalışanlara herhangi bir uyuşmazlık ile karşı karşıya kalma durumlarında grev ve lokavt hakkı tanımaktadır. Fakat arabuluculuk ve hakemlik gibi kurumlarla devlet, grev ve lokavt gerçekleşmeden önce sorunları barışçı çözüm yolları ile çözüme kavuşturmayı hedeflemektedir. Devlet, bu rolüyle grev hakkının özüne dokunmadan uyuşmazlıkların çözüme kavuşmasında toplumun ve tarafların da çıkarlarını korumayı amaçlamaktadır.

İlk paragrafta belirtildiği gibi devlet, endüstri ilişkileri tarafları arasında dengeleyici rol oynarken, uzlaştırma, arabuluculuk, hakem hizmetlerini düzenleyerek, toplu iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümlenmesi için çaba harcamaktadır. Bu nedenle bu kısımda alt başlıklar halinde bu kavramlara açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

1.2.1 Uzlaştırma

İşçi ve işveren taraflarının çalışma koşulları üzerinde kendi aralarında anlaşamamalarından dolayı üçüncü kişi veya kurumun araya girmesi gerekmektedir. Bu görevi genellikle de uzlaştırmacı olarak devlet yerine getirmektedir. Uzlaştırmada esas olan tarafların görüşleri arasında yakınlaşma sağlamaktır. Barışçı çözüm yollarından biri olan uzlaştırma ortamı sağlandıktan sonra taraflar çalışma koşulları üzerinde uzlaşarak tekrar toplu sözleşme aşamasına geçebilirler (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2011: 83).

Uzlaşma ortamının oluşması için uzlaştırmacı konumunda olan devletin baskı yapması söz konusu değildir. Uzlaştırma sürecinin başarısız olması durumunda taraflar grev ya da lokavta gitme hakkına sahiptir.

1.2.2 Arabuluculuk ve Tahkim

Arabuluculuk, 1983 yılında 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunu kapsamında düzenlenmiş ve 275 sayılı kanunda düzenlenen uzlaştırmacının yerini almıştır. Tahkim de, arabuluculuk gibi toplu menfaat uyuşmazlığının çözümü için üçüncü kişinin uyuşmazlığa müdahale etmesidir. Aralarındaki fark ise, arabuluculukta taraflara sadece öneri ve tavsiye verilirken tahkim sonucunda verilen karar kesin ve bağlayıcıdır. Arabuluculuk uzlaştırma ile benzerlik gösteren bir çözüm yoludur. Arabu-

lucu taraflara yardımcı olmakta, taraflar arasındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesi için çaba harcamakta, uyuşmazlığın çözümünde tarafların anlaşamamaları halinde aracı durumundaki üçüncü kişi görevine devam ederek bir uzlaşma formülü hazırlamakta, bunları taraflara tavsiye etmektedir. Taraflar arabulucunun tavsiyelerini kabul edip etmemekte tümüyle serbesttirler. Zorunlu hakemden farklı olarak arabulucu tavsiyelerinin kabul edilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır (Tokol, 2001: 90).

1.2.3 Gönüllü Hakem

Gönüllü hakem, üçüncü tarafın anlaşmazlığı çözecek bir karar verme yetkisine sahip olduğu çözüm yoludur. Gönüllü hakeme taraflar toplu iş sözleşmesine koydukları hüküm uyarınca veya uyuşmazlıkların herhangi bir aşamasında aralarında anlaşarak başvururlar. Hakeme başvurulması halinde alınan kararlar tarafları bağlayıcı niteliktedir (Tokol, 2001: 90-91).

Gönüllü hakeme başvurmak genelde hak uyuşmazlıklarında tercih edilmektedir. Nadiren de olsa çıkar uyuşmazlıkları için de gönüllü hakeme gidilmektedir.

1.3. Devletin İşveren Rolü

Devlet işveren olarak birçok ülkede önemli bir rol üstlenmiştir. Bu nedenle endüstri ilişkilerinde özellikle istihdam politikası ve kamu sektöründeki sendikalarla yapılan toplu sözleşmelerde ayrıca özel sektördeki toplu sözleşmelerin sonuçları üzerinde de söz sahibidir.

Devlet, öncelikle istihdam politikasında önemli rol oynayabilmektedir. Yaptığı yatırımlarla istihdam olanaklarını arttıran devlet, işgücü piyasasında arz ve talep dengesini etkilemektedir. Devletin ülkelere göre değişmekle birlikte farklı iş koşullarına ve haklara sahip işçi ve memur olarak adlandırılan iki tür çalışanı bulunmaktadır. Bazı ülkelerde bunlara sözleşmeli personel de eklenmektedir. İstihdam politikası yanında kamu sektörü ile özel sektördeki işveren ve işçilerin sorunları arasında paralellik söz konusu olduğundan devletin kamu sektöründe işveren olarak yaptığı toplu sözleşmeler ve kendine bağlı çalışanlara sağladığı ücret ve iş koşulları özel sektördeki toplu iş sözleşmelerini de etkilemektedir (Tokol, 2001: 14-15).

1945'lerden itibaren kamu sektöründe sürekli ve hızlı bir büyümenin görülmesi, doğal olarak beraberinde kamu sektörü istihdamının büyümesini de getirmiştir. Kamu sektörünün, devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesinde gereksinim duyduğu personel yanında, gittikçe genişleyen Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) ve özel sektör ile ortak işletmeler yoluyla da istihdam içindeki payı çok yüksek oranlara ulaşmıştır. Özellikle büyük ölçekli ekonomik kuruluşlar şeklinde ekonomik faaliyette bulunan kamu sektörü, bazı gelişmiş ülkelerde işgücünün önemli bir oranını kendi bünyesinde barındırmıştır (Özdemir, 2007: 35).

Ülkelere göre farklılıklar olmakla birlikte, devletin işveren konumunda 1980 sonrasında belirgin bir değişim gözlenmektedir. Devletin istihdam ettiği işçi memur ve sözleşmeli personel sayısı birçok ülkede 1980 sonrası izlenen neoliberal politikalar sonucu özelleştirme, taşeronlaşma politikalarının etkisiyle önemli ölçüde azalmıştır (Tokol, 2008: 13-14).

Devletin zaman zaman endüstri ilişkilerine müdahalesi de olmaktadır. Devletin endüstri ilişkilerine bu müdahalesi iki grupta toplanmaktadır (Ekin, 1994: 63).

1- Devletin İktisadî ve Sosyal Fonksiyonları: İktisadi ve siyasî sistemleri ne olursa olsun, bütün gelişmiş endüstri toplumlarında hükümetler, toplam talebi etkilemek suretiyle yüksek seviyede bir istihdamı devam ettirmeğe gayret etmektedirler. Gerçekten II. Dünya Savaşı'ndan sonra bütün dünyada hükümetler, bu yolda başarılı örnekler vermişlerdir. Sendikalar ülkenin genel ekonomik koşullarından, istihdam piyasalarındaki gerginliklerden, toplu pazarlıkta geniş ölçüde etkilenmektedirler. Sendikalar hatta durgunluk devrelerinde dahi, istihdam koşullarını hiç olmazsa aynı seviyede muhafaza edebilmenin gayreti içinde, bulunmaktadırlar. Yazarlar bu eğilimi, sendikaların "ücretleri koruma fonksiyonu" olarak göstermektedirler. Yüksek istihdam seviyesinde işgücü açıkları ortaya çıkmakta, sendikalı işçilerin yanında hatta bireysel işçilerin de pazarlık gücü yükselmekte, işçi ve meslekler arasındaki hareketlilik artmaktadır. Çalışma hayatında her işveren kendi istihdam koşullarını, diğer işverenleri dikkate alarak düzenlemeye özel bir önem göstermektedir. Böylece işçiler emek piyasası şartlarının etkisiyle tam bir güvenliğe kavuşmuş ve korunmuş olmaktadırlar. Bu koşullar altında devletin dolaylı ve dolaysız yollardan makro seviyede yürüttüğü

ekonomi politikaları, tasarruf yatırım, sanayileşme, ihracat, gelir dağılımı vs. tedbirleri, endüstri ilişkileri sisteminin ana çerçevesini oluşturmaktadır (Ekin, 1994: 63).

2- Sendikacılığa ve Toplu Pazarlığa Devlet Müdahalesi: Ülkelerin birçoğunda sendikalar, yasaklanmış örgütler, tamamen özel birleşmeler, hükümet tarafından kontrol edilebilen organlar ve nihayet devletin resmî organları olarak düşünülmektedir. Geleneksel olarak İngiliz sendikaları tamamen özel organlar olarak görülmüşlerdir. Varlıklarını devam hakkına sahip olan bu organlar, ekonomik kudretleri yoluyla işverenlerden imtiyazlar elde etmişlerdir. Devlet bu örgütleri korumak, kontrol etmek, tasdik etmek hususunda hiçbir müdahale hakkına sahip olmamıştır. ABD'de "Milli Çalışma İlişkileri Komisyonu" bazı karmaşık süreçlerle pazarlık onaylamaktadır. Kanada'da da benzer mekanizmalar vardır. Hatta Avrupa ülkelerinin bazılarında, bir devlet organı belirli bir endüstride yetkili sendikayı tespit etmektedir. Az gelişmiş ülkelerin çoğunda sendikalar yasal bir şekilde faaliyet göstermeden önce tasdik edilmektedirler. Böylece sendikaların üzerinde, hükümetin onayı yoluyla bir kontrol geliştirilmiş bulunmaktadır (Ekin, 1994: 65).

Ekonomik ve sosyal sorunların varlığı bunların çözümlenmesinde devlet müdahalesini zorunlu kılarken, I. ve II. Dünya Savaşları da devletin ekonomik ve sosyal konulardaki etkinliğinin artırılmasına yönelik düşünceleri güçlendirmiştir. Keynesyen ekonomik politikalarla desteklenen bu düşünce, devletin ekonomik yapıya müdahalesini zorunlu kılmış, devlete müdahaleci bir rol vermiştir. Bu ekonomik yaklaşım, kapitalist sistemin kurumlarını korurken, hem ekonomik, hem de sosyal hedefleri olan sosyal nitelikli bir devlet anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devlet müdahalesi liberal kapitalizmin yetersiz ve kötü sonuçlarını dört aşamada ortadan kaldırmıştır: (Tokol, 2001: 19-20).

1- Anayasa ve kanunlarla üretim ve bölüşüm ilişkilerinde özellikle emeğin çalışma koşullarına asgari ve azami sınırlar getirilerek, örgütlenme özgürlüğü sağlanarak, sosyal sorunlara çözümler oluşturulmuştur. Devlet, işçi ve işveren arasında çalışma hayatını düzenleyen sözleşmelere içerik, süre ve sözleşmenin tarafları açısından sınırlar getirerek liberal düzende zayıf olan tarafın korunmasını sağlamıştır. Buna göre; "artık dileyen dilediği ile dilediği içerikte bir sözleşme yapamayacak, kanunların emredici hükümlerine uymak zorunda kalacaktır". Ayrıca çalışma sürelerinin sınırlandırılmasıyla

insanca çalışma ve hayat koşullarının sağlanması ön plana çıkmıştır. Ücretli hafta sonu tatili ve yıllık ücretli izin gibi düzenlemeler yapılarak, işçilerin çalışma hayatının yapı-
ratici ve monoton yapısından korunmaları sağlanmıştır.

2- Devlet kurumlar oluşturarak işçi sınıfını zora sokan piyasa mekanizmasının yol açtığı sorunlara müdahale etmiştir. Liberal düzende bireylerin ihtiyaçları kendi kaynakları ile karşılanırken, sosyal devlette başta eğitim ve sağlık olmak üzere toplumun temel ihtiyaçları devlet tarafından sağlanmış, bu amaçla devlet bütçesinden kaynak tahsis edilmiştir. Böylece devletin fonksiyonları genişledikçe bunları karşılamak üzere devlet bütçesinin de sosyal amaçlı olarak genişlemesi söz konusu olmuştur.

3- Devlet kamu girişimciliği yolu ile özel sektörün çoğunlukla ekonomik nedenlerden dolayı yatırım yapmadığı alanlarda yatırımlar yaparak, işveren sıfatı ile piyasaya müdahalede bulunmuştur. Özellikle liberal kapitalizmin krize girdiği dönemlerde devlet bir taraftan üretici rolü ile piyasaların isteklerini karşılamış, diğer taraftan yeni istihdam imkânları yaratarak adil gelir dağılımının sağlanmasına çalışmıştır. Bazı güvenlik ve ekonomik nedenlerden dolayı özel girişimcinin girmediği veya girmek istemediği alanlarda devlet bu açığı kapatmış, piyasalarda oluşan riskleri devlet gücüyle üstlenerek özel sektöre de yol gösterici olmuştur.

Kanunlarla çalışanlara sosyal haklar getirilmiş, iktidarların çalışma hayatına keyfi müdahaleleri önlenmiştir. Anayasalarda tanınan örgütlenme özgürlüğü ile çalışanlara kendi sorunlarını çözmek için birlikte hareket etme imkânı tanınmıştır.

Devletin iktisadi, sosyal hayatta almış olduğu kararlar, izlemiş olduğu politikalar, çalışma ilişkileri sistemine dolaylı olarak da olsa etki etmektedir. Devletin vergi, fiyatlandırma, yatırım politikaları, dolaysız bir biçimde çalışma ilişkileri alanında olmasına karşın çalışma ilişkilerine etki etmektedir. Dolayısıyla ülkemizde değişik dönemlerde izlenen iktisat politikalarındaki farklılığın çalışma ilişkileri alanında etkili olduğu görülmektedir. Örneğin liberal olarak nitelenen 1923-1929 dönemi ile devletçi olarak nitelenen 1930-1939 döneminde izlenen farklı iktisat politikaları, 1960 sonrası dönemde izlenen ithal ikameci sanayileşme politikaları ile 1980 sonrası dönemde izlenen ihracata yönelik politikaların çalışma ilişkileri alanında farklı yansımaları olmuştur. Bu nedenle devlet, hemen hemen almış olduğu kararların tümünde, aynı

zamanda çalışma ilişkileri sistemi üzerinde de etkilerde bulunmaktadır (Makal, 1997: 98-99).

Devlet endüstri ilişkilerinde pek çok kez farklı rollerle bulunmaktadır. Kimi zaman uzlaştırımcı bir taraf olarak, kimi zaman bizzat işveren olarak, kimi zaman da amir rolüyle endüstri ilişkilerinde yer almaktadır. Kural koymak ve yasaları belirlemek yoluyla hem hakem rolünü oynamış, hem de kendi koyduğu kurallar ile kendini sınırlanmış olmaktadır. Endüstri ilişkilerinde üstlendiği rol ve takındığı tutum itibarıyla devlet, iktisadi politikanın önderliğini yapmakta ve bu nedenle bir ideolojiyi temsil etmektedir. Bununla beraber devletin endüstri ilişkilerindeki rolü hükümetlerin ideolojik ve siyasi eğilimlerini yansıtmaktadır (Yıldırım, 1997: 93).

Pierson; devlet analizinde karakteristik olarak iki soru sorulduğunu belirtmektedir. Bunlar; “Devlet ne olmalıdır?” ve “Devlet ne yapmalıdır?” sorularıdır. Pierson, bu soruların çerçevesini ise “herhangi bir siyasal otoritenin kurulması ve sürdürülmesi ile devlet ile mensupları arasındaki ilişki tarzının nasıl olması gerektiği ve devlet eyleminin kabul edilebilir sınırlarının ne olması gerektiği şeklinde açmaktadır (Pierson, 2000: 32). Yirminci yüzyıl devlet reformu tartışmalarının, büyük oranda bu iki soru etrafında odaklandığı; başka bir deyişle, devletin gücünün ve ideal boyutunun ne ve nasıl olması gerektiği sorusu etrafında şekillendiği gözlemlenmektedir.

Tarihsel olarak bakıldığında, devlet reformu tartışmalarının krizlerle çok yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Nitekim devletin rolü ve konumu ile ilgili ilk sorgulama, 1920’li yıllarda yaşanan krizle gündeme gelmiştir. 1920’li yıllardaki kriz, kapitalist sistemin özel girişim ağırlıklı yapısında kendini göstermiş, Keynesyen bir yaklaşım üzerine oturtulmuş bir devlet müdahalesi ve yönlendirmesi anlamına gelen sosyal devlet ya da sosyal refah devleti konsensüsü ile aşılmıştır (Aksoy, 1998: 3-13).

Devletin çalışma ilişkilerindeki rolleri devletin değişen yönetim tarzı ile birlikte değişiklikler göstermiştir. Bu nedenle öncelikle refah devleti, sosyal devlet, sosyal refah devleti, liberal devlet, hukuk devleti, kapitalist devlet tanımları yapılacak ve ardından bu yönetim tarzlarında devletin çalışma ilişkilerindeki rollerine değinilecektir.

1.4. Refah Devleti

Refah devleti deyimini Fransızca'da ilk kez İkinci İmparatorluk döneminde kullanılmıştır. Devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan fakat aynı zamanda aşırı radikal bir bireyciliğe de aynı oranda karşı çıkan liberal düşünürlerce ortaya atılmıştır. Kavramın İngilizce'deki kullanımı ise 1940'lı yıllara denk düşmektedir. Terimin Almanca karşılığı olan "Wohlfahrstaat" sözcüğü de 1870'li yıllarda "kültür sosyalistleri" tarafından kullanılmıştır. 1880'li yıllarda Bismarck'ın gerçekleştirdiği reformları nitelendirmek içinse Sozialstaat (sosyal devlet) terimi kullanılmıştır (Rosanvallon, 2004: 119).

Refah devleti, bireylere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insanca yaşamaları için gerekli olan maddi ihtiyaçlarını karşılamayı da kendisine görev edinen devlet olarak tanımlanabilir. Refah devletinin görev alanı oldukça geniştir ve her ülkenin kendi refah modeline göre çeşitli uygulamaları vardır. Ancak, refah devleti görevlerinin temel olarak altı alanda yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlar; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı, konut ve sosyal refah hizmetleridir. Bunların haricinde devletin ailenin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması, iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi, yoksullara, özürülülere, yaşlılara yardım gibi izlediği sosyal politikaları da vardır (Özdemir, 2004: 27).

Refah devleti, esas itibariyle 18. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan Sanayi Devrimi'nin bir ürünüdür. Kapitalizmle birlikte, kadın ve çocuklar dâhil, insanların sefalet ücretleriyle çok kötü çalışma koşullarında çalıştırıldıkları bir dönem yaşanmıştır. Tarih sahnesine ilk defa çıkan işçi sınıfı, emeğinden başka geçim kaynağı olmadığından, herhangi bir fiziksel ve ruhsal tehlikeye uğrayıp da emeğini kullanamaz duruma düşünce, hem kendisinin hem de onun emeğinden elde edilen gelire bağımlı olan kişilerin yaşamlarını sürdürebilmelerinde sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. Yeni üretim ilişkileri, gelir olanakları kısıtlı çalışan sınıfı sefalet noktasında etkileyince, insancıl duygulara sahip birtakım öncü kişiler seslerini yükseltmeye ve bu kötü gidişata bir çözüm aramaya başlamış, ardından bu duruma kayıtsız kalamayan devletin de yasalar yoluyla müdahaleye yöneldiği görülmüştür (Özdemir, 2007: 1).

Refah devleti yapılan çeşitli düzenlemeler ve uygulamalarla kötü ekonomik ve sosyal koşullar altında bulunan bireyleri korumayı amaçlamaktadır. Bu koruma ise sosyal

politikalar aracılığı ile gerçekleşmektedir. Tüm tanımlardan çıkan ortak kavramsallaştırma ise “temel sosyal hizmetlerin sağlanması amacıyla yönelik devlet önlemleri” (sağlık, eğitim, konut, sosyal sigorta vb.) olarak ifade edilebilir (Özdemir, 2007: 21).

Başka bir tanımında, refah devleti sanayileşmiş ülkeler merkezinde ortaya çıkan bir formdur ve bu ülkelerde gelişmesinin nedeni kapitalizmin yaşamış olduğu krizler ve bu krizlerin yarattığı değişimlerdir (Gül, 2004: 144).

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’yla birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir olgu halini almıştır. Dünya çapında etkili olan ekonomik kriz ve bunalım, devletin kamusal alandaki hükümranlığını daha da arttırmasının yanı sıra, devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir “Refah Devleti”ne dönüştürmüştür. Fakat devletin sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarının gitgide artması hem toplumsal anlamda bir bağımlılık kültürü yaratmış, hem de devlet tarafından sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik unsurlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur. (Demirel, 2012: 105)

Avrupa refah devleti anlayışında, devlet sadece sosyal politikaları belirleyen ve denetleyen bir mekanizma değil, bunlara ilaveten bu politikaları bizzat uygulayan bir işleve de sahiptir. İşte söz konusu dönüşüm tartışmaları da buradan doğmaktadır. Devletin bu politikaları uygulayan güç olma işlevinin artık sona erdiği iddia edilmektedir. Yine bu iddianın bir uzantısı olarak, daha önce devletin üstlendiği sosyal politika uygulamalarının bundan böyle piyasaya bırakılması gerektiği ileri sürülmektedir. Küreselleşme sürecinin ve artan uluslararası rekabetin etkisiyle ekonomik ve sosyal sorunların artan yükü, sosyal politika tercihlerindeki değişiklikleri ve refah devletinin yapısal sorunlarının değişmesindeki altyapıyı hazırlamıştır. Bu doğrultuda, önce refah sisteminin yapısının ve sınırlarının farklı olduğu bazı Avrupa Birliği ülkelerinde son yirmi yılda çeşitli sorunlar ortaya çıkmış, akabinde de bu sorunlara yönelik reform yapılması gerektiği gündeme gelmiştir (Şenkal, 2007: 147).

Refah devleti esas itibarıyla II. Dünya Savaşı sonrasında dünyasında yasal ve kurumsal olarak gelişmeye başlayan ve küreselleşmenin başladığı yıllara (1945- 1975) kadar gelişimini sürdüren bir tarihsel gelişme seyrine sahiptir. 1970’li yıllardaki petrol krizleriyle birlikte, bu gelişim süreci durmuş ve o güne kadar insanca yaşama imkânına

sahip olmuş geniş kitleler bu imkânları kaybetmeye başlamışlardır. Sanayi Devrimiyle güçlenen ve 1970'li yıllara kadar tüm dünyada altın çağını yaşayan sendikalar için bu dönemdeki en büyük itici güç, benimsenen ekonomik model olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomik büyümeyi ve tam istihdamı sağlamayı amaçlayan batılı devletler, ekonomik ve sosyal içerikli politikaları bir arada değerlendiren Keynesyen ekonomik politikalara ağırlık vermişlerdir. Bu politikaları sonucunda, 1948-1973 yılları arasında hızlı ve devamlılık gösteren nitelikte ekonomik büyüme ve tam istihdama ulaşılmıştır. Keynesyen politikalarla desteklenen "refah devleti" uygulamaları piyasaları genişleterek kitle üretimi için oldukça uygun bir ortam sağlamıştır (Kocabaş, 2004: 34).

Tüm bunların dışında Refah Devletinin tarihsel süreçte yaşanan ekonomik ve sosyal dönüşümlerin bir sonucu olarak şekillendiğini söylemek mümkündür. Refah devleti en iyi en gelişmiş ve insanlık onuruna en uygun devlet şekli olduğu söylenebilir.

1.4.1 Refah Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Refah devletinin temelleri, 19. yüzyılın ortalarında İngiltere'de temel eğitimi sağlamak amacıyla yapılan yasal düzenlemelere kadar götürülmektedir. Bunun yanı sıra 1883'te dönemin yükselmekte olan sosyalizm dalgasına karşı Bismarck'ın hayata geçirdiği sağlık sigortası önlemleri ve daha radikal gelişmeler olarak değerlendirilebilecek ABD ve Avusturya'daki devlet mülkiyetli tramvay, gaz ve elektrik şirketlerinin ortaya çıkması da bir başka başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir (Drucker, 1994; Briggs, 2000).

Ekonomik sorunların etkileri ve üretimin yeniden yapılanması çabaları, 1980 yılından beri sosyal politikanın gündemini oluşturmaktadır. Genellikle, politika işverenlere daha fazla olanak verilmesi ve maliyetlerinin azaltılmasını hedeflemektedir. Bir yandan refah devletinin gerekliliği ve işlevi üzerine siyasal uzlaşmanın azalmasında, diğer yandan ise refah devletinin geleneksel yapısının dönüşümünde var olan yasal çerçeve ile ilgili konulara giderek artan eleştirilerin artmasıdır (Talos, 1993: 40).

Refah devleti, kapitalist ekonomilerde sanayileşme ile ortaya çıkan sorunlar, artan eşitsizlik ve güvensizlik karşısında siyasal hakların gelişmesiyle devletin süreç karşısında seyirci kalamayacağı ve müdahale etmesi düşüncesinden hareketle gelişmiştir. Refah devleti şahıslara ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları

toplumsal tehlikelere karşı koruyan, sosyal güvenlik olanağı sağlayan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm yurttaşlara eğitim, sağlık, barınma gibi sosyal hizmetler alanında belli bir standart getiren devlettir (Şenkal, 2005: 276). Bu tanımlama kapitalist piyasa ekonomisinde müdahaleci refah devleti formunu ortaya koymasından açısından önemlidir. Öte yandan bu tanım devlet müdahalelerinin, güvensizlik ve fakirliğin ortadan kaldırılması ve bazı sosyal hizmetlerde en iyi standartların garanti edilmesi amacıyla yönelik olduğunu ortaya koymaktadır (Durdu, 2009: 41).

18. ve 19. yüzyıllarda çok hızlı bir biçimde sanayileşen ülkelerde hızlı zenginleşme, teknolojinin kısa sürelerde yarattığı sıçramalar ekonomik yaşamda olduğu kadar sosyal yaşamda, siyasal alanda da önemli değişim ve dönüşümlere de yol açmıştır. Kapitalizmin üretim ilişkilerini köklü bir biçimde dönüştürmesi ve yeni ortaya çıkan işçi sınıfının ağır çalışma ve yaşam koşulları, yoksulluk, çalışma halinde de her türlü hastalık ve iş kazaları sonucu birçok yeni sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Kapitalizme yönelik eleştiriler Marksizm ve sosyalizm gibi önemli akımların öncülüğünde büyük yankılar uyandırmış ve yaşanan sorunlara siyasal iktidarlar bir takım çözümler üretme yoluna gitmişlerdir. Refah devletinin uygulamalarına yönelik itici hareketler bu tarihsel ve sosyolojik olgulardan etkilenmiştir (Durdu, 2009: 41-42).

Marksist refah devleti analizinde refah devleti ile kapitalistler ya da yönetici sınıfının sosyal programları aracılığıyla işçi sınıfının ekonomik özgürlük, eşitlik ve toplumsal adalet taleplerini karşılar gibi görünüp, devrimin önüne geçmek hedeflenmektedir. Refah programı ile işçi sınıfı kontrol altında tutulmuş, sistemin devamı, kapitalist üretim ve birikim sürecinin devamı sağlanmıştır (Gül, 2004: 172-173).

Refah devleti, örgütlü emeğin sahip olduğu gücün her alanda kullanıldığı ve yönetimin piyasa güçlerinin rolünü en az üç yönde değiştirmek çabasında olan devlettir. Bu üç yönün birincisi, bireylere ve ailelere minimum gelir garanti etmektir. İkincisi, bireysel krizleri ya da aile krizlerini farklı bir şekilde çıkaran sosyal olasılıklarının kapsamını sınırlamak veya daraltmaktır (hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi). Üçüncü olarak da, statü ve sınıf ayrımında bulunmaksızın tüm vatandaşlara sosyal hizmetleri belirli ve en iyi standartta sunmaktır.

1.5. Sosyal Devlet

Sosyal devlet kavramı literatürde genellikle refah devleti kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu iki kavramın ortaya çıkış kökenine bakıldığında, “sosyal devlet” kavramının Almanca’nın konuşulduğu Kıta Avrupa’sı ülkelerde, “refah devleti” kavramının ise İngilizce’nin hâkim olduğu Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (Anglo–Sakson ülkeler) tercih edildiği görülmektedir (Serter, 1994: 36).

Sosyal devlet, tarihi kökenleri itibariyle eskilere dayanmakla birlikte, özellikle sanayi devriminden sonra günümüze kadar geline süreçte yaşanan ekonomik politikaların etkisinde, dönem dönem hız kazanıp dönem dönem hız kesmiş bir yönetim anlayışıdır. Sosyal devlet kavramı, temel olarak, kapitalist üretim süreçlerinin varlıklı kesimler lehine sonuçlar ortaya çıkardığını düşünenler tarafından, bir tür genel uzlaşma sağlama çabasının ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Yüksel, 2007: 281). Sosyal devlet kavramı tarih boyunca çeşitli şekillerde tarif edilmiştir. Yapılan tanımlar, sosyal devleti minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), çok geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler vs.) tanıyan sosyal devlete doğru farklılaşmaktadır (Özdemir, 2004: 589).

Sosyal devleti, Talas (1991: 102) “en öz olarak; sosyal adalet ilkesine dayanan devlet olarak” tanımlamaktadır. Gökbunar ve Kovancılar (2011) ise sosyal devlet ya da refah devletini açıkça tanımlanmamış ve uluslararası türdeş olmayan bir kavram olarak nitelendirmişler, sosyal devletin farklı ülkelerde farklı anlamları taşıması nedeniyle tanımlanmasında bir güçlük olduğunu belirtmişlerdir. Genel olarak; sosyal refah devleti, sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışı olarak tanımlamışlar, bu anlayışta, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak, yeniden dağılım ve erdemli malların varlığı devlet müdahalelerinin temel gerekçeleri olduğunu öne sürerek, sosyal devlette üç ilkenin ön planda olduğunu savunmuşlardır:

1- İktisadi faaliyetlerin sosyal veya kolektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi,

2- Vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanma haklarının olması ve piyasa mekanizmasının başaramadığı durumlarda devletin bu gereksinimleri karşılama yükümlülüğünün olması,

3- Daha keyfi, daha kişiselleştirilmiş kararlara ve daha çok zora dayanan itaat ettirme biçimlerinin tersine, formal eşitlik ve objektif kuralların varlığıdır. Sosyal devlet anlayışında, sosyal refah hizmetleri vatandaşlar açısından bir hak görünümündedir.

Sosyal devlet ayrıca bir toplumda daha fazla eşitlik yaratmak ya da var olan eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için sosyal ve piyasa aktörlerinin olumsuz etkilerini yok etmeyi hedef alan bir devlet biçimi olarak tanımlanabilir. Ayrıca sosyal devleti, sosyal görev ve sorumluluklar üstlenmiş, halkına insan şeref ve haysiyetine yaraşır maddi, medeni ve kültürel ihtiyaçları içeren asgari refah şartları sağlamayı hedef almış, sosyal güvenlik müesseselerini kurmuş çağdaş bir devlet olarak tanımlamak mümkündür (Kantarıcı, 2003: 76).

Sosyal devlet yalnızca kamu düzeninin sarsılması halinde topluma müdahale etmekle yetinen, onun dışındaki toplumsal olaylara gözlemci kalan, toplumsal yaşamın işleyişi içinde düzenin kendiliğinden oluşacağını kabul eden bir devlet olmayıp, topluma hizmet sunarak ve toplumu yönlendirerek, örgütlü bir toplumda ekonomik ve toplumsal düzene adil bir biçim vermekle de ödevli devlettir. Devlet bu görevlerini her şeyden önce toplumdaki bireylerin hem ekonomik hem de başka nedenlerle güçsüz duruma düşmemelerini önleyici önlemleri, politikaları almakla yerine getirmektedir (Danışoğlu, 2002: 219). Bireylerin güçsüz duruma düşmemelerini insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşamlarını sürdürmelerini sağlamak devletin sosyal koruma politikalarının başında yer almaktadır.

Sosyal devlet genel olarak yurttaşların sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara belirli bir yaşayış düzeni sağlamayı ve onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlayışıdır. Bu anlayıştan hareketle sosyal devletin öğelerini, Topuz (2009: 117), ulusal geliri düşük olan ülkelerde, ulusal geliri artırmak için yatırım yapmak, ulusal gelirin dengeli bir biçimde dağılımını ve bireylerin ulusal gelirden anlamlı birer pay almasını sağlamak, bireyleri sosyal güvenliğe kavuşturmak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi için maddi olanak sağlamak olduğunu ifade etmektedir.

Sosyal devletin müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcısı olmak üzere üç temel özelliğe sahip olduğu ifade edilmektedir (Durdu, 2009: 43). Müdahaleci özelliği piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alır. Düzenleyici özelliği iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefalete düşürmemesi için asgari bir ücret belirler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini üstlenir. Gelirin yeniden dağıtıcısı olma özelliği vergi ile diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında sınıflar arasında dengesizliklerin dolayısıyla da huzursuzlukların çıkacağına farkındadır.

Kavramların hemen hepsindeki ortak amaç, toplumda refah düzeyi itibariyle farklı durumda bulunanların bu farklılıklarını gidermek amacıyla, devletin sosyal politika önlemleri almasını ifade etmektedir. Yani sosyal devlet, yapılan çeşitli düzenlemeler ve uygulamalarla, kötü ekonomik ve sosyal koşullar altında bulunan bireyleri korumayı amaçlamaktadır. Bu koruma, sosyal politikalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Dolayısıyla, sosyal devletin görev alanı oldukça geniştir ve her ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamaları vardır. Ancak, sosyal refah devleti görevlerinin temel olarak altı alanda yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlar; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı, konut ve sosyal refah hizmetleridir. Bunlar dışında da devletin izlediği sosyal politikalar vardır. Örneğin, ailenin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması, iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi, yoksullara, özürlülere, yaşlılara yardım vs. Devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına gerilerden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmamaktadır (Özdemir, 2006: 26-30).

Sosyal refah devletinin ülke ekonomisi açısından da önemli görevleri olduğu bilinmektedir. Tabii ki bu anlayışı benimseyen devletlerin her biri değişik yapıda ve büyüklükte müdahale inisiyatiflerine ve işlevlerini yerine getirmeye yönelik farklı yöntemlere sahiptirler. Genel olarak, sosyal refah devletleri ekonomik alanda refahı sağlama ve sosyal amaçları gerçekleştirme doğrultusunda müdahaleci bir anlayışı benimseyerek bu müdahaleleri bir plan dâhilinde yapmaktadırlar. Ülkedeki kaynakların etkin kullanımının sağlanması, ekonomik dengesizliklerin önlenmesi, ulusal gelirin artırılması, tam istihdamın sağlanması ve benzer piyasa ile ilgili pek çok görev

devletindir. Yani devlet para ve kredi uygulamalarını, yatırımları, tam çalışma ve sosyal güvenlik düzenlemeleri ve ekonomik planlamayı bir politika aracı olarak kullanabilme serbestisine sahiptir (Gökbunar ve Kovancılar, 1998: 252- 253).

1973 petrol krizi ve ekonomik durgunluk ile enflasyonun at başı gitmesi şeklindeki ağır ekonomik bunalım bu kez de XX. yüzyılın başlarından itibaren üzerinde genel bir uzlaşma sağlanmış olan sosyal devletin ve sosyal devlet politikalarının sorgulanmaya başlanmasına yol açmıştır. Büyüyen devletin güçlenen çarkları arasında ezilen bireyin giderek daralan özgürlük alanlarının iadesi ve kapitalizmin bunalımına çare olabilecek reçetelerin hazırlanması misyonu, liberalizmin klasik geleneğine dönüşü temsil eden neoliberalizme verilmiştir (Caniklioğlu, 1996: 16).

1.5.1 Sosyal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Klasik liberal demokrasinin ekonomik ve siyasal temellerinin değiştirmeden sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, emeğiyle yaşayanların korunması ve yaşam düzeylerinin yükseltilmesi yoluyla sosyal eşitsizlikleri giderme işlevini yüklenen devlet sistemi sosyal devlettir.

Bu süreç, 1980’li yıllarda deregülasyon ve özelleştirme politikalarıyla başlamıştır. Deregülasyon, ekonomik alanda devletin karar ve uygulama yetkilerinin kaldırılması demektir. Devletin, örneğin tarımsal girdi üretimi ve ithalatında, posta-telefon alanında tekel olarak iş görmesine son vererek alanı özel sektöre açma ya da devletin fiyat denetimi yapma yetkisini kaldırma deregülasyon örnekleridir. Özelleştirme, devletin sahip olduğu malları ve işletme yetkilerini özel sektöre devretme politikasıdır. KİT’lerin, devlet taşınmazlarının satışı, yap-işlet, yap-işlet-devret uygulamaları, hizmetleri ihale yoluyla taşeron eliyle görme işleyişi, bu politikanın örnekleridir. Deregülasyon ve özelleştirme ile devlet-sermaye dengesi değişikliğe uğramaktadır. Devlet fonlarının sermaye lehine kullanıldığı ortaklık iştiraklerdeki devlet payları sermayeye satılmakta; doğrudan devlet eliyle yönetilen üretimhaneler satılarak, sermayeye ucuz ara malı sunumuna son verilmektedir. Devletten sermayeye sağlanan “riski toplumsallaştırma” hizmetinin sosyal devlet içinde kurulmuş olan formu ortadan kalkmaktadır. Bu form ile birlikte, var olan sistemden kazançlı çıkan sermaye grupları, değişim reformcuları tarafından “statüko” olarak adlandırılmakta ve bu kesimin

değişmeye karşı çıkışlarını “statükoculuk” olarak mahkum etmeye odaklanmış bir siyasal mücadele yürütmektedir (<http://www.yayed.org.tr>, 18.11.2012).

Sosyal devlet kavramının gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkelerdeki anlamları arasında önemli bir fark vardır. Gelişmiş ülkelerde sosyal devletten beklenen, kapitalizmin iç ve dış kaynakları kullanarak yarattığı zenginlikleri biraz daha adaletli biçimde yeniden paylaşması, emekçilerin ve sosyal bakımdan zayıf sınıfların tepkilerinin yumuşatılması ve böylece temel düzenin korunması işlevini de görür. Sosyal devlet, yurttaşlarının manevi ve fikri gelişme koşullarını da hazırlamakla görevlidir. Bunun için devlet yurttaşların eğitim ve öğretim ihtiyaçlarına cevap vermekle yükümlüdür.

Sosyal Devlet kavramı çağdaş devlet anlayışını dile getiren yeni bir kavramdır. Aslında Sosyal Devlet müessesinin doğuşu ile birlikte, devletin görev ve sorumluluklarının arttığı ve giderek daha çok fonksiyon yüklendiği diğer bir ifade ile cemiyet hayatında aktif bir rol oynamaya başladığı görülmektedir. Bu bakımdan günümüzün Sosyal Devleti Montesquieu'nun “Kanunların Ruhu”adlı tanınmış eserinde tasvir ettiği jandarma ve gece bekçisi devlet tipinden tamamıyla ayrılmakta, olayları sadece seyretmekle kalmamakta, bizzat olayları düzenleyici, cemiyete yeni şekiller verici önemli roller üstlenmektedir. Bu bakımdan modern devlet, seyirci devlet olmaktan, yani tribünlerden maç seyreden bir seyirci durumundan çıkmış, oyuna katılan, plüralist devlet ve cemiyet hayatında diğer organize gruplarla birlikte sahaya inerek oyuna karışan oyuncu devlet şeklini almıştır.

Bu itibarla, Sosyal Devleti, sosyal görev ve sorumluluklar üstlenmiş, halkına insan şeref ve haysiyetine yaraşır maddi, medeni ve kültürel ihtiyaçları içeren asgari refah şartları sağlamayı hedef almış, sosyal güvenlik müesseselerini kurmuş çağdaş bir devlet anlayışı şeklinde tanımlamak mümkündür.

Öte yandan Sosyal Devleti, sosyal adaleti sağlamak hususunda önlemler alan ve sosyal haklar bakımından eşitlik ilkesini toplumun tüm fertlerine teşmil edecek uygulamalara girişen aktif bir uygulamalar ve müdahaleler devleti olarak da görebiliriz. Bu bakımdan Sosyal Devlet takip edeceği vergi ve ücret politikaları ile adil bir gelir dağılımının gerçekleşmesi görevini üstlenen, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözeten, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık, mesken gibi

toplumun asgari ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik politikaları uygulayan ve çalışma hayatını düzenleyici tedbirler alan çağdaş bir devlet anlayışı olarak tanımlanabilir.

1.6. Sosyal Refah Devleti

Modern devlet biçiminin bir uzantısı olarak görülen sosyal refah devleti kavramına tarihsel olarak iki açıdan bakılmaktadır. Bunlardan ilki kurumsal gelişmeler bazındadır. İkinci bakış açısı ise bütçeden sosyal harcamalara ayrılan paylara göre bir gelişim evresi ele alınmaktadır. Ama kabaca refah devletinin gelişim ve değişimini şu kategoriler altında incelemek mümkündür (Özdemir, 2007: 177-178):

1-) 1880 öncesi dönem. Sanayi devrimini öncesi olarak da kabul edilen bu dönem paternalist bir anlayışın hâkim olduğu dönemdir. Bu dönemde sorunların giderilmesinde ailelerin, gönüllü kuruluşların, hayırseverlik duygularıyla hareket eden kurumların, bireysel olarak sorumluluk duyan işverenlerin ve devlet gelir transferlerinin var olduğu görülmektedir.

2-) 1880-1945 yılları arası sanayileşme dönemi. Bu dönemde çalışanlar finansmanına zorunlu olarak katıldıkları sosyal sigorta kurumlarının koruması altındadır.

3-) 1945-1975 arası dönem. Refah devletinin altın çağı, refah dönemidir. Bu dönemde sosyal sigortalara ek olarak refah devleti fonksiyon ve kurumlarının genişlediği, gelirin devamlılığını sağlama ve yaşam standartlarını yükseltmenin amaç haline geldiği görülmektedir.

4-) 1975 sonrası dönem. Sosyal refah devletinin krize girdiği ve yeniden yapılandırma arayışlarının başladığı bir dönemdir.

1.6.1 Sosyal Refah Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Sosyal refah devleti anlayışında devlet, hem işveren olarak hem de iş hayatına müdahaleleriyle işveren ve işçiyi korumuştur. Devlet, liberal kapitalizmin çıkmaza girdiği dönemlerde üretici bir rol üstlenerek piyasaların taleplerini karşılamıştır.

Bununla birlikte yeni istihdam alanları oluşturarak gelir dağılımının adaletli bir şekilde dağıtılmasına çalışmıştır.

Ayrıca devlet güvenlik sorunları ya da ekonomik kaygılardan dolayı özel sektörün girmek istemediği yerlerde yatırımlar yapmış, o bölgelerde de istihdam sağlamayı amaçlamıştır. Devlet ayrıca özel sektöre de teşvikler sağlayarak o bölgelere yatırımlar yapmalarına imkân sağlamıştır.

En önemli uygulamalarından birisi de kanunlarla iktidarların çalışma hayatına keyfi müdahaleleri önlenmiştir.

1.7. Liberal Devlet

Liberal demokratik siyasal yapıya sahip olan toplumlar, birtakım temel benzerlikleri paylaşmaktadır. Bu özelliklerin başında devletin baskı gücünü aza indirmesi ve mümkün olduğunca az şeye karışması gelmektedir. Liberal demokrasilerde yurttaşların adil bir şekilde temsili önemlidir. Liberalizm, ekonomik, anayasal ve temsili demokratik yaşamla ilgili bir ideolojidir. Liberalizmin temelinde ise özel teşebbüs, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, ülke yöneticilerinin belirlenmesine yönelik serbest seçimler ve oy verme mekanizmaları vardır. İki çeşit liberalizmden bahsedilebilir (Bahar, 2009: 234). İlki ekonomik liberalizm denilen ekonomik faaliyetlerin bireye bırakıldığı sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan ve bireyin serbest girişime sahip olduğu liberalizmdir. Diğeri siyasal liberalizm olup bireyin demokratik haklarını bütünüyle kullanabildiği, düşünce özgürlüğüne sahip olunan liberalizmdir. Düşünceler serbestçe ifade edilir. Liberalizmin kaynağını Aydınlanma düşüncesi oluşturmuş ve Batı demokrasilerinin temel ideolojisi haline gelmiştir. Liberalizm siyasal mutlakiyetçi anlayışı ortadan kaldırmıştır. Liberalizm özel mülkiyet hakkını savunur. Liberal devletlerde devletin bireylerin yaşamına müdahalesi en aza indirgenmiştir.

Liberal görüşe göre devlet, mümkün olan en dar alanda faaliyet göstermelidir. Bu alan esasen savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerinden ibarettir. Yani devlet dıştan gelecek saldırılara karşı ülkeyi korumalı, ülkenin içinde düzeni sağlamalı, suçluları cezalandırmalı ve bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözmelidir. Bunların dışında kalan alanlara (ekonomi, eğitim, sağlık, kültür, konut, çalışma, vs.) devlet müdahale etmemelidir. Liberal görüş 1930'lara kadar genel olarak benimsenmiş ve uygulanmıştır. Liberal görüşün uygulandığı devlet anlayışına "jandarma devlet (Etat-gendarme)" anlayışı denmiştir (Debbasch, vd., 2001: 30).

1929 bunalımının ardından, krizin faturası liberalizme kesilmiş ve sosyal demokrasinin daha güvenilir bir ideoloji olduğu düşüncesi kuvvetlenmiştir. Keynes'in ekonomiye müdahaleyi öngören fikirleri ise, sosyal demokrasinin uygulamak istediği iktisadî program olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın yaratmış olduğu yıkım ortamında, Keynesyen politikaların ve bu anlamda da sosyal devlet uygulamalarının gerekliliği düşüncesi zirveye ulaşmıştır. 80'li yıllara gelindiğinde, evrensel anlamda sosyal demokrasi için, uygulamaya çalıştığı Keynesyen ekonomi politikasının ve sosyal devlet uygulamalarının devlete yüklemiş olduğu yüksek orandaki kamu harcamaları ve bunun neticesinde oluşan ödemeler dengelerindeki açıklar, büyük bir sorun haline gelmiştir. (Sarıtaş, 2007: 6).

Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980'li yıllardan sonra reform yapma gereğini duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı reformlar uygulamıştır (Demirel, 2012: 106).

Neoliberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen yeni sağ anlayış, devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atmıştır (Demirel, 2012: 105).

Yeni sağ, devleti içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik neoliberal politikaların siyasal alandaki söylemi olup ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade eder (Aksoy, 1998: 4).

Yeni sağ anlayışı, devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı, bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabullenmektedir. Bu anlayış 1970'lerin krizinin, 1979 – 1981 arasında yaşanan İkinci Petrol Şokuyla daha da ağırlaşmasıyla birlikte aynı dönemde iktidara gelen İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan hükümetlerinin ürünüdür (Doğan, 2002: 41).

Yeni sağ, güçlü ve özgür bir birey, özgür bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yanadır ve kapitalizminin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmektedir. Ayrıca yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu kabul ederek refah devletine şu eleştirilerde bulunmaktadır (Sezen, 1999: 55):

1) Devletin ekonomik yaşama doğrudan (üretici olarak) ya da dolaylı (piyasaları düzenleyici olarak) müdahalesi kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta, özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.

2) Yeni sağa göre, kamu niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Temel politika araçları olarak piyasanın koşulsuz egemenliği, minimal, gece bekçisi, regüle edici, katalizör gibi adlarla tanımlanan aslı fonksiyonlarına çekilmiş bir devlet, özelleştirme ve deregülasyon (merkezi gücün yerel birimlere dağıtımı) öngörülmektedir.

3) Yeni sağa göre, kamusal hizmetlerini tüketen taraf vatandaş olarak değil, müşteri gibi kabul edilmeli, hizmetler fiyatlandırılmalı ve sadece hizmeti satın alma gücünden yoksun yurttaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmeli, kamu yönetimi işletmecisi bir anlayışla yönetilmelidir.

4) Yeni sağ ayrıca refah devletinin sosyal harcamalarının haksız gelir transferine yol açtığını savunmaktadır.

Görüldüğü gibi yeni sağın savları, özgürlüklerin kısıtlayıcısı, hatta yer yer yok edicisi devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Çünkü zaten piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyumun toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahip olduğu düşünülmektedir (Güler, 1996: 51).

1.7.1 Liberal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Liberal düşünce geleneği temel olarak iki ana çizgiden oluşmaktadır; bunlardan birincisi “klasik liberalizm” (Avrupa liberalizmi), ikincisi ise “sosyal liberalizm” (Amerikan liberalizmi) adıyla anılmaktadır. Yakın zamanda bu ayrıma üçüncü bir çizgi eklenmiştir, ona da “neo-liberalizm” denilmektedir (Özdemir, 2007: 48).

Liberal ekonomi politikaları devletin piyasa mekanizmasına müdahalede bulunmaması, yalnızca bu mekanizmanın işleyişini engelleyen unsurların ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Bu politika çerçevesinde dış ekonomik ilişkilerinde devlet kontrolünden bağımsız yürütülmesi, ihracat ve ithalatı engelleyen politik önlemlerle yabancı sermayeye karşı bir tepki ya da tavrın gösterilmemesi gerekir. Dolayısıyla bu doğrultuda liberalizmi savunanlar, politik düzeyle ekonomik düzeyin birbirinden

ayrılması gerektiğini devletin ancak piyasa mekanizmasının rahat işlemlerini sağlamak amacıyla ekonomiye müdahale edebileceği görüşündedirler (Çiftçioğlu, 2008: 48).

Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde emek piyasalarındaki rekabetçi ve esnek yapıya rağmen, doğal işsizlik oranı azalmak bir yana artış göstermektedir. Bugün fiyat istikrarı politikalarıyla birlikte hareket eden yüksek işsizlik, kapitalist ekonomilerin temel sorunu olmaya devam etmektedir. Yüksek işsizlik yanında yaygın yoksullaşma, gelir dağılımındaki uçurumlar, politik ve ekonomik gücün dağılımındaki adaletsizlikler demokrasi ve kapitalizmin sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Kapitalist sistemin yarattığı kronik işsizlik ve bu işsizliğin yarattığı ekonomik, sosyal ve kültürel tahribatlar, tüm insanlara başta çalışma hakkı olmak üzere adil yaşama standardını garanti eden politikaların uygulanmasını ve iktisat politikalarının yeniden tasarlanmasını zorunlu hale getirmektedir (Işık, 2007: 62).

1.8. Hukuk Devleti

Birey, siyasal iktidarın keyfi uygulamalarından yasalarla korunmalıdır. Hukuk devleti olgusu bu noktada çok büyük bir önem kazanmaktadır. Devletin evrensel hukuk ilkelerine bağlı kalması gerekmektedir. Bireyin, demokrasinin sunduğu hak ve özgürlüklerden yararlanabilmesi için hukuk kuralları etkin bir rol oynar. Hukukun, farklı toplumsal kesimleri ayırım yapmaksızın koruması gerekmektedir. Devlet hukuk kurallarını oluşturur ve uygular. Devlet ile yurttaş arasında bir bağ kurulabilmesi için birtakım enstrümanlara gereksinim vardır. Bağımsız yargı, söz konusu enstrümanların başında gelmektedir. Hukuk sistemi demokratik hukuk devletinin oluşumunda temel rol oynamaktadır (Bahar, 2009: 230).

Hukuk Devleti anlayışı, idare edilenlere hukuk güvenini sağlayan adaletli bir devlet düzenini ifade eder. Bunun ilk koşulu, devletin ve onu temsil eden yöneticilerin de hukuka bağlı ve saygılı olmalarıdır. Bu da, bir takım temel hakların ve özgürlüklerin sağlam güvence altına alınmasıyla elde edilebilir. Böyle bir güvence, temel hakların kolayca değişmeyen metinlerde, yani Anayasalarda düzenlenmeleri; bu hakların ancak Anayasada belirlenen koşullara ve ölçülere uyularak kanunlarla sınırlandırılabilmesi; gerek yasama organının, gerekse yürütme organının yaptığı işlemlerin bağımsız yargı organlarının denetimine açık bulundurulmalarıyla gerçekleşmektedir (Gökmen, 2007: 8).

1.8.1 Hukuk Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Devlet iş piyasasına sanayileşmeyle birlikte müdahale etmeye başlamıştır. Bu dönemde devlet yasal düzenlemelere öncelik verdiği için, bireysel ve toplu iş hukuku gelişme göstermiştir. Özellikle asgari ücret, haftalık ve günlük çalışma saatleri, tatil süreleri, iş güvenliği ve işçi sağlığı ile ilgili getirdiği düzenlemeler, bütün sanayileşmiş ülkelerin asgari evrensel şartlarını oluşturmuştur (Uçkan, 1998: 4-10).

Hukuk devleti içerisinde işveren olarak devlet; kendisine ait kamu kuruluşlarında iş imkânı sunduğu kişilere tüm bu imkânları sağlayarak özel sektör için örnek teşkil etmiştir.

1.9. Kapitalist Devlet

Kapitalizm, feodalizmden sonra sanayi devrimi ile ortaya çıkan bir toplumsal ekonomik yapı ve üretim biçimidir. Sanayi devriminden önce ekonomi tarıma dayanmıştır. Feodalizmde tarım için vazgeçilmez üretim aracı olan toprağın özel mülkiyete bağlı olması, kırdaki iki ayrı sınıf yaratmıştır. Toprağa sahip olanlar feodal aristokratlar ve çalışan sınıf serflerdir. Fakat ürettikleri ürünlerin bir kısmını toprak sahiplerine vermekle yükümlüydüler. Çünkü toprak kendilerine ait olmayıp kullanma hakkını ancak ürünün bir kısmını vermekle elde edebilmişlerdir. Bu şekilde artık emek sömürsü yapılmıştır (Gökmen, 2007: 5).

Kapitalist ekonomide; mülkiyet ilişkileri istikrarının sağlanması ve bunun için hizmet verilmesi esas fonksiyonunu teşkil etmekte, bununla ilişkili olarak devletin vergi alma ve harcama yapma fonksiyonu, kaynakların dağılım etkinliğinin sağlanması, gelirin yeniden dağılımı gündeme gelmektedir. Karma kapitalist ekonomide devlet; vergileme, kamu harcamaları, devletin üretime katılması, devletin direkt kontrol yapabilmesi, ücret ve fiyatlar gibi düzenlemeler (regulasyonlar), anti monopolist uygulamalar, kirlilik ve güvenlik gibi alanlarda firmaların yasal olarak kontrolü, parasal kurumların düzenlenmesi ve borçlanma politikaları ile ekonomiye müdahale araçlarına sahiptir (Altuğ, 2012: 2).

En özet ifadesiyle, kapitalist devletin, kapitalist üretim ilişkilerini korumak ve yeniden üretimini gerçekleştirmek için, burjuvazinin işçi sınıfı ve diğer ara sınıflar üzerindeki baskı aracı olduğunu söylemek mümkündür (Tuna, 2002).

1.9.1 Kapitalist Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Türkiye’de devlet kapitalizmi Tanzimat döneminde devlet eliyle fabrikaların kurulup, işletilmesiyle ilk kez ortaya çıkmıştır. Gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun günümüzde kapitalist ülkelerde devlet, ekonomik yaşama önemli ölçüde etki etmektedir. Dolayısıyla devlet kapitalizminin evrensel bir yaygınlık alanına sahiptir.

Devletin ekonomik yaşama müdahalesi 1929 dünya bunalımından sonra ileri düzeylere varmıştır. 1930 yılından itibaren devletin ekonomik yaşamdaki ağırlığı kapitalist toplumlarda giderek artmıştır. Günümüz kapitalist toplumlarında devletin ekonomiye müdahalesi ve düzenlemesi çeşitli şekillerde olmuştur (Şaylan, 82). Buna göre devlet doğrudan işletmecilik yaparak mal ve hizmet üretmiştir. Devlet büyük bir aracı olarak piyasaya girer ve sürekli talep yaratacak biçimde mal ve hizmet almıştır. Vergi, kredi vb. dolaylı ekonomik araçlarla özel yatırımların yönlendirmiştir. Harcama ya da diğer yollara başvurarak toplam tüketici talebin düzenler ve son olarak ekonomiyi planlamıştır.

II. dünya savaşının ardından devlet işletmeciliği kapitalist ülkelerde hızla gelişmiştir. Türkiye 1929 bunalımından kurtulmayı devletçilik ilkesi ile başarmıştır. Devlet eliyle kurulan Çimento Sanayi A.Ş, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri, Et-Balık Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Yem Sanayi, Türk Hava Yolları, Devlet Malzeme Ofisi gibi kuruluşlarla hem istihdam yaratarak hem de piyasanın taleplerine cevap vererek ekonomiye önemli ölçüde katkı sağlanmıştır.

BÖLÜM 2: DÜNYADA DEVLETİN İŞVEREN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM SÜRECİ

Bu bölümde ‘Dünyada Devletin İşveren Rolündeki Değişim Süreci’ kapsamında, sanayi devrimi, Birinci ve İkinci Dünya Savaşı sonrası ve altın çağ döneminde dünyada yaşanan gelişmeler ile devletlerin ekonomik durumları anlatılmaktadır. Sonrasında dünyada devletlerin işveren rolündeki değişime etki eden faktörler kapsamında; dünyada küreselleşme ve özelleştirme, alt-işveren (taşeron) uygulamaları, esnek çalışma uygulamaları, yeni teknolojilerin kullanımı, işgücü değişimi ve emek mobilitesinin etkileri anlatılmaktadır. Aynı zamanda bu bölümde, dünyada sosyal refah devleti anlayışında, sosyal devlet anlayışında, refah devlet anlayışında, liberal devlet anlayışında, hukuk devleti anlayışında ve kapitalist devlet anlayışında devletin işveren rolü anlatılmaktadır.

Yirminci yüzyıl öncesinde dünya ekonomisinde yaşanan en önemli olay, sanayi devriminin gerçekleşmesi olarak gösterilebilir. Sanayi devrimi ile birlikte üretim biçiminin niteliği değişmiş, üretim dış pazarlar için yapılmaya başlanmış ve yirminci yüzyıla damgasını vurmuştur. Yirminci yüzyılın başında dünya ekonomisini etkileyen önemli gelişmeler yaşanmış, 1900’lü yıllar dünyanın ekonomik ve siyasal yaşamını etkileyen çok önemli olayların yaşandığı bir yüzyıl olmuştur. Yine bu yüzyılda dünyadaki güç dengesi değişmeye başlamıştır. “Güneşi batmayan ülke” olan Britanya güç kaybederken ABD yükselişe geçmiştir. 1913 yılında ABD gelişen sanayileşme ve kent nüfusuyla Büyük Britanya’yı geride bırakmıştır.

1914 sonrasında dünya ekonomisinde yaşanan gelişmeler şöyledir (Çiftçioğlu, 2008: 18-19);

- Avrupa’nın siyasi haritası 28 Haziran 1919 Versailles Antlaşması ile yeniden şekillenmiştir.
- Almanya karşı karşıya kaldığı askeri ve siyasi yaptırımlar sonucu askersiz kalmış, çok ağır savaş tazminatı ödemeye mahkûm edilmiştir.
- Polonya, Çekoslovakya, Avusturya, Macaristan birer ulus devlet olarak ortaya çıkmıştır.

- Avusturya-Macaristan İmparatorluğu ve Osmanlı Devleti tarih sahnesinden çekilirken, yerlerine birçok ulus devletle birlikte Fransa-İngiliz mandater yönetimleri almıştır. Savaşın dünya ekonomisi üzerinde tahribatı onarılamaz boyutlara ulaşmıştır. Öyle ki, savaşın yarattığı olumsuz etkiler, ancak 1920'li yılların ortalarında giderilebilmiştir (Çiftçioğlu, 2008: 18-19).

Sanayi devriminde olduğu gibi endüstri devriminde de hızlı değişimler yaşanmıştır. Değişim, yeni fırsatlarla birlikte tehlikeler de taşımaktadır. Batılı ekonomilerde imalat sanayinden hizmet sektörüne keskin bir dönüş yaşanmıştır. İmalat sanayinde çalışanların hizmet sektörüne geçmesiyle birlikte yeni iş ve meslekler ortaya çıkmış, işsiz kalan kitleler bu yeni oluşan iş ve mesleklere geçmeye başlamış ve bu geçişlerde sıkıntılar yaşanmıştır. Sanayi devrimi beraberinde sosyal sefaletin yanında büyük zenginlikler getirmiştir. Benzer şekilde günümüzde yaşanan bu değişim de işsizlik, yeni iş ve meslekler ve bu mesleklere geçişte yaşanan sıkıntıları beraberinde getirmiştir.

Küreselleşme ve uluslararası rekabet hem ulusal hem de dünya ekonomilerinde yapısal değişimlere neden olmaktadır. Ekonomide yaşanan bu değişim ile küreselleşme ve dolayısıyla yenedünya düzeni ortaya çıkmıştır. Yenedünya düzeninin sahip olduğu iletişim ve ulaşım teknolojileri, sınırları olmayan küresel ekonomi, küresel bir emek piyasası yaratmış, Avrupa, Kuzey Amerika, Japonya ve Avustralyalı işçiler kendi ücretlerinden daha az ücretle çalışan ülkelerin ciddi rekabetiyle yüz yüze gelmiştir. Bu nedenlerle eski sanayileşmiş ülkelerde ücret seviyeleri düşmüş, işsizlik hızla artmıştır.

Kapitalist ülkelerde devlet işletmeciliği, özel sektörün yatırımının özellikle mali yönden yetersiz olduğu alanlarda yatırım yapması ya da yapılan yatırımlardan uzun süre gelir elde edilemeyeceği için özel sektörün girmediği alanlarda yatırım yapması görevini üstlenmektedir. Özellikle ulaşım, enerji haberleşme alanlarında işveren olarak devlet görülebilir. ABD'nin ulaşım hizmetlerinde devletin egemen olması örnek olarak verilebilir. Kapitalist ülkelerde devlet işletmeleri özel sektörün ihtiyacı olan malları üretip onlara çok düşük fiyatlarla satarak bir nevi görünmez sübvansiyonlarda sağlamaktadır. Fransa'da toptan eşya fiyatlarının devlete ait işletmelerde üretilen malların neredeyse iki katı olduğu göz önüne alınırsa, bu ülkede devletin özel kesime ciddi sübvansiyonlar sağladığını söylemek mümkündür.

Benzer durumlara bütün kapitalist ülkelerde rastlanmaktadır. Devlet mal üreterek, özel sektörden mal alarak, düşük fiyatla mal satarak toplam talebi yüksek tutmayı amaçlamaktadır.

2.1. Sanayi Devriminden Sonra Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları

Avrupa devletlerindeki işletmelerin içine düştüğü sıkıntılardan devletlerin izlediği sosyal politikalar sorumlu tutulmuştur. Sanayi devriminden sonra devletlerin belirlediği çalışma yasalarının zorunlu sosyal yükleri, yüksek olan işgücü maliyetleri, nüfusun yaşlanması ve sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunlarının artması tüm dünyada örnek olarak gösterilen Avrupa sosyal güvenlik sistemlerini ve işletmeleri zor duruma düşürmüştür. Bu nedendir ki Avrupa'nın dünya ticaretindeki payı azalmış, rekabet gücü zayıflamış, işsizlik oranları artmıştır.

Yapılan araştırmalarda Avrupa devletlerinin işçilik maliyetlerinin ABD ve Japonya'dan %23 daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde asgari ücretlerin yüksek oluşu, sosyal hakların genişliği bu durumun ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla Avrupa ülkelerinin dünya ticaretinde oynadığı rol azalırken, Hong-Kong, Singapur, Kore ve Tayvan aktif rol oynamaya başlamıştır.

19.yüzyıldan itibaren bilgi teknolojileri ve bilgisayar sistemleri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Üretim mallardan hizmetlere dönüşmeye başlamış, bilgi taşıma niteliğindeki işler artış göstermeye başlamıştır. Doğal kaynaklar ve fiziki emek yeni bilgi ekonomisinde devre dışı kalmış, onun yerine bilgi ve haberleşme ön plana çıkmıştır.

2.2. Birinci Dünya Savaşından Sonra Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları

Birinci Dünya Savaşı'nın Avrupa ekonomilerine vurduğu darbe ülkelerin üretim güçlerini yok etmiş, Avrupa bir bütün olarak Birleşik Amerika'ya borçlu duruma gelmiştir. Birleşik Amerika, dünyanın en büyük kreditör ülkesi olurken, Avrupa'daki bütün finans piyasaları Atlantik'in öteki yakasına taşınmıştır. Savaşın yaşandığı topraklarda gerek sermaye gerekse insan gücü tükenme noktasına gelirken, savaşın uzağında kalan Amerika, Japonya ve Kanada gibi ülkelerde üretim önemli düzeyde

artmıştır. Amerika bu dönemde borç verebilme gücüne sahip hemen hemen tek ülkedir (Kennedy, 2005: 342).

Kısaca ifade etmek gerekirse Birinci Dünya Savaşının etkisiyle uluslararası sermaye akışı durmuş, mal ve hizmet akışı kesintiye uğramış, altın standardından vazgeçilmiş, savaş ülkelerinde devletin rolü artmış, parasal ve mali disiplin yok olmuştur. Diğer taraftan da ABD ve Japonya yükselişe geçmiştir.

Özellikle savunma sanayilerini güçlendirmek için çok sayıda ülke Amerikan kredisine ihtiyaç duymuş ve bu ülkeye büyük ölçüde borçlanmıştır. Birleşik Amerika da yıllarca çok büyük miktarlarda sermaye ihracı yapmıştır (Çiftçioğlu, 2008: 21).

Almanya'nın ağır borç yükü önemli miktarda nakit sıkıntısı yaratırken, İngiliz ve Fransız ekonomilerinin de bir türlü toparlanamaması, Amerikan sermayesinin önemini artırmıştır. Savaş boyunca üretim yapan ve altın karşılığı Avrupa'ya mal satan Amerika'da önemli miktarda altın stoku olmuştur. Oysa Avrupa'nın altın stokları bitmiştir. O dönemde Avrupa'da ulusal paralar ile altın arasındaki ilişki dolayısıyla, altın yokluğundan kaynaklanan önemli finansal krizler meydana gelmiştir. 1921-23 Mark krizi ve 1924-26 Frank krizi bunların en önemlileridir. Avrupa'nın yaşadığı nakit para sıkıntısı ve altın yokluğu en çok Almanya'yı etkilemiştir. Almanya'da 1921-23 dönemi eşi benzeri görülmemiş bir hiperenflasyon dönemi olmuştur.

Tüm dünya ülkelerini derinden sarsan büyük ekonomik kriz, 1929 yılının Ekim ayında New York borsasında hisse senetlerinin hızla değer kaybetmesiyle başlamıştır. Kriz çok geçmeden Kıta Avrupa'sına da yayılmakta gecikmemiştir. Tüm dünya borsalarında hisse senetleri değer kaybına uğramıştır. Hisse senetleri sahipleri, ellerindeki değerli kâğıtları satarak paraya tahvil etmeye çalışmışlardır. Krizin ilk gününde (24 Ekim 1929 Perşembe) borsada satışa sunulan hisse senedi sayısı 13 milyona yaklaşmıştır. Bankacılık kesiminin, bu paniği önleyecek ölçüde güçlü bir likiditeye sahip olmaması paniği hem hızlandırmış hem de boyutlandırmıştır. Banka iflasları arka arkaya yaşanmaya başlamış ve tüm kriz yılları boyunca da devam etmiştir. 1929 yılında 659, 1930 yılında da 2294 banka iflas ederek kapılarını kapatmak zorunda kalmıştır (Çiftçioğlu, 2008: 41).

Para ve sermaye piyasalarında yaşanan kriz koşulları reel ekonomiyi de vurmakta gecikmiştir. Üretim kayıpları ve işini kaybedenlerin sayısı inanılmaz boyutlara ulaşmıştır. Birleşik Amerika'da ve Kıta Avrupa'sında ve sadece Birleşik Amerika'da 1929 yılının baharında 3 milyon olan işsiz sayısı 1930 Ocak ayında 4 milyona, 1931 yılında da 8 milyona ulaşmıştır (Alkin, 1975: 13). Özellikle Almanya'da milyonlarca kişi işini kaybederek işsizler ordusuna katılmıştır.

2.3. İkinci Dünya Savaşından Sonra Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları

İkinci Dünya Savaşından sonra bütün kapitalist ülkelerde devlet kapitalizmi olan, devlet işletmeciliği ön plana çıkmıştır. 1945 yılı sonrası, dünya ekonomisinde yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Çünkü bu yıllar, dünya ekonomisinde, İkinci Dünya Savaşı'yla karşılaştırılmayacak ölçüde değişimin ve dönüşümün yaşanmasıyla dikkat çekmiştir. Dünya iktisat tarihinin en büyük krizi olarak kabul edilen 1929 Bunalımı ile ekonomiler varlıklarının büyük bir kısmını kaybetmişler, Birinci Dünya Savaşı ile son şeklini alan ulus devletler ekonomilerini korumak için ithalatta kısıtlamalar yapmışlar, korumacılığa giderek ikili anlaşmalarla dış ticarete bölünmeler yaratmışlardır. Hatta birçok devlet içerde yabancı parayla işlem yapılmasını dahi yasaklayarak, toplamda dünya ticaret hacmini ve refahını önemli ölçüde düşürmüşlerdir. Birçok ülke birbirlerine karşılıklı ayrıcalıklar tanırken, dolaylı olarak başka ekonomileri dışlamışlar, ortaya çıkan savaş psikolojisi ile ekonomilerin kaynaklarını savaş sanayisine ayırması sonucu toplamdaki milli gelir yükselmelerine karşın bireyselde önemli refah kayıpları olmuştur. Savaşın başlaması ile dış ticaret dengeleri çok önemli sapmalar göstermiş, içinden çıkılmaz bir bölünmüşlük ortaya çıkmıştır.

Savaşın korkunç boyutta bir yıkıma neden olması, piyasaların küçülmesi, 1929 krizinin hâlâ etkilerini sürdürüyor olması, artan koruyuculuk, ticaret savaşları ve ikili anlaşmalar gibi nedenlerle İkinci Dünya Savaşı sonrası geçmişin hatalarını tekrar etmemek için 1945 yılından itibaren Avrupa'nın yeniden onarımı ve çok taraflı, ayrıcalıksız bir ticaret düzeni arayışı artmıştır (Yenal, 1999: 132). Ayrıca, savaştan hemen sonra, Amerika Birleşik Devletleri'nin asıl endişesi yeni bir savaşı önlemekten çok gelmesi muhtemel ikinci bir büyük kriz ile karşı karşıya kalmaktır.

Tablo 3. 1950 Yılında Belli Başlı Ülkelerin Verileri

Ülkeler	GSMH (1964 Yılı Milyar Dolar Olarak)	Kişi Başı GSMH
ABD	381	2.536
SSCB	126	699
İNGİLTERE	71	1.393
FRANSA	50	1.172
B. ALMANYA	48	1.001
JAPONYA	32	382
İTALYA	29	626

Kaynak: Kennedy (2005:439).

Tablo 3 incelendiğinde; ABD kişi başı gayri safi milli hâsılda ilk sıradadır. Bunu İngiltere, Fransa ve Batı Almanya izlemektedir. 1950'lere gelindiğinde, ABD'nin, üstünlüğünün gözlemlendiği savaş sonrası sıralaması değişmemekle birlikte, Fransa ve Almanya'nın önemli ölçüde iyileşme kaydettiği görülmektedir. Japonya önemli bir gelişme göstermişse de, istediği noktada olamamıştır (Çiftçiöğlü, 2008: 89).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Amerika Birleşik Devletleri'nin dünya ölçeğinde sermaye birikiminin dinamiğini belirleyen tek merkez güç olduğu açıktır. Kuşkusuz bunda, Birleşik Amerika'nın savaştan galip olarak ve hiçbir tahribata uğramadan çıkmasının payı çok büyüktür. Merkez güç olarak Birleşik Amerika yeni bir sermaye birikim biçimine geçmiş ve kapitalist dünya ekonomisi sisteminin işleyiş mekanizmalarının da, bu sermaye birikim biçimi temelinde yeniden düzenlenmesine gitmiştir. Çevre konumundaki ülkelerin de yine dünya sistemi içindeki yeni rollerinin belirlenmesi ve bu ülkelerin bu düzenleme doğrultusunda yeniden biçimlenmesi öngörülmüştür. Bu gücü, 1970'li yılların başına kadar sürmüştür. Bu dönemde Birleşik Amerika kapitalist dünya sistemi içinde alınan ekonomik, politik ve askeri kararların tek başına yönlendiricisi olma konumunu sürdürmüştür. Birleşik Amerika ekonomik güç olma avantajını kullanarak, kendi ülkesinden dünya ölçeğine yayılan sermaye için en uygun kurumsal çerçeveyi, yine dünya ölçeğinde hazırlamaya girişmiştir. Bu arada, çevre ülkelerin bu yeni kurulan dünya içinde hangi konumları alacağı konusunda yönlendirici rol oynamıştır (Çiftçiöğlü, 2008: 130).

2.4. Altın Çağ Döneminde Dünyada Yaşanan Gelişmeler ve Devletlerin Ekonomik Durumları

II. Dünya Savaşından sonra Refah devleti anlayışı tam manasıyla hayata geçirilmiştir. "Altın Çağ" olarak adlandırılan 1945 ve 1970 yılları arasında özellikle batı toplumlarında, refah devletinin kapsamı, etkinliği ve uygulamaları en üst düzeye çıkmıştır.

Bu dönemde hem üretim hem tüketim %5 oranında artış göstermiştir. Yine bu dönemde tam istihdama yakın bir süreç yaşanmıştır. Bu dönemde Fransa ve Almanya aşırı istihdamla karşı karşıya kalmıştır. Bu ülkelerde toplam işgücünün %10'u göçmen ülkelerden karşılanmıştır. Yaşanan altın çağ döneminde dünya ticareti hızla artmıştır. İmalat sanayi ticareti %10 oranında hatırı sayılır bir büyüme göstermiştir. Gelişen ülkelerin birçoğu dünya çapında yaşanan bu refah döneminden pay almıştır (Ekin,1996: 98).

Avrupa refah devletleri II. Dünya Savaşı boyunca 30 yıllık süre içinde eşi görülmemiş bir ekonomik büyüme ve sosyal istikrar yaşamışlardır. Bu safha, 1970'lerin sonunda uluslararası ekonomik krizin başlangıcıyla sona ermiştir (Şenkal, 2005: 322).

1950-1973 arası dönemde birçok ülkenin GSYİH'sı kişi başına düşen milli gelir oranlarında artış yaşanmıştır. Bu hızlı büyümenin nedenlerini; hükümetlerin amaçlarının önceden belirlenmesi, kurumsal temellerin güçlü ve esnek olması, gelişmiş ülkelerde talep ve istihdam yaratmaya yönelik; gelişmekte olan ülkelerde ise kalkınma amaçlı politikaların uygulanması, yatırım oranlarındaki büyük artışlar, sermaye stoğundaki hızlı büyüme, yabancı yardımlar ve teknoloji transferindeki artışlar, az gelişmiş ülkelerde eğitime yönelik politikalar ve hem uluslararası ticaret ve uzmanlaşmada hem de iç ekonomik yapılarda meydana gelen değişimler olarak göstermek mümkündür. Bu dönemde dış ticaret ve uzmanlaşma konularında büyük ilerlemeler görülmüş, işgücü mobilitesi artmış, yabancı sermaye ve teknoloji yaygınlaşmıştır. Bunda tabii ki; kapitalist ülkelerin yaptıkları işbirliğinin de etkisi olmuştur (<http://www.webmastersitesi.com>, 15.02.2013).

Sosyal refah devletinin gelişim sürecinde, devletin ekonomik alana müdahalelerinin başlıca iki temel amacı olmuştur. Bunlardan ilki ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır.

Bunun için tam istihdamı sağlamak, sosyal refah programları aracılığıyla işçi- işveren ilişkilerini yumuşatmak ve emek piyasasını kontrol altına almak amaçlanmıştır. İlk amaçla paralel olarak ikinci amaç da alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, konut ve ulaştırma yatırımlarına hız verilmesi, temel toplumsal hizmetlerin tüm topluma sunulmaya çalışılması ve alt sınıflara gelir transferi politikalarının geliştirilmesi olmuştur. Toplumsal olarak daha adil sonuç veya durumlar elde etmek için gerektiğinde zorlayıcı kanunlarla yeni düzenlemelerin yapılması da öngörülmüştür (Sallan, 2004: 150).

Birçok batı toplumunda, II. Dünya Savaşı'ndan sonra uygulanan ekonomik politikalar, hızla büyüyen ekonomi ve sosyal refah devleti anlayışı, sosyal politika harcamalarının da artmasına yol açmıştır. Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, 1945'lerden itibaren, değişen dünya görüşü doğrultusunda, hemen hemen her ülkede, öncelikle sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere, sosyal harcamaların sürekli artış eğilimi gösterdiği bilinmektedir (Özdemir, 2004: 160).

Altın Çağ olarak adlandırılan bu dönemde özellikle gelişmiş batı toplumlarının hemen hemen hepsinde yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları kurulmuştur. Yine bu dönemde artan refaha bağlı olarak refahın tabana yayılmasına yönelik sosyal refah harcamalarının yapılması söz konusu ülkelerde geniş toplum kesimlerinin durumlarının iyileşmesi sağlanmıştır.

Üçüncü Dünya ülkelerinin altın çağı ise 1950'lerle 80'ler arası olarak belirtilmektedir. Dünyanın fakir ülkeleri olarak kabul edilen bu ülkeler hızlı bir endüstriyel gelişmede göstermişler, beklenmedik bir hızlanma kaydetmişlerdir. Özellikle Asya ve Latin Amerika'nın birçok ülkesi, İkinci Dünya Savaşından sonra adeta bir endüstri devrimi yaşamışlardır.

Özellikle bazı Asya ve Latin Amerika ülkeleri, savaş sonrası dönemde teknik, bilimsel ve endüstriyel altyapılarını oluşturmada, işgücünü yetiştirmede, yönetim ve örgüt kapasitelerini yaratmada ve bir endüstriyel yapı oluşturmada çok başarılı olmuşlardır. 1970'lerde bu ülkeler, endüstri toplumları açısından dikkati çekici bir rekabet ortaya koymuşlardır.

Bu tarihsel gelişim döneminde, Kuzey'in sanayileşmiş ülkeleri, bu gelişmeyi 1820 ile 1900 arasında 80 yılda geçerken, üçüncü dünyanın gelişen ülkeleri XIX. asırda Kuzey'in nüfus artışını beş misli, büyüme hızını ise ikiye katlayarak yarısı sayılacak bir sürede gerçekleştirmişlerdir. 1980'lerdeki yavaş ve dalgalı dünya ekonomik gelişme döneminde Hong-Kong, Singapur, Tayvan ve Kore gibi "dört küçük ejderha" yanında diğer bazı Asya ülkeleri dikkati çekici bir ekonomik başarı kazanmışlardır. Son yıllarda Çin'in ekonomik gelişmesi de göz kamaştırıcıdır. Doğu Avrupa'da komünizm çökerken Çin, dünyanın dörtte bir nüfus büyüklüğüyle 1980'lerde yıllık %10'a yakın bir büyüme hızı kaydetmiştir. Bu oran, dünya ekonomilerinde aşağı yukarı en hızlı büyümeyi ifade etmektedir (Ekin,1996: 99-100).

Tablo 4. 1965-80 ve 1980-90 Döneminde Gelişen Ülkelerde Büyüme

GSMH'nın Ortalama Büyüme Hızı	1965-1980 Arası	1980-1990 Arası
Düşük Gelirli Ekonomiler	4,9	6,1
Çin	6,8	9,5
Hindistan	3,6	5,3
Diğer	4,8	3,9
Orta Gelirli Ekonomiler	6,3	2,5
Sahra-Altı Afrika	4,2	2,1
Doğu Asya ve Pasifik	7,3	7,8
Güney Asya	3,6	5,2
Latin Amerika ve Karaipler	6,0	1,6

Kaynak: Ekin (1996: 101).

Tablo 4 incelendiğinde; Asya'daki yaşanan bu tecrübeye ters istikamette, Latin Amerika ve Afrika'da GSMH büyüme hızında 1980'lerde keskin bir düşüş gözlenmiştir. Bu iki kıtadaki ülkelerde dikkati çekici bir gelir düşmesi ortaya çıkmıştır. Bu kıta ülkelerinde 1980'lerde 1990'lara nazaran birey başına gelir oranlarında Latin Amerika'da %15, Afrika'da %30 düşme kaydedilmiştir. Buna mukabil, Güney ve Doğu-Asya ülkelerinde

bu dönemde, fert başına gelirlerde %53'lük bir yükselme yaşanmıştır. Sonuç itibariyle, savaş sonrası dönemde yeni sanayileşen ülkeler, yeni teknolojileri benimsemeye ve kendi ihtiyaçlarına uygun olarak geliştirmede çok yüksek bir kapasite göstermişlerdir. Bunların içinde en başarılı olanlar, yeni piyasalara girmeye ve ihrac fırsatları kovalamada büyük başarı kazanmışlardır. Böylece Güney, dünya ihrac ekonomisinde yüksek bir başarı kaydetmiştir. Ayrıca bu bölge eğitim, bilim, teknoloji ve öğrenim sistemlerini de yenilemiştir (Ekin,1996: 101).

2.5. Dünyada Devletlerin İşveren Rolündeki Değişimine Etki Eden Faktörler

2.5.1 Dünyada Küreselleşme ve Özelleştirme

A. Küreselleşme

Küreselleşme “1960’lar ve 1970’lerin işçi hareketlerindeki mücadelecilik ortamdan 1980’lerde ve 1990’larda esas itibariyle uluslararası rekabetin arttığı, verimlilik ve ekonomik etkinliğin önem kazandığı bir döneme” geçişten sonra ortaya çıkmıştır. Bu dönemden itibaren “küreselleşme” sözcüğü sık kullanılmaya başlanmıştır (Adams, 1995: 61). Küreselleşme süreci istihdama, sendikacılığa, endüstri ilişkileri sistemlerine, ücret ve çalışma koşullarına etki etmektedir.

Küreselleşmenin; dünyanın yaşadığı Tarım ve Endüstri Devrimleri’nden sonra ortaya çıkan üçüncü büyük devrimin, İletişim-Bilişim Devrimi’nin görüntülerinden biri olmakla birlikte, siyasal ekonomik ve kültürel öğelerden oluşan son derece karmaşık niteliğe sahip bir yapı olduğu söylenebilir (Sönmez, 2006: 179). Küreselleşmeyi belirleyen üç temel unsur bulunmaktadır. Teknolojik gelişmeler, ideoloji faktörü ve ekonomik faktörden oluşan bu unsurlara kısaca değinmek gerekirse;

- **Teknolojik Gelişmeler:** Bu gelişmeler bilgiye dayalı teknolojilerin geliştirilmesine büyük önem verildiği 1980’li yıllarda meydana gelmiştir. Böylece bilgi ve teknolojiye dayalı mal ve hizmet sektörü büyük ölçüde yaygınlaştırıp ucuzlaştırmıştır. Örneğin 1945 yılından beri okyanus ötesi nakliye bedelleri %50; hava taşımacılığı maliyetleri %80 ve transatlantik telefon bedelleri %99 oranında gerilemiştir. Teknolojik gelişim ve ardından gelen fiyat indirimi doğal olarak bu sektöre yatırımı da arttırmıştır. Bunun bir sonucu olarak da teknolojiye

dayalı küresel mali piyasaların gelişim gösterdiği söylenebilir (Sönmez, 2006: 180).

- İdeoloji Faktörü: Doğu bloğunun yıkılmasından sonra büyük önem kazanmıştır. Yani duvarların yıkılması küreselleşmenin kapılarını açarak yeni liberal ideolojinin temel ilkelerine güven anlayışı dahilinde Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi örgütlerin öncülüğünde küreselleşme akımının tüm dünyayı etkisi altına almıştır (Sönmez, 2006: 181).
- Ekonomik Faktörler: Gelişmiş ülkelerin iç piyasalarının ekonomik yönden doyuma ulaşması ve dış piyasalara açılma arayışı sonucu küreselleşme ekonomik alanda da kendisini göstermiştir. Dolayısıyla ortaya çıkan çok uluslu şirketler dünya ekonomisinde gün geçtikçe daha güçlü bir konum elde etmiştir. Çok uluslu şirketler ticaret yapma amacının yanında üretimi de dünya ölçeğinde yapmak istemektedirler. Ancak üretim aşamalarında teknoloji ve bilgi gerektiren üretim ölçeğini gelişmiş ülkelere; emek yoğun üretimi gerektiren ölçeğini ise az gelişmiş ülkelere yayarak ekonomik dağılımın "adaletsiz" bir hal almasına neden olmuşlardır (Sönmez, 2006: 181).

Küreselleşme süreci istihdama, sendikacılığa, endüstri ilişkileri sistemlerine, ücret ve çalışma koşullarına etki etmektedir (Kocabaş, 2004: 34). İktisadi açıdan küreselleşmenin gündeme gelmesi özellikle 1980'li yıllardan sonra olmuştur. Bu yıllardan itibaren dünyadaki endüstriyel şirketler, hızlı pazar değişiklikleri, ürün ve üretim teknolojisi değişiklikleri ve giderek zorlaşan rekabet koşullarından önemli ölçüde etkilenmeye başlamışlardır. Özellikle, pazarların doyuma ulaşması, müşterileri daha seçici kılmış ve ürün çeşitliliğini artırmıştır. Ayrıca, artan rekabet ve teknolojik gelişmeler ürünlerin yaşam çevrimlerini kısaltmıştır. Dolayısıyla firmalar stok düzeylerini en aza indirgeyen kaliteli, fakat düşük maliyetli üretim yapan, ürün ve taleplerdeki değişikliklere karşı daha esnek olan üretim ve üretim yönetimi teknolojilerini kullanmak ve geliştirmek durumunda kalmışlardır. Bu durum, birçok firmanın, üretim otomasyonu ve entegrasyonu programı çerçevesinde esnek üretim sistemlerini devreye sokmasına neden olmuştur (DPT, 1995: 1).

Küreselleşme dünya ekonomisinin bütünleşmesi anlamını taşımaktadır. İstihdama etki eden en önemli faktör küreselleşmedir (Kocabaş, 2004: 34). Bilgi teknolojileri küreselleşme ile birlikte ön plana çıkmıştır. İnternet sayesinde bilgi akışının sınırları kalmamıştır. Böylelikle dünya ülkelerindeki dev pazarlar Asya ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Japonya'nın 1995 yılında toplam ithalatı 335 milyar dolar olurken, ABD'nin toplam ithalatı 771 milyar dolar olmuştur.

Değişen dünya düzeni, yaşanan ekonomik değişim ve küreselleşme ile çalışma hayatının şekli de değişmeye başlamıştır. Küreselleşmenin istihdam üzerinde ciddi etkisi vardır. Hizmet sektörlerinde çalışanların sayısı üretim sektörlerine göre daha fazla olmuştur. Batı ülkelerinde hizmet sektörleri istihdamı %60'ların üzerine çıkmıştır. Çalışma hayatında standart dışı istihdam hız kazanmıştır. Kısmi süreli çalışma, bağımsız çalışma ve geçici istihdam tercih edilir bir hal almıştır. Küreselleşme temelde 3 faktör ile ortaya çıkmıştır;

- Destek veren faktörler,
- Hükümet politikaları,
- Şirket stratejileri.

Destek veren faktörlerde en önemli etken son 10 yılda gelişen uydu haberleşmesi, fax, elektronik mektuplaşma gibi uluslararası iletişimi imkân dâhiline sokan gelişmiş telekomünikasyon sistemleridir. 1950'li yıllarda Fransa, Almanya ve İtalya'nın 2. Dünya savaşıdan sonra %32 olan tarım sektörü istihdamı 1990'larda %6 ya düşmüştür. İstihdamın artmasını sağlayan faktörler;

- Rekabet gücünün artması,
- Üretimin artması,
- İhracatın artması,
- Kârlılığın artmasıdır.

Uluslararası ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, uluslararası ticaret ve sermayenin dolaşımında engellerin azaltılması ve çokuluslu şirketlerin faaliyetlerinin artması da küreselleşmeye hız kazandıran başlıca faktörlerdendir (Kocabaş, 2004: 40).

1993 yılındaki durgunluğun ardından dünya ticareti %12,5 seviyesine ulaşmış ve 1990'lardan sonra en üst seviyeye çıkmıştır. Ayrıca dünya ticaretinde hizmet

sektörünün payı %7,3 olmuştur. Dünya ticaretindeki bu yükseliş gelişmiş ülkelerin dışında, yeni sanayileşen Asya ülkelerinde de yaşanmaktadır. Küreselleşme ile birlikte Asya ülkelerindeki dış ticaret hacmi gelişmiştir. Üstelik Asyalı üreticiler Doğu Avrupa'yı hedef pazar olarak belirlemiştir.

Asyalı üreticiler Doğu Avrupa'yı, üretim maliyetleri düşük, batı Avrupa pazarına yakın ve AB'nin özel gümrük indirimleri uyguladığı bir bölge olarak görmektedirler. Özellikle Romanya, Macaristan ve diğer Doğu Avrupa ülkelerinde Güney Kore ve Japon menşeli çok sayıda Asyalı şirketler yer almaktadır.

Küreselleşmeyle 1975 yılında 282 milyar dolar olan dünya yabancı direkt yatırımları, 1993'te 2 trilyon dolara yükselmiştir. Dünya üretiminin oranı olarak bu yatırım 1975'in %4,5'inden, 1991 'in %8,5'ine yükselmiştir. Günümüzde dünya ticareti, dünya üretiminden %50 daha hızla artmaktadır. Bazı ülkelerin dünya ticaretindeki payı özellikle daha keskin bir şekilde yükselmektedir. Türkiye bunun ilgi çekici örneklerinden birisidir. 1979'da 7,4 milyar dolar olan dış ticareti, 1995'te 55 milyar dolara çıkmıştır (Ekin,1996: 18).

Küreselleşme ticaret ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılması ve daha etkin bir uluslararası işbölümüne neden olurken, aynı zamanda kalite ve fiyat açısından malların ve hizmetlerin daha etkin bir biçimde tüketiciye yönlendirilmesini sağlayarak insanların hayatını çok fazla etkilemektedir. Ayrıca sendikaların politikalarını uluslararası boyutta koordine etmeleri ve böylelikle işletmelerdeki çıkarlarını koruma ihtiyaçları son yıllarda yeniden güçlenen bir eğilim olarak ortaya çıkmıştır. Etkisini geçen yıllarda giderek artıran küreselleşme süreci, mega birleşmeler, özellikle sınır aşırı evlilikler sendika ve işgören temsilcilerinin uluslararası boyutta işbirliği arayışını yeniden körükleyen faktörler olarak ortaya çıkmış ve bu işbirliğinin tüm dünyayı etkileyeceği görülmektedir (Hekimler, 2003: 16-17).

Bununla birlikte düşük ticaret ve sermaye korumaları kısa sürede olumsuz sonuçlar doğurmakta, işçilerin ve yöneticilerin büyük bir esneklik ve değişimiyle yeni şartlara uyumunu zorunlu kılmaktadır (Kocabaş, 2004: 38-40).Bu süreç geleneksel istihdam ilişkilerini etkilemekte, büyük üretim birimleri küçülerek işgücünün yeniden yapılanmasına yol açmaktadır. Özellikle, küreselleşme emek piyasaları yoluyla endüstri ilişkileri sistemleri üzerinde etkiler yapmaktadır. 1990'lı yıllarda 5.5 milyar civarındaki

dünya nüfusu içinde işgücü 2 milyar, işsiz sayısı ise 800 milyon olmuştur. 2025 yılında dünya işgücününün 3 milyar civarında olması beklenmektedir. Ancak nüfus artışı verilerine göre hem dünya nüfusu, hem dünya işgücü yılda 100 milyon artmakta, ama buna karşılık yılda sadece 50 milyonluk bir istihdam yaratılabilmektedir (Ekin,1996: 23-24).

Bu bilgilerden hareketle küreselleşmenin olumsuz yönlerinin olduğunu da söylemek mümkündür. Buna göre (Ekin,1996: 21);

- Küreselleşme 1980'li yıllardan itibaren zengin ve yoksul ülkeler arasındaki gelir dağılımının iyice bozulmasına yol açmıştır.
- Küreselleşme uygulaması, özelleştirme, işten çıkarma, sendikasılaştırma, taşeronlaştırma, sosyal devleti küçültme, ücretleri düşürme, emeği koruyan araçları tasfiye etme, sosyal hakları kısıtlama gibi yöntemlerle hem gelişmekte olan ülkelerin yoksullaştırmasına, hem de uluslararası sermayenin sınır tanımayan egemenliği sayesinde yoksul ülkelere zengin ülkelere kaynak aktarılmasına neden olmaktadır.
- Bu gelişmelerin sonucunda dünya nüfusunun en zengin %20'si, dünya gelirinin %85'ine el koymaktadır. Buna karşılık, en fakir %20, dünya gelirinin ancak %1,4'üne sahiptir. Bu kesimin günlük gelirinin bir dolardan daha az olduğu söylenebilir. Dünyada yaklaşık bir buçuk milyar insan mutlak yoksulluk içinde yaşamaktadır. 1960'da dünyanın en zenginleri en fakirlerden 30 kat daha zengindi. 1990'da bu farkın 60 katına çıktığı ifade edilmektedir.

Sonuç itibariyle küreselleşme, ticaretin serbestleştirilmesi, teknik değişmeler, özellikle vasıfsız işçiler üzerine yarattığı etkiler yoluyla istihdam üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu bakımdan istihdam politikaları, uluslararası ticaretten makro-ekonomik politikalara kadar geniş bir perspektif içinde, emek piyasasına etkileri yönünden bu yeni gelişmeleri incelemelidir (Ekin,1996: 125).

B. Özelleştirme

Altın Çağ 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz ile birlikte sona ermiştir. Sosyal devlet anlayışında ekonomik büyümenin yavaşlaması, sürekli ve yaygın işsizlikle birlikte değişimler olmuştur. 1970'li yıllar geride bırakılırken devletin ekonomik ve sosyal alanlarda rolünün azaltılmasını savunan neoliberal düşünceler kabul görmeye başlamıştır. 1980'li yılların başından günümüze kadar ekonomiye yön veren neoliberal politikalar, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılmasını, özel sektör ve serbest piyasa ekonomisini, sosyal harcamaların kısıtlanmasını savunan bir düşünce olarak, sosyal politika uygulamalarını olumsuz yönde etkilemiştir (Tokol, 2011: 22-23).

Özelleştirmenin 1970'li yıllarda dünya ekonomisinde ortaya çıkan mali krizle yakından ilgisi vardır. Çünkü bu yıllarda kamu açıkları artmış, enflasyon ve işsizlik yükselmiştir. Diğer yandan, verimlilik düşmüş, yatırımlar azalmış, teknolojik gelişmeler yavaşlamış, iç ve dış borçlar ise dayanılmaz boyutlara ulaşmıştır. Böyle bir ekonomik kriz ortamında dünya finans örgütleri özelleştirmenin söz konusu krizi aşmada yardımcı olacağını ileri sürmüşler ve bu kapsamda yapısal ve sektörel krediler vermeyi taahhüt etmişlerdir. Bu gelişmeler karşısında özelleştirme iki temel gerekçeye oturtulmakta, bir yandan ekonomide verimlilik sağlamak, diğer yandan ise, sermayeyi tabana yaymak amaçlanmaktadır. Ayrıca, KİT'lerin ekonomi üzerindeki yükünü azaltmak, rekabeti artırmak, devlete gelir sağlamak ve bürokrasiyi azaltmak diğer amaçlar arasında sayılmaktadır. Aslında, özelleştirme tek başına bir ekonomik çözüm olmaktan ziyade, diğer yapısal reformların bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Yoğun istihdam baskısında kalan, geri bir teknolojiyle hantal bir üretimi sürdürdüğü ileri sürülen kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, uluslararası ticarete de liberalleşmenin temel unsuru olarak değerlendirilmektedir. Özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde, merkezi plan ekonomilerinin çöküşünden sonra, özelleştirmeyle ilgili tartışmalar daha da yoğunlaşmış ve keskinleşmiştir. Özelleştirme eğilimleri sadece Doğu Avrupa, Rusya ve Latin Amerika ülkeleri ile sınırlı kalmamış, Avrupa Birliği ülkelerinde de özelleştirme eğilimleri AB çerçevesi içerisinde hızlanmıştır. Roma Antlaşmasıyla ekonomik hedefleri belirlenmiş olan Avrupa Birliği, temelde devletçiliğin son derece sınırlı olduğu bir serbest piyasa ekonomisi öngörmektedir (Ekin, 1996: 187-188).

Dünyada ilk özelleştirme uygulamaları 1974'den sonra Şili'de, 1979'dan sonra İngiltere'de ve 1980'li yıllarda az gelişmiş birçok ülkede giderek artan bir hızla gerçekleşmiştir.

Şili'den sonra 1979 yılında Thatcher'ın iktidara gelmesiyle beraber dünyadaki ilk sistematik ve kapsamlı özelleştirme programı İngiltere'de uygulamaya konulmuştur. Bu dönemde 1945'ten sonra izlenen temel ekonomi politikalarından vazgeçilerek ekonomik ve sınaî yapıda radikal bir takım değişiklikler yapılmıştır. Thatcher, kamunun genel ekonomi içindeki payının azaltılmasına, buna karşılık özel sektöre ağırlık verilmesine öncelik vermiştir. Mart 1992 tarihine kadar 46 temel kamu kuruluşu özelleştirilmiştir. Federal Almanya'da 1980'lere kadar kamu iktisadi teşebbüsleri ön planda olmuştur. 1982 yılına gelindiğinde Hıristiyan Demokrat Helmut Kohl hükümetiyle birlikte, özelleştirme uygulamaları etkinlik kazanmıştır. Doğu Almanya'da ise Ocak 1993 tarihi itibariyle kamu iktisadi teşebbüslerinin %80'i özelleştirilmiştir (<http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/1mak982.htm>, 25.01.2013).

Özelleştirme politikalarının 1980'li yıllardan itibaren, kabul görmesi ve pek çok ülke tarafından uygulanması, uluslararası sermayenin önündeki engellerin kaldırılması ve küreselleşme politikalarının kalkınma ve sanayileşme politikalarının belirleyicisi olması devletin giderek küçülmesine neden olmuştur. Özellikle bu dönemde, Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası ve Avrupa Birliği (AB) gibi bölgesel örgütlerin, sosyal düzenlemelerin oluşturulmasında etkinliklerinin arttığı görülmektedir (Tokol, 2011: 23).

Serbest piyasa ekonomisine etkinlik ve işlerlik kazandırılması özelleştirmenin ekonomik amaçlarının başında gelmektedir. Özelleştirmenin bir diğer amacı ise devletin ekonomideki rolünü, ağırlığını ve payını azaltarak, fiyatların rekabet ortamı içinde serbestçe oluşmasını sağlamaktır. Kamu teşebbüsleri sosyal ve siyasi endişeler taşımaktadır. Bunun için ekonomik şartlara uygun işletmecilik faaliyetleri yapılamamaktadır. Doğru işletmecilik metotlarının uygulanmaması sonucu rekabet etme güçleri azalmakta ve bürokratik işlemler içinden çıkılmaz bir hal almaktadır.

Bu duruma, özelleştirme faaliyetleri ile son verilebileceği düşüncesi hakimdir. Bu sayede verimin artacağı ve disiplinli bir çalışma düzeni ile bu kuruluşların kâr eder bir

duruma gelebileceği düşüncesi önem kazanmaktadır. Dolayısıyla özelleştirmelere her ne kadar eleştirel yaklaşımlar olsa da özellikle son yıllarda daha sıcak bakılmakta ve birçok ülke tarafından tercih edilmektedir.

2.5.2 Dünyada Sendikalaşma Faaliyetleri

Sendikal hareketlerin nitelikleri ülkelere göre farklı olmuş ve ABD’de ekonomik sendikacılık diğer bir ifade ile pragmatik sendikacılık, İngiltere’de ihtilalcı olmayan reformist sendikacılık, Kıta Avrupa’sında ise sınıf sendikacılığı ve siyasal sendikacılık gelişmiştir (Ekin, 1996: 18).

Batı'nın gelişmiş piyasa ekonomilerinde sendikalar ön plandadır. Fransa ve ABD gibi bazı ülkelerde sendika yoğunluğunda keskin bir düşüş yaşanırken, diğerlerinde yoğunlukta azalma görülmekle birlikte, sendikaların işgücünün hala önemli bir kısmını örgütlediği gözlenmektedir. Kuzey ülkelerinde ise yüksek seviyeli bir yoğunluk görülmüş, bu ülkelerde sendikalar önemli roller oynamaya devam etmişlerdir. Bu ülkelerin çoğunda, işyerlerinde çalışanları temsil etme konusunda sendikalar önemli bir rol üstlenmişlerdir. Dolayısıyla sendikaların işyerinin rekabet kabiliyetini artırdığını söylemek mümkündür. Sendikalar işyerinde takım ruhunu geliştirmekte ve şikâyetleri çözüme kavuşturmakta etkin rol oynamaktadır (Ekin, 1996: 150).

Kitle üretimine geçişle birlikte, sanayileşmiş batı ülkelerinde sanayi işgücünün önemli bir toplum kesitini oluşturması, bağımlı çalışanların sayısı itibariyle artması, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin gelişmesi, klasik liberal iktisadi anlayışın yerine Amerika’da "Kurumsal Ekonomi" ve Avrupa’da ise, "Keynesyenci Ekonomi" anlayışlarının oluşması ve 1929 ekonomik krizinin etkisi işçilerin ve sendikaların sosyoekonomik ve siyasal önemlerini artırmıştır. Genelde 1930 sonrası dönemde sendikalar, özellikle koruyucu yasalar yoluyla işveren ve hükümetler karşısında güçlü bir konuma gelmiş ve toplu pazarlık, istihdam koşullarını düzenleyen temel müessese olarak kabul edilmiştir (Delican, 1995: 202).

Bu gelişmeler altında, hâkim ekonomi anlayışının etkisiyle sendikalar, siyasal ve ekonomik açıdan yararlı örgütler olarak değerlendirilmiştir. Böylece, liberal ekonomik görüşün aksine, sendikaların ekonomik gelişmede olumlu bir stratejik faktör olarak değerlendirilmesi dönemi başlamıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlayarak 1970'lere

kadar devam eden ve "altın çağ" olarak isimlendirilen bu dönemde, sendikalar kamu politikalarının oluşmasında ve işyerlerinde çalışma koşullarının belirlenmesinde etkin bir rol oynamışlardır. Aynı gelişme sürecinde, sendikaların gelişme stratejileriyle uyumlu "neo-korporatist" yapılara dönüştüğü de gözlenmiştir. Batı'nın gelişmiş piyasa ekonomilerinde, ülkeden ülkeye dikkati çekici farklılıklar gözlenmekle birlikte, örgütlenmelerin "işkolu seviyesinde" ve "endüstri sendikacılığı" biçiminde ortaya çıktığı görülmektedir. Böylece, sendikalar ulusal sendikalar, federasyonlar ve konfederasyonlar biçiminde örgütlenmeye başlamışlardır. Bu gelişmeye paralel olarak, toplu pazarlık süreçlerinin de işkolu ve ulusal seviyede gerçekleşmeye ve merkezileşmeye başladığı gözlenmiştir. Gerçekte işverenlerin korporatist yapılar içinde işçi sendikalarına karşı tutumunda bir yumuşama tespit edilmiş, sendikalarla işbirliği yapma eğilimi güçlenmiştir. Kaldı ki işçiler lehine gelişen emek piyasası koşulları, Batı'da sürekli hale gelen büyüme ve artan refah, sendika hareketinin daha da güçlenmesini hızlandıran önemli faktörler olmuştur (Ekin, 1996: 145).

1970 sonrasında sanayileşmiş batı ülkelerine baktığımızda ilk dikkati çeken, ekonomik büyümenin yavaşlamasına paralel olarak işsizliğin artması, enflasyonun yükselmesi sonucu harcamaların kısıtlanarak istikrar politikalarının gündeme gelmesidir. Kuşkusuz bu ekonomik değişim, 1945 sonrası kapsamlı bir uygulamaya dönüşen Keynesyen politikaların önemini azaltırken, işçi sendikalarını beklemedikleri koşullarla karşı karşıya bırakmıştır (Selamoğlu, 1995: 124-125).

1970 ortalarından bu yana gelişmiş liberal ekonomiler "üçüncü endüstri devrimi" denilen mikro-elektronik devrimle önemli bir yapısal değişiklik içine girmişlerdir. Kısaca kitle üretimi, standart üretim ve fiyat rekabetine dayalı fordist üretim tarzı, işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı taylorist iş örgütlenmesi büyük ölçüde değişmiştir (Koray, 1994: 73).

1980'li yıllara geldiğimizde ise yaşanan yeni gelişmelerle birlikte, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde sendikasızlık olgusu ortaya çıkmaya başlamıştır. Hatta bazı ülkelerde -özellikle ABD- de sendikasız sektör dominant hale gelmiştir. (Şenkal, 1999: 93).

Batı sendikalarında durgunluk ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunun nedenleri:

- 1) İleri teknolojik gelişme,
- 2) Dış rekabet,
- 3) Gelişmiş Batı ülkelerinde ve özellikle ABD ve İngiltere’de uygulanan ekonomik politikalar,
- 4) Artan işsizlik olarak göstermek mümkündür.

Aşağıdaki tabloda OECD ülkelerinin işsizlik oranları gösterilmektedir.

Tablo 5. OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları (%)

Ülke Adı	2000	2001	2002
İsviçre	2,7	2,6	3,1
Hollanda	2,8	2,4	2,8
Avusturya	3,7	3,6	4,3
İngiltere	5,4	5,0	5,1
Danimarka	4,4	4,3	4,5
Japonya	4,7	5,0	5,4
İsveç	5,6	4,9	4,9
Avustralya	6,3	6,7	6,3
ABD	4,0	4,7	5,8
OECD Toplam	6,3	6,5	7,0
Kanada	6,8	7,2	7,7
Belçika	6,9	6,7	7,3
İtalya	10,4	9,4	9,0
Avrupa Birliği	8,5	8,0	8,4
Fransa	9,3	8,5	8,8
Almanya	7,8	7,8	8,6
Türkiye	6,6	8,5	10,6
İspanya	11,3	10,6	11,3
Slovakya	18,7	19,4	18,6
Polonya	16,4	18,5	19,9

Kaynak: Şenkal (2005: 517).

Tablo 5 incelendiğinde; Polonya’da işsizlik %19,9 ardından Slovakya’da %18,6 olmuştur. İspanya’da %11,3 olan işsizlik Türkiye’de %10,6’dır. AB %8,8 iken OECD toplamı %7’dir. İsviçre’de %3,1 olan işsizlik oranı Hollanda’da %2,4 olarak en düşük seviyeyi yakalamıştır.

ILO'nun 1998 araştırmasına göre, 1985 ve 1998 yılları arasında sendika üye sayıları elde edilebilen ülkeler açısından, Afrika’da 3, Amerika’da 7, Asya’da 3 ve Avrupa’da 23 ülkede sendikalı çalışan sayısında azalma görülmüştür. Son 10 yıl içerisinde, karşılaştırmalı verilerin sağlanabildiği 66 ülkeden 35’inde sendikalaşma oranı %20 düzeyinde bir düşüş göstermiştir. Ayrıca son yirmi yılda OECD ülkelerinde sendika üye sayısı %36’dan %27’ye düşmüştür. 2003 itibariyle, yalnızca ABD’de sendika ve işgücü

sayısı üçte bir oranında azalmıştır. Ayrıca Avusturya, Almanya, İtalya ve Britanya'da da azalma eğilimi sürmekte ve sendikalar güçlerini ve siyasi nüfuzlarını yitirmektedirler. Örneğin Alman sendikacılığında da son yıllarda önemli ölçüde güç kaybına rastlanmaktadır. Alman sendikaları, pazarlık güçlerini geliştirebilmek için, daha az sayıda çok büyük birlikler içinde toplanmaya çalışmaktadırlar. Tüm çalışanlar bakımından sendikalaşma oranı AB'de 2000 yılında %27,8'den, 2008'de %23,4'e gerilemiş; sendikaların üye kaybı yaklaşık 3 milyon çalışan olmuştur. Bir diğer çarpıcı veri ise, bugün dünya işgücünün sadece %17'sinin sendikalı oluşudur (Seymen ve Çeken, 2004: 58).

Batı'da işçi sendikacılığının gücündeki değişimleri inceleyen bazı araştırmalara göre, bu gücü etkileyen evrensel gelişmeler arasında ekonomik yapıda meydana gelen değişimler, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik oluşumlar, küreselleşmenin hızlanması, üretim modelindeki değişimler yanında, teknolojik gelişmeler üzerinde de önemle durulmaktadır. Bu arada devletin rolündeki değişme, işverenlerin yönetim anlayışındaki farklılaşma, istihdamın sektörel dağılımındaki gelişmeler ve standart-dışı çalışmanın yaygınlaşması, diğer dikkati çekici faktörler olarak sıralanmaktadır (Ekin, 1996: 148).

İşgücünün yapısındaki değişimlere baktığımızda ise, kadın işgücünün genişlemesi, genç işgücünün artan önemi, işgücünün vasıf düzeyindeki değişimler, işçi sendikacılığının gücünü etkileyen diğer evrensel faktörler olarak belirtilmektedir. Bu konudaki değerlendirmelere göre, bu evrensel temel faktörlerin etkisiyle, sendikacılığın gücünde kararlı bir yapı gösteren ülkeler arasında Almanya ve İsveç, üye sayısı azalan ülkeler arasında ise ABD, Fransa ve İngiltere sayılmaktadır (Selamoğlu, 1995: 68).

1970'lerde AB ülkelerinde ortaya çıkan krizin bir sonucu olarak, sendikalar önemli ölçüde güç kaybına uğramışlar ve çalışma ilişkilerinde savunmacı bir tutum içerisine girmişlerdir. Sendikaların güç kaybetmesinin ana nedeni her geçen gün artan işsizliktir. Ayrıca ekonominin merkez-dışına yönelmesi eğilimi bütün gelişmiş ülkelerde yapısal bir değişmeye neden olmuştur.

Bununla birlikte işgücünün yapısında ve davranış biçimlerinde değişimler yaşanmıştır. Yaşanan bu değişimde kadınların ve yüksek tahsil görmüşlerin daha büyük oranda işgücüne katılması etkili olmuştur.

1970'ler işgücünde kadın oranlarının hızlı bir şekilde artısına tanıklık etmiştir. Nispeten daha düşük oranlarda olmak üzere, kadın işgücü oranları 1980'lerde de artmaya devam etmiştir. OECD ülkeleri arasında en yüksek kadın oranlarına Kuzey Avrupa Ülkeleri, Kuzey Amerika ve Birleşik Krallıkta rastlanmaktadır. Kadınlar endüstri toplumlarında toplam işgücünün daha büyük bir kısmını oluşturmaya başlamışlardır. Kadın işgücünün artışı ile çalışanların daha düşük ücret alması, sosyal yardımlardan daha az yararlanması, iş güvencesinin daha zayıf olması gibi durumlar ileri sürülmektedir. Kadınların genelde sendikal örgütlenmeye karşı daha gevşek olan tutumundan dolayı, böyle bir gelişmenin sendikaların üye kaybında önemli bir etken olduğu da ifade edilmektedir. Sonuç itibariyle ileri sürüldüğüne göre, iki asır boyu sendikaların örgütlediği el işçiliğine dayanan, tam-sürelî erkek işgücü gittikçe ortadan kaybolmaya başlamıştır. Yeni işgücünün gittikçe büyüyen kısmı kadın, beyaz yakalı ve kısmi-sürelî işçilerdir. Bu gelişme de sendikaların gücünü hızla düşürmektedir (Ekin, 1996: 148-149).

ABD ve İngiltere'de neoliberal çerçevede "sendikasızlaştırma" ve toplu pazarlığın adem-i merkezileştirilmesine gidilmektedir. Bu ülkelerde "insan kaynakları yönetimi" uygulamaları ön plana çıkarılarak, sendikaların fonksiyonlarını üstlenmesine çalışılmaktadır.

Yeni teknolojilerin yaygınlaşması işçi-işveren ilişkilerinde ferdileşme eğilimine sebep olarak çalışanların sendikalaşma eğilimlerini azaltmakta sendikalaşabilir işgücü miktarını düşürmektedir. Genellikle endüstri sektöründe istihdam miktarı azalırken ulaşım ve iletişim sektörü ile hizmet sektöründe istihdam artış görülmektedir. Belçika'da 1995-1999 döneminde endüstride istihdam oranı % 22,7 azalırken, sağlık hizmetlerinde istihdam % 22, ulaşım ve iletişim sektöründe ise % 8,2 artış göstermiştir. İleri teknolojilerin gelişmesi sonucunda ortaya çıkan "Post Fordist" üretim tarzı da sendikacılığın gerilemesinde etkili olmaktadır. Fordist üretim tarzı katı hiyerarşi, dikey emir zinciri gibi özelliklere sahipken yerine günümüzde post-fordist yani yatay hiyerarşiye dayanan ve yatay iletişimi esas alan üretim anlayışı hakim olmaktadır. Bütün bu etkenler sendikaların zayıflama temayülü göstermesine neden olmaktadır (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 9).

Yeni teknolojilerin etkisinin en yüksek olduğu Japonya'da 1974'de sendikalaşma oranı % 33,9 iken, 1990'da % 25,2'ye düştüğü görülmüştür (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 9). Japon firmaları gittikleri pek çok yerde sendikayı dışlama eğilimi göstermektedirler. Dönüşüme ABD'de işverenler öncülük ederken, İngiltere'de devlet daha aktif bir rol üstlenmiştir. Thatcher hükümeti, sendikaların etkinliğini azaltmak ve işgücü piyasası esnekliğini artırmak için bir dizi yasada değişiklik yapmış ve böylece İngiltere'de endüstri ilişkileri alanında önemli bazı değişimler ortaya çıkmıştır. Sendikaların üye yoğunluğu azalmış, fakat daha da önemlisi toplu pazarlığın kapsamına giren işçi sayısı dramatik bir biçimde azalmıştır. Böylece, İngiliz endüstri ilişkilerinde ağırlık merkezi firma ve işyeri düzeyine kaymıştır. Hükümetlerin sendikalara ve toplu pazarlığa yönelik politikaları ve yasal düzenleme seviyesi, sendika üyeliğini ve sendikaların sosyo-ekonomik güçlerini büyük ölçüde etkilediğinden, devletin rolündeki bu değişimin endüstri ilişkileri sistemi üzerindeki etkisi çok büyük olmuştur (Bilgin, 2011: 72)

Kıta Avrupa'sında ise, değişimler daha yavaş ve mevcut kurumsal yapıların dönüştürülmesi şeklinde olmaktadır. Bu ülkelerde Amerika ve İngiltere'nin aksine, endüstri ilişkilerinde keskin dönüşümler görülmemektedir. Yeni yapılanmada amaç, işçi-işveren arasında işbirliğini gerçekleştirmek, çatışma yerine uyumlu bir endüstri ilişkileri yaratmak ve piyasa şartlarına işletmelerin kolayca uyum sağlamalarını gerçekleştirmektir (Ekin, 1996: 146).

Dünya genelinde faaliyet gösteren çok uluslu işletmelerin önemli bir kısmının, yönetim ve örgüt yapısına ilişkin olarak küresel stratejiler uyguladıklarını söylemek mümkündür. Merkezden yönlendirilen küresel stratejilerin etkisiyle, köken ülkedeki çok sayıda ana işletme, denizaşırı şubelerine çalışma alanında önemli ölçüde etkide bulunmaktadır. Örneğin IBM, Motorola, National Semiconductor, Bleck and Decker ve Hughes Microelectronics gibi bazı işletmeler, üçüncü bir tarafın kendi kuruluşlarındaki çalışma ilişkilerine müdahale etmesini engelleyebilmek için, küresel insan kaynakları politikaları geliştirmişlerdir. Bunun sonucu olarak, çok uluslu işletmelerde, işkollarındaki işveren sendikasına üye olmama eğilimi görülmekte ve yüksek sendikasızlaşma oranları ortaya çıkmaktadır (Seymen ve Çeken, 2004: 68).

Sendikaların geleceği büyük ölçüde, çalışanları üyelik konusunda ikna ve bu konuda yeni politikalar geliştirebilme kabiliyetleri tarafından belirlenecektir. Bu da, geleneksel sendikacılık anlayışında önemli revizyonlar ve politika değişimlerini zorunlu kılmaktadır (Bilgin, 2001: 74).

2.5.3 Dünyada Alt-İşveren ve Taşeron Uygulaması

Alt-işveren uygulamasının, özellikle Batı'da 1970'lerde ortaya çıkan krizle genişlediği görüşü hâkimdir. Bu dönemde, yüksek enflasyon ve işsizlikle ortaya çıkan durgunluk, birçok ülkeyi yeniden yapılanmaya zorlamış, "post-fordizm", "esnek uzmanlaşma", "yalın üretim", "toyotizm" ve benzeri kavramlarla ifade edilen bir üretim sistemi geliştirmiştir. Böylece, "esnek üretim" olarak ortaya çıkan ve tek amaçlı makinalar yerine kısa sürede farklı ürünlere uyarlanarak üretim yapabilen esnek teknolojiler, işletmelerin yaşamlarına yeni boyutlar getirmiştir. Üretim teknolojilerindeki esneklik, esnek çalışma biçimlerinin çekirdek işgücünün niteliğinde bir yükselmeyi ve zenginleşmeyi de birlikte yaratmıştır. Öte yandan, üretim süreci küçük parçalara ayrılarak, üretim organizasyonunda da değişikliğe gidilmiş, ölçek ekonomileri önemini yitirmiş, üretim büyük ölçekli işletmelerden küçük ölçekli işletmelere kaymıştır. Sanayi taşeronluğunun esas alındığını ve "endüstriyel taşeronluk" ya da "üretim taşeronluğu" kavramlarının yaygın bir biçimde kullanıldığını görülmektedir. Alt-işveren uygulaması, küreselleşme ve bölgesel bütünleşmelerin beraberinde çalışma hayatına getirdiği çok önemli bir çalışma sorunudur. İşyerlerinin temelde iki yönden alt-işverene yaklaştıkları gözlenmektedir. Bunlardan birincisi, bir yandan hizmetin kalitesini artırmak, diğer yandan bu hizmeti daha ucuza mal ederek rekabet gücünü artırmaktır. Bu nitelikleriyle, Batı toplumlarında alt-işveren uygulamasının teknolojik ve ekonomik gelişmelere uygun bir şekilde hızla büyüyüp çeşitlendiği bilinmektedir (Ekin, 1996: 184-185).

2.5.4 Dünyada Esnek Çalışma Uygulaması

“Esnek çalışma” denildiğinde farklı esneklik şekilleri ortaya çıkmaktadır. Bunlar; işyerinin esnekleşmesi (taşeron/alt-işveren gibi), işin esnekleşmesi (nakil, tayin, kısa süreli çalışma, geçici işçi, mevsimlik işçi gibi), iş sürelerinin esnekleştirilmesi (değişken zamanlı çalışma, yoğun çalışma gibi), ücretlerin esnekleştirilmesi (ücret ödemelerinin zamanının sabit olmaması sabit bir ücretin olmaması –performansa dayalı ücret- gibi)’

dir. Emek piyasası esnekliğinin genişlemesinde değişik istihdam biçimlerinin uygulanması Avrupa iş hukukunda ve uygulamasında en önemli değişiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. 1970'lere kadar AB'nin birçok ülkesinde istihdam koşullarını belirleyen temel yasal düzen, süresi belirsiz tam istihdamı öngörmektedir. Belirli süreli hizmet akitleri ülkelerin çoğunda yasal koruma altında uygulanmaktadır.

Teknolojik değişim sonucunda değişen rekabet koşullarına uyum sağlama gereği, esnek üretime geçmeyi ve işgücü istihdamında esnekliği beraberinde getirmektedir (Kocabaş, 2004: 37). Günümüzde daha çok tercih edilen çalışma modeli ise "Working-time flexibility" yani "çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi" dir ve daha çok işverenlerin tercih ettiği bir çalışma şeklidir. Değişen koşullar ve küreselleşme ile birlikte hem Avrupa ülkelerinde hem de dünyanın birçok ülkesinde çalışma sürelerinde esneklik uygulaması tercih edilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde ekonomik ve sosyal yapıda yaşanan değişimler, ihracatın artması, hizmet sektörünün büyümesi, kadının çalışma yaşamında daha aktif olması gibi değişimler çalışma sürelerinin esnekleşmesine neden olmaktadır.

Avrupa'da işverenlerin esnek çalışmayı tercih etme nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Biagi, 2002: 27);

- Bilgi toplumunun getirdiği teknoloji, verimlilik, üretim artışı, rekabet gibi değerlerin bir sonucu olan dijital ekonominin gereği olması,
- Yeni dünya düzeninde firmaların çok hızlı bir şekilde küçülüp-büyümesi,
- Geçici işçilerin sendikalaşma oranının düşük olması,
- İşe alım sürecinin karmaşık yapıda olması ve zaman zaman karşılaşılan yasal sorunlar.

Batıda 1967 yılında esnek çalışma modelini ilk uygulayan federal Almanya olmuştur. O tarihte işçilerin trafik saatinde yolda çok zaman harcamamaları için trafik saatinden sonra işe gelmelerinin uygun olacağı düşünülmüştür. Zamanla, esnek çalışma yaygınlaşmış ve 1973 yılına gelindiğinde Federal Alman işgücünün %6'sının esnek çalışma süresi biçiminde çalıştığı belirtilmiştir. 1975 yılına gelindiğinde ise bu oran daha da artmış, özel işletmelerin %35'i, kamu işletmelerinin %60'ı esnek çalışma

sürelerini uygular hale gelmiştir. 1980 yılına gelindiğinde ise toplam işgücünün %40-45'i esnek çalışmada bulunmuşlardır (Yavuz, 2000: 619).

Aynı tarihlerde, İsviçre'de de esnek-zamanlı çalışmanın yaygınlaştığı bilinmektedir. 1980'li yıllarda İsviçre' de esnek çalışma sürelerinde çalışanlar, işgücünün %40-45'ini oluşturmaktaydı. Hatta Winterthur ve Zurich gibi bazı bölgelerde bu oranın %70'lere ulaşmış olduğu belirtilmektedir (<http://www.ceis.org.tr>, 25.01.2013).

Hollanda işgücü piyasası, tüm çalışanlar açısından AB'nin en yüksek yarı zamanlı çalışma oranına sahiptir. Esnek çalışma grubuna dahil olan yarı zamanlı çalışanlar, tam zamanlı çalışanlarla aynı statü ve haklara sahiptirler. Hollanda'daki işçilerin %11'i belirli süreli hizmet akitleriyle istihdam edilmektedir. Bu konu ile ilgili olarak Hollanda'da 2004 yılı itibariyle Çalışma Zamanları Kanunu'nun basitleştirilmesi ile ilgili çalışmalar artırılarak bireysel ve toplu anlaşmalarda hem çalışanlar hem de işverenler için daha özgür çalışma ve dinlenme zamanlarının belirlenebilmesi amaçlanmıştır. Hollanda Hükümeti çalışma zamanlarını günde en fazla 12 saat; haftada ise 60 saat olarak önermektedir (Sönmez, 2006: 194).

Fransa'daki esneklik uygulamalarına baktığımızda ülkede 1985'den bu yana yarı zamanlı çalışma biçiminde artış görülmüştür. 1997'de toplam istihdamın %17'sini yarı zamanlı çalışanlar oluşturmaktadır. 1992'den bu yana ise yarı zamanlı çalışanlar için sosyal güvenlik primlerine kısmi muafiyetler getirilmiştir. Fransa'da 1980'lerin sonlarında sayısal esnekliğin artırılmasına yönelik adımlar atılmıştır. Buna rağmen, mevcut sistem önemli ölçüde maliyet ve gecikmeler yaratmaktadır. Fransa'da 2000 yılından bu yana yarı zamanlı çalışma oranları yerinde saymaktadır. Bu durumun öncelikli sebebi ise azaltılmış iş saatlerine ilişkin kanunlar çerçevesinde yarı zamanlı çalışmaya daha az önem verilmesidir (Sönmez, 2006: 194).

İspanya'da yarı zamanlı çalışma 1994'teki işgücü piyasası reformları sonucu artış gösterdiği görülmüştür. Yeni anlaşmaların sayısı 1994'te %47 artış göstermekle birlikte, yarı zamanlı çalışanlar, işgücünün ancak %8'ini oluşturmaktadır. Bu oran 2002 yılında %18,9 oranındaki AB ortalamasının oldukça altında kalmaktadır. Bununla beraber İspanya'da geçici istihdam oranı 2002 yılı itibariyle %31,2 düzeyindedir. Bu yönüyle de Avrupa'nın en yüksek geçici istihdam oranına sahip ülkesi olmayı sürdürmektedir. Belirli süreli hizmet akitleri ise İspanyol işverenlerince çok benimsenmiş olup, tüm

çalışanların %35'i de bu esasa göre çalışmaktadır. Ücretlerdeki esneklik konusunda ise İspanya'daki ücretlerin, OECD ülkelerindeki işsizliğe en az uyum gösteren ücret olduğu ifade edilmektedir. Buna göre İspanya'daki ücret katılığı ve bu katılığa neden olan ücret pazarlığı sistemi sayesinde İspanya'daki ücret esnekliğinin çok sınırlı olduğu söylenebilir (Sönmez, 2006; 195).

İngiltere'de 1965 yılında, atipik istihdam toplam işgücünün % 17'sini oluştururken, bu oran 1975'de % 23, 1985'de % 30, 1991 yılında % 40 olmuştur (Yavuz, 2000: 619). İngiliz işgücünün %25'inin yarı zamanlılık esasına göre istihdam edildiği görülmektedir. Esnek çalışma süresi biçimlerine bakıldığında ise, İngiltere'de gün geçtikçe daha popüler eğilimlerin olduğu gözlemlenmektedir. 1999 tarihli (Employment Relations Act) İstihdam İlişkileri Yasasına kadar, geçerli sebebe dayanmayan işten çıkarmalarda, ilgili süre 1979'da 6 aydan 1 yıla, 1985'te 2 yıla çıkarılmıştır. Yeni Yasa ile bu süre 1 yıl olarak tespit edilmiştir. Bunun yanı sıra 2000 yılında İngiliz hükümeti tarafından oluşturulan İş-Yaşam Dengesi Kampanyasıyla işverenler, uzun çalışma saatleri kültürüne takılı kalmadan iş ve yaşam dengesi kurulmasının önemine inandırılmaya çalışılmıştır. Sonrasında, 2002 yılı (Employment Relations Act) İstihdam İlişkileri Yasası, geliştirilmiş analık ve babalık izinleriyle ilgili yeni yetkiler tanımış ve 18 yaş altında özürü çocuk sahibi olan ya da 6 yaşın altında çocuğu olan ailelere esnek çalışma modellerini talep etme hakkı tanımıştır. Bu noktada kanunun, işverenlerin bu tip isteklerini ciddi bir değerlendirmeye tabi tutması gerektiğini bildirdiği görülmektedir (Sönmez, 2006: 196).

Avrupa Birliği'nde 1995 yılında perakende dağıtım, eğitim, sağlık, turizm, bankacılık, finans ve sigorta iş kollarında açılan işlerin yaklaşık %80'inin yarı zamanlı çalışmaya dayalı olduğu görülmektedir (Seymen ve Çeken, 2004: 61). AB'nin üye devletlerdeki esneklik uygulamalarına da bakıldığında bu üye ülkelerin kendileri arasında esnekliğe ilişkin zaman zaman farklı uygulamalar görüldüğünü fakat genel itibariyle esnekliğin sosyal hakları koruyacak şekilde sürdürüldüğü ve esnek çalışma oranının AB ortalamasının %20 seviyelerinde olduğu görülmektedir. Ayrıca esneklik, ücret yapısı dışında çalışma saatlerini de etkilemiştir. 1998 yılında üye ülkelerde ortalama iş süresi 1660 saat iken esnek çalışma uygulamaları arttıkça süre, bireysel olmaktan çıkarak hesaplamada güçlükler yaşanmıştır. 2000 yılı itibariyle toplam haftalık iş süresi 39

saatten 37 saate düşmüş fakat yıllık iş süresinde artışlar oluşmuştur. (Sönmez, 2006: 196).

Kanada'da yarı zamanlı çalışma, 1976'dan 1995'e kadar tam zamanlı istihdama göre 3 kat artış göstermiştir. ABD'de ise esnek çalışma süresinde çalışanlar 1974 yılında işgücünün % 4'ünü, 1980'de % 8,1'ini ve 1985 senesinde ise % 12'sini oluşturmuştur. (Yavuz, 2000: 619). 1991 yılında ABD'de yapılan ve 188 büyük işletmeyi kapsayan bir araştırmada, işletmelerin %77'sinin esnek çalışma saatlerini ve %48'inin iş paylaşımı programlarını uyguladıkları saptanmıştır (Seymen ve Çeken, 2004: 61).

Günümüzde teknolojik gelişmeler sonucu klasik işyeri anlayışındaki değişim sonucu örneğin tele çalışma ve evden çalışma gibi uygulamalar artmaktadır. ABD'de 30 milyon kişi bilgisayar, internet, faks ve diğer üçüncü dalga teknolojilerini kullanarak işlerini kısmen evlerinde yapmaktadır. Tele çalışma; merkez büro veya üretim olanaklarından uzaktaki bir yerde yapılan ve dolayısıyla çalışanları oradaki meslektaşlarıyla kişisel iletişim kurmaktan alıkoyan ve yeni teknolojilerin bu ayrılmayı iletişim olanaklarıyla kolaylaştırdığı çalışma biçimidir. Tele çalışmanın değişik organizasyonları bulunmaktadır. Bunlar : Evde büro (Elektronic Home Work); Uydu büro (Satellite home Work); Komşu büro (Neighbourhood Centres); Gezici büro (Mobil Work); Dağınık Çalışma Sistemleri (Distributed Business Systems)'dir. Günümüzde yaygın olarak tele çalışanların seyahat acentaları, yazarlar, satıcılar, emlakçılar, muhasebeciler, bilgisayar programcıları, avukatlar, sekreterler, sigorta acentaları, bankacılar, mimarlar, pazarlama uzmanları olduğu görülmektedir (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 7-8).

Örneğin kısmi süreli çalışmanın dünyada giderek yaygınlaştığı ve ILO'nun bir raporuna göre, gelişmiş ülkelerde çalışan her 7 kişiden birinin kısmi süreli olarak çalışmakta olduğu görülmektedir (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 7). Ülkemizde ise yarı zamanlı çalışma, diğer ülkelere oranla daha düşük olsa da, diğer esnek istihdam oranlarında artma eğiliminin söz konusu olduğu söylenebilir (Seymen ve Çeken, 2004: 61).

2.5.5 Dünyada Yeni Teknolojilerin Kullanımı

Kavram olarak teknolojiyi; bir bilgi birikiminin, bir kültürün, bir düşünüşün ve bir davranışın ürüne yansımaları, yani belirli hedeflere ulaşmak için çeşitli aşamalarda geliştirilen bilgi birikiminin üretim sürecine uygulanması olarak tanımlamak

mümkündür. Eski Yunanca'da ustalık anlamına gelen "techne" ve bilgi anlamına gele "logy" kelimelerinden oluşmuştur. Ustalığa dayalı, yarar sağlayan, bugün teknoloji denilen uygulama ve yöntemler, antik çağlardan başlayarak günümüze bilimden bağımsız, ampirik olarak geldiği görülmektedir. Sanayi Devrimine kadar bilim ve teknoloji birbirinden bağımsız gelişmiş, aralarında bir etkileşim olmamıştır. Bilim, doğayı, bilinmeyeni öğrenmeyi hedeflemiş, pratik amacı olmamıştır. Teknoloji ise tecrübeye dayalı gelişmiş, bilimsel tabanı olmamıştır. II. Dünya savaşı sonrası dönemde ise yeni bir teknoloji devrimi başlamıştır. 20. yüzyılın son çeyreğinde etkilerini gösteren bu dönüşümün temelinde 1964'de transistörler yerine mikro ve entegre devrelerin kullanılmaya başlaması yatmaktadır. Bu değişim hız ve güvenilirliği artırırken maliyetlerde düşme sağlamıştır. Günümüzde yeni teknolojiler, bilgi teknolojileri, mikro bilgi-işlem teknolojileri denilen teknolojiler; mikro-elektronik, telekomünikasyon, uydu ve video sistemleri vasıtasıyla bürolarda; şahsi bilgisayarlar (PC'ler), bilgisayar esaslı kontrol sistemleri, bilgisayarla çizim (CAD), bilgisayar destekli eğitim, kablolu TV, bilgi bankası ve elektronik postalama gibi farklı sahalarda çok yaygın bir uygulama alanına sahiptir (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 2). Aynı zamanda bilgisayarların yanında mikro elektronik, robot teknolojisi, iletişim teknolojisi, biyoteknoloji toplum yapısının üretim sahaları olarak karşımıza çıkmaktadır (Es ve Güloğlu, 2004: 80).

Gelişen teknolojinin uygulanması kaliteyi, standardı ve verimliliği arttıracığından sonuçta mallara olan talebi arttıracak, yeni pazarlar ve yeni iş imkânları oluşturacaktır. Ortaya çıkabilecek yapısal işsizlik de böylece bu kişilerin başka alanlarda istihdam ve eğitilmesine ilişkin alınacak tedbirlerle giderilecektir (Kocabaş, 2004: 34).

Ayrıca yeni teknolojiler ile hizmet sektörünün önemi artmakta ve kapsamı değişerek zenginleşmektedir. Hizmet sektörü dağıtım hizmetleri (ulaşım, haberleşme, toptan ticaret, perakende ticaret), üretici hizmetler (bankacılık, sigortacılık, mühendislik v.b.), sosyal hizmetler (sağlık, eğitim v.b.) ve kişisel hizmetler (ev hizmetleri, spor, onarım, eğlence v.b.) olarak sınıflandırılmıştır. 1980' li yılların başında küresel anlamda işgücünün tarımdaki istihdam payı %53, sanayideki payı %18,5 ve hizmet sektöründeki payı %26,75 düzeyinde iken 2000'li yıllara girildiğinde mevcut gelişmeler sonucunda küresel işgücünün istihdamdaki dağılımı tarım %16, sanayi %25, hizmetler ise %59

şeklinde olmuştur. (World Bank, 2002: 56-57) Hizmetler sektöründeki büyüme sanayileşmiş yüksek gelirli ülkelerde ise kendini daha fazla göstermiş bu dönemde hizmetler sektörünün istihdamdaki payı yaklaşık %72 olmuştur. Küresel olarak sanayi istihdamı gelişmiş ülkelere kaymış, doğrudan yabancı yatırımların tercihi olan ucuz ve niteliksiz işgücü, tarım çalışanlarından kentsel alanlara geçenlerin sanayi sektöründe istihdam edilmesini beraberinde getirmiştir (World Bank, 2002: 58).

Yeni teknolojilerin önemli bir etkisinin bilişimi ve iletişimi kaynaştırması olduğu görülmektedir. 20.yüzyılda görülen yeni teknolojiler, özellikle insanın zihinsel fonksiyonları yerine ikame edilebilen bilişim teknolojileri, çalışma ilişkilerinde önemli değişim ve dönüşümlere neden olmuştur (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 2).

2.5.6 Dünyada İşgücü Yapısındaki Değişim

İstihdam edilenler ile işsizlerin birlikte " işgücünü" oluşturduğu görülmektedir. İstihdam, bir kimseyi bir işte çalıştırma durumu olarak tanımlanabilirken işsizlik ise çalışma yeteneği bulunmasına ve sürekli iş aramasına rağmen iş bulamayan kişinin durumudur. Doğal olarak her ülke tam istihdamı hedefler. Zira istihdam oranları bir ülkenin gelişmişlik durumunun çok önemli göstergelerinden biridir. Nitekim gelişmiş ülkeler diye tanımlanabilen ABD, Japonya ve Avrupa ülkelerinin benimsedikleri politikalarda öncelikli alanlardan biri mutlaka istihdam sağlamaktır. Çünkü basit bir anlatımla, istihdam sayesinde daha çok insan iş piyasasına katılacak böylece satın alma gücü yükselecek ve bu durum da uzun dönemde talep artışına neden olarak üretim ölçeğinin gelişmesine neden olacaktır. İşte ülke ekonomisi ve refahı açısından bu denli büyük etkiler yaratan istihdam olgusu, küreselleşme sürecinde, her alanda olduğu gibi, bir takım değişikliklere maruz kalmıştır. Küreselleşmenin ekonomik ilişkilere etkisiyle sanayileşmenin belirleyici unsur olduğu ve fordist üretim ilişkileri diye adlandırılan sistemin değişmeği ve yeni oluşumların baş göstermiş olduğu görülmektedir. Bu anlamda küreselleşme ile meydana gelen değişimler çalışma ilişkilerinin önemli unsurları olan ücretler, işsizlik ve esnek çalışma uygulamalarında önemli değişikliklere neden olmuş ve işgücünün yapısını değiştirmiştir (Sönmez, 2006: 183).

1970'li yıllarda yaşanan ve tüm dünyayı etkisi altına alan küresel kriz sonucunda, dünyanın birçok ülkesinde işgücü yapısı da değişim göstermiştir. Kadınlar ve yüksek

tahsil görmüş olan işgücünün üretime katılması ile işgücü yapısında ve davranışlarında değişiklikler olmuştur. İstihdamın yapısındaki değişimlerden yararlananlar en çok kadın ve genç işçiler olmuştur. Ekonominin hizmet sektörüne kayması ve kadın işgücünün genişlemesi, kısmi süreli istihdamı genişletmiştir (Kocabaş, 2004: 35).

İşgücü piyasalarında 1990'lı yıllardan itibaren yeni istihdam biçimlerinin ortaya çıkması ile birlikte işgücünün kutuplaştırıldığı, esneklik uygulamaları ile birlikte ücretlerin olumsuz etkilendiği yeni bir dönem yaşanmıştır. Sanayileşmiş ülkelerde 1970'lerde başlayan endüstri yoğunluğunun azaltılması süreci, bu ülkelerde hizmet sektörünün büyümesine ve uluslararası finans faaliyetlerinin artmasına neden olurken, bazı temel üretim faaliyetlerinin ise gelişmekte olan ülkelere kaydırılmasına da yol açmıştır. Ancak tasarım, proje, teknik araştırma ve geliştirme aşamalarında nitelikli ve yüksek ücretli işgücünün gelişmiş ülkelerde istihdamına devam edilmiştir. Üretimin sıradan aşamaları ise az gelişmiş ülkelere transfer edilmiştir ve hala edilmektedir. Bu yapılanma, işgücü piyasasında bölümlenmenin temel nedenini oluşturmaktadır (Uyanık, 2008: 213).

Örneğin Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde esnek çalışma uygulamalarının giderek yaygınlaşması birlik çapında istihdam yapısındaki istikrarın da değişimine yol açmaktadır. Özellikle dönemsel işlerin ve yarı zamanlı işlerin arttığı AB'de günde 10 saatten fazla çalışanların oranı sürekli olarak farklılık göstermektedir. Ayrıca pazar günü çalışma durumu erkekler için azalmakta iken kadınlar için artmıştır. AB'de esnek çalışma uygulamaları açısından bu tip gelişmelerin yaşanması, gelecek dönemler açısından küreselleşme sürecine ayak uydurmaya çalışan birliğin istihdam yapısında da değişimlerin kaçınılmaz olduğunu göstermektedir (Sönmez, 2006: 196).

2.5.7 Dünyada Emek Mobilitesi

Emeğin mobilitesi, beceri düzeyi yüksek işgücü, potansiyel girişimcilik ruhu, çalışanların hakları ile dengelenmiş işverenler için daha fazla esneklik sağlayan çalışma yasaları ve yeterli koruma sağlayabilen sosyal güvenlik ağının varlığı başarılı bir geçiş sürecinin temel gereklilikleri olarak algılanmıştır (Turan, 2007: 53).

Piyasa ekonomisine geçiş ülkelerinde ortaya çıkan "pasif" istihdam tiplerinin yanısıra, istihdam anketlerinde, geçiş sonrası emek piyasalarında iki önemli "aktif" istihdam tipine ilişkin bulgulara rastlanmıştır. Bunlardan birincisi, faal olmayan kesimden, işsiz

kesimden ve istihdamda iken, yeni istihdam sahalarına geçmek isteyen grupların hareketliliği ya da istekliliğini içeren isler arasındaki geçiş ile başka bir bölge ya da ülkeye geçişi içeren coğrafi hareketlilik anlamına gelen emeğin mobilitesidir. İkincisi, kendi işinde çalışma ve girişimcilik ya da kendi isini kurma anlamında kendi işinde istihdam modelidir (Turan, 2007: 62).

İstihdam istatistikleri, geçiş sürecinde emek mobilitesinin, ülkelere göre %10 ile %25 arasında değiştiğini göstermektedir. Emek mobilitesi Polonya ve Macaristan'da %13-14 civarında iken, Rusya'da %17 olarak hesaplanmıştır. Polonya ve Macaristan'da emek mobilitesine ilişkin iki bulgu kayda değerdir. Birincisi, Rusya'da işten işe geçişten kaynaklanan mobilite daha yüksek (işgücünün %10'unun üzerinde) olmasına rağmen, özel sektöre geçiş oranları Polonya %78 ve Macaristan'da %62 en yüksek, Rusya'da ise en düşük %40 oranlarda gerçekleşmiştir. İkincisi, işsiz ya da aktif olmayan kesimden istihdama yeni geçiş yapanlar Polonya'da %8, Macaristan'da %9 olarak hesaplanmıştır. Bunun sırasıyla, %78 ve %54'ü özel sektöre geçiş yapmıştır. Rusya'da durum tersine gerçekleşmiştir. Rusya'da hem işsiz ya da aktif olmayan kesimden istihdama geçiş %6,5 ile daha düşük gerçekleşmiş, hem de özel sektöre geçenlerin payı %29 ile daha düşük kalmıştır. Geçiş sürecinde, iş değiştirmeler ya da geçişlerin diğer bir dikkat çekici yönü bu tür geçişlerin istihdam güvencesi olarak algılanması olmuştur. Tam zamanlı istihdama doğru hareketlilik, toplam istihdamda mevcut tam zamanlı çalışanların payına yaklaşık olarak orantılıdır. Aile işçileri ve özellikle çiftçiler mobilitesi en düşük kesimi oluştururken, geçici kategoride istihdam edilenlerin mobilitesi en yüksek kesimi oluşturmaları sürpriz değildir. Özellikle işsizlikten geçici istihdam tipine doğru geçiş ya da hareketlilik, bütün ülkelerde, özellikle Polonya'da işsizlikten kurtulmada en yaygın yol olarak benimsenmiştir (Turan, 2007: 63).

Orta-doğu Avrupa ve BDT ülkeleri arasında emeğin mobilitesi üç farklı biçimde gerçekleşmiştir. Birincisi, emeğin orta-doğu Avrupa'dan batı Avrupa'ya doğru göçü şeklinde ortaya çıkmıştır. BDT ülkelerinden batı Avrupa'ya hareketlilik olmuşsa da bu akış görece olarak önemsiz kalmıştır. İkincisi, bölge içinde özellikle BDT ülkelerinden orta-doğu Avrupa'ya doğru gerçekleşen sınırlar boyu hareketliliktir. Orta-doğu Avrupa ülkeleri bir dereceye kadar BDT ülkeleri ile Avrupa Birliği arasında bir tampon ya da ara bölge olarak işlev görmüştür. Üçüncüsü, bir ülke içinde bölgeler arasında emeğin

hareketliliği şeklindedir. Pek çok durumda bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizlikler oldukça fazla da olsa, orta-doğu, Avrupa ülkeleri içinde mobilite hala oldukça düşük düzeyde seyretmektedir (Turan, 2007: 64).

2.6. Dünyada Sosyal Refah Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü

II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya'nın yarattığı kalkınma mucizesinin belirleyici öğelerinden birisi de, "Alman modeli" diye adlandırılan piyasa ekonomisi olmuştur. "Bu modelde işverenlerin, işçilerin ve hükümetin aralarında bir üçlü uzlaşma geleneği oluşturarak sistemin daha iyi işlemesini sağladıkları, ekonomide yüksek verimlilik ile yeterli istihdamın birlikte sağlandığı, sosyal refahın istikrarlı olarak artırılabilirdiği gözlemlenmiştir. Kurumsallaşmanın olumlu yönlerinin vurgulandığı "Alman modeli", diğer ülkelere de örnek olarak gösterilmiştir.

Devlet sadece Almanya'dan değil, farklı ülkelere gelen göçmenlere de iş imkânları sunmuştur. Hatta Alman hükümeti üretimi arttırmak için kendi ülkesinde çalışacak yeterli genç işgücü bulamayınca özellikle bu yöntemle başvurmuş ve dünyanın çeşitli ülkelerinden akın akın göçmenler bu ülkede çalışmaya gitmiştir. Alman hükümeti çalışanlarına geniş sosyal haklar tanımıştır. Sağlık politikası, emeklilik uygulamaları işsizlik maaşları, iş bulma kurumları örnek teşkil etmektedir.

1990'ların ortalarında ise, Alman modeli çok ciddi bir sınavdan geçmiştir. Yeni teknolojilerin ve küreselleşme olgusunun üretim süreçlerini ve rekabet koşullarını büyük ölçüde değiştirdiği, esnekliğin her alanda büyük bir önem kazandığı dünyada, Alman modeli zorlanmıştır (Ekin, 1996: 25-26).

Alman modelini zorlayan gelişmelerin başlıcaları arasında;

- Almanya'nın istihdamı artırma olanaklarının başta hizmetler sektöründe olmak üzere, ABD'de olduğu gibi hızla gelişmemesi,
- Almanya'nın katı kurullarla belirlenmiş çalışma koşulları, ülke ve bölge bazındaki toplu sözleşmeler ve yeni teknolojilerin gerektirdiği esnekliğin sağlanamaması,
- Almanya'da ücretlerin eriştiği düzeyin dünya rekabetindeki koşullara uymaması,

- Ücretler, rakip ülkelerden daha hızlı yükselirken, verimlilik artışının yetersiz kalması,
- Vergi yükünün ağırlığı,
- Global düşünen şirketlerin Almanya dışında yatırım yapması,
- Almanya'nın birleşmesinin getirdiği ilave yükler ve nüfusun giderek yaşlanmasının sosyal güvenlik sistemine getirdiği sorunlar, sayılmaktadır (Ekin, 1996: 26).

Almanya'da olduğu gibi Fransa'da da sadece tam istihdamla yetinilmemiş, aşırı istihdamla da karşılaşmış, toplam işgücünün %10'una yakın kısmı, göçmen işçilerce karşılanmıştır. Altın çağda dünya ticaretinin büyük bir hızla arttığını da görülmektedir. İmalat sanayi ticareti yılda %10 oranında çok hızla gelişmiştir. Gelişen ülkelerin birçoğu da dünya çapında gelişen bu refaktan pay almıştır. Fakat 1973 yılından itibaren OECD ülkelerinde ve dünyada GSMH'daki artış hızı yarıya inmiştir. Sonuç itibariyle, 1980'lerde endüstri ülkelerinin birçoğu, özellikle Batı Avrupa, altın çağda düşünülemez ölçüde yüksek bir işsizliğin içine girmiştir. Benzer şekilde, dünya ticaretindeki gelişme de dikkati çekecek bir şekilde yavaşlamıştır. 1980'lerde ve 1990'lı yılların başında OECD ülkelerinde hükümetler serbest piyasa prensiplerine göre işleyen yeni bir ekonomik sistem yaratmak istemişlerdir. Bu sistemin uygulanmasında "kuralsızlaştırma" (deregulation) ve "özelleştirme"ye (privization) yönelik geniş bir hareket başlamıştır. Emek piyasası esnekliğini artırmak amacıyla refah devleti ve ücret pazarlıkları gibi altın çağın düzenlemelerine karşı bir "aşındırma" politikası takip edilmeye başlanmıştır (Ekin, 1996: 98).

2.7. Dünyada Sosyal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Sosyal refah devleti ve sosyal devlet hemen hemen aynı anlamda kullanılmaktadır. Sosyal devlet ilk olarak Sanayi Devrimi'nin etkileriyle ortaya çıkmaya başlamış ve 20. yy. boyunca çok sayıda ülke tarafından benimsenmiştir. Sosyalist ve Marksist düşüncelerin burjuvazi tarafından engellemeye çalışılması, I. ve II. Dünya Savaşları ile 1929 dünya ekonomik krizi sosyal devlet açısından önemli dönüm noktaları olmuştur.

1940'lerden sonra birçok Batı Avrupa ülkesinde devletler sosyal harcamalarını yükseltmişlerdir. 1970'lere kadar olan süreçte "Altın Çağ"ını yaşayan sosyal devlet, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında genişleme eğilimi göstermiş ve kurumsallaşmıştır. Altın çağ boyunca genişleme gösteren sosyal devlet, gerek devlet, gerekse hak ve özgürlük anlayışına olan yansımalarıyla bireylerin refahını önemli boyutlarda arttırmıştır.

Daha sonra 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerle birlikte, sosyal devletin genişlemesi durmuş ve cömert sosyal devletten geriye gidiş başlamıştır. Söz konusu geriye gidişte en önemli etken, ekonomik kötüleşmeden kurtulabilmek amacıyla neoliberal düşüncelerin benimsenmesi ve devam etmekte olan küreselleşme sürecinin neoliberal düşünceler çerçevesinde şekillenmesidir. Bunun yanında değişen nüfus ve aile yapısının da önemli ölçüde etkilediği sosyal devletten geriye gidiş sürecinin, günümüzde de devam ettiği görülmektedir. Hem devlet yapısına, hem de hak ve özgürlük anlayışına önemli yansımaları bulunan bu sürecin, toplumun zor koşullar altında yaşayan kitlelerinin hayatını daha da zorlaştırması söz konusu olmaktadır.

Dünyada sosyal devletlerin sosyal politikalarından bazıları şunlardır; sosyal koruma, emeklilik, işsizliğin önlenmesi, maluliyet destekleri, aile ve çocuk hakları, sosyal bakım, yoksullukla mücadele, sağlık, eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler ve fırsat eşitliğinden yana olmak gibi konulardır.

Sosyal Politikanın hedefleri arasında; uluslararası piyasada eşit rekabet koşulları sağlamak, ekonomik gelişmeyi sağlamak, evrensel / ulusal düzende barışı temin etmek ve adaleti sağlamaktır.

2.8. Dünyada Refah Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Refah devleti yada diğer adıyla sosyal devlet esas itibariyle bireyin yaşamının tüm yönleri ile ilgilenen, bireylere ekonomik ve sosyal imkânlarla ulaşmada eşit şans tanıyan, vatandaşlarına asgari bir yaşam standardını sağlayan devleti ifade etmektedir (Seyidoğlu, 1999: 497).

II. dünya savaşından sonra devlet bireyin sorumluluğunu üstlenmiş ve sosyal haklar ön plana çıkmıştır. Refah devletine ilk kez 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporunda

değinilmiştir. Bu raporda bireyin "beşikten mezara" kadar tüm sorumluluğunun devlete ait olduğu belirtilmiştir. Devlet bireylerin refahından sorumludur.

Raporda, devlet gücünü kullanmak suretiyle piyasanın etkilerinin şekillendirilmesi konusunda alınacak önlemlere yer verilmiştir. Özellikle sınıf ve statü gözetilmeksizin tüm vatandaşlara asgari bir gelirin sağlanması, sosyal güvenliğin tesis edilmesi ve sosyal hizmetlerin sunulması söz konusu önlemlerin temellerini oluşturmaktadır (Alcock vd., 2002: 274-75).

Devlet zellikle I. ve II. Dünya savaşları boyunca ve savaşlardan sonra sosyal sorunlara daha fazla müdahalede bulunmak zorunda kalmıştır. Savaşların sosyal ve ekonomik bunalıma neden olduğu dönemde devlet bu alanlara müdahalede bulunmuş ve zamanla bu süreklilik kazanmıştır.

Bu dönemde Keynes devletin ekonomiye müdahalesinin krizlerin önlenebilmesi ve etkin talebin yükseltilmesi için gerekli olduğunu savunmuş, ekonomide denge ve tam istihdamın ancak devlet müdahalesiyle gerçekleşebileceğini ileri srmştir.

Keynes'in belirttiği ekonomiye devlet müdahalesi (refah devleti harcamaları), piyasa ile ilişkilendirilen eşişsizliklerin giderilmesinde bir araç olmuştur. Keynes bu müdahaleyi kapitalizmin tamamen bertaraf edilmesi olarak değil, talebin ve büyümenin artırılması gibi bir takım mali ve parasal önlemler ile tam istihdamın sağlanarak piyasanın kontrol edildiği bir süreç olarak tanımlamıştır. Gelir transferleri ile sosyal hizmetler bu ekonomik modelin temel araçlarıdır (Alcock vd., 2002: 125-126).

Keynes'in öngördüğü refah devletinin özelliklerini şu şekilde özetlemiştir:

- Refah devleti tam istihdamı sağlamaya yönelik olarak, talep yönetimi ile kitle üretim ve tüketimini desteklemeye yönelik altyapının sağlanmasını hedefleyen ekonomik politikalar izler,
- Toplu görüşme gibi toplumsal politikaları uygulamaya koyar,
- Kaynakların dağıtılmasında, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında ulus devletin öncelikleri dikkate alınır,

- Piyasanın yetersiz ya da başarısız olduğu alanlarda devlet piyasa ile birlikte hareket ederek karma bir ekonomik model oluşturur ve piyasanın başarısızlıklarını telafi eder (İçke vd., 2012: 4).

Bu bilgilerden hareketle refah devletinin kapsamının ikinci dünya savaşının ardından önemli değişikliklere uğradığı ifade edilebilir. Bunlar; kişilere tanınan hakların artması, sosyal hakların kapsamının genişlemesi, bu hakların istisnasız tüm vatandaşları kapsamaması ve anayasalarla koruma altına alınmasıdır.

ABD ve İngiltere gibi ülkeler sosyal devlet değil, hukuk devletidirler denilebilir. Çünkü bu ülkeler mükemmel denilebilecek hukuk rejimlerine sahiptir ve hukuki olarak vatandaşlarına sosyal devletin sunduğu imkânlar sağlamaktadırlar.

Refah devleti uygulamaları ağırlıklı olarak 1945-1970 arasındadır. Bu dönemde devlet üretim süreçlerine ve ekonomiye müdahale etmiştir. Devlet sağlık, eğitim, barınma, sosyal yardım ve sosyal güvenlik gibi faaliyet alanlarına müdahalede bulunarak gelirin yeniden dağıtılmasında aktif rol oynamıştır.

Devletin ekonomideki ve sosyal yaşamdaki rolü 1960 ve 1970'lerde refah devletinin gereklerini sağlaması sonucunda önemli ölçüde artmıştır. Keynesyen müdahaleci devlet anlayışının etkinliği özellikle 1970'lerin ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan ekonomik ve sosyal krizlere paralel olarak zayıflamıştır. Bu nedenle devletin işlev ve görevleri üzerine tartışmalar başlamış, bu süreçte devletin ekonomi ve sosyal refaha ilişkin fonksiyonları da dönüşüme uğramıştır.

Bu dönemde ileri sürülen Washington Uzlaşması kavramında devletin ekonomideki etkinliğinin azaltılmasını öngörülmüştür. Gerek devlet anlayışında gerekse uygulanan iktisat politikalarında 1980'lerden sonra yaşanan değişimler, endüstri ilişkilerindeki dönüşümün önemli bir nedenini oluşturmaktadır. Fordizmin egemen üretim sistemini oluşturduğu dönemde uygulanan Keynesyen politikalar, ekonomide olduğu gibi işgücü piyasasının ve endüstri ilişkileri sisteminin düzenlenmesi konularında da devlete önemli roller yüklemiştir. Böylece bu dönemde, güçlü işçi sendikaları ortaya çıkmış ve işçi sendikalarının politik, ekonomik ve sosyal etkinliği de artmıştır. Ancak, Fordizmin 1970'lerdeki krizi, Keynesçi uzlaşmanın da sonunu getirmiştir. İktisat politikalarında ve devlet anlayışında değişim, genel olarak Keynesçi refah devletinden vazgeçilmesi ve reel

ücretleri ve sendikaların gücünü azaltıcı politikalar içeren liberal politikalara dönüş biçiminde olmuştur. Devletin ekonomiye ve endüstri ilişkilerine müdahalesinden ve refah devleti politikasından geri dönüş anlamına gelen yeni liberalizm, endüstri ilişkileri sistemi ve işçi sendikaları için de büyük değişimler yaşanmasına neden olmuştur (Bilgin, 2001: 70).

2.9. Dünyada Liberal Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Liberalizmin temelinde devletin ekonomik yaşama hiçbir şekilde müdahalede bulunmaması yer almaktadır. Refah devletinin yıkımını hızlandıran neoliberal politikalar ve küreselleşme süreci pek çok alanı olduğu gibi kamu hizmetlerini de etkilemiştir. Devletin görev alanındaki dönüşüme ve düzenleyici devlet anlayışına paralel olarak kamu hizmeti de yeniden şekillenmiştir.

Bu doğrultuda neoliberal politikalar ile birlikte müdahaleci devlet anlayışı yerini sınırlı ve düzenleyici devlet anlayışına bırakmıştır. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalesi azalmış ve kamu hizmeti anlayışı da değişim göstermiştir. Liberalleşme politikaları, devlet, işçi ve işveren arasındaki ilişkileri değiştirmiştir. Bugün artık ekonomik sonuçları, sosyal taraflar arasındaki uzlaşmadan, yasal düzenlemelerden ya da devlet müdahalelerinden çok, piyasa güçlerinin etkilediği görülmüştür (Tınar, 2000: 897). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde devletin üstlendiği rol ortadan kalkmış, kamuda istihdam edilen personel sayısı azalmıştır. Devletin sahneden çekilmesiyle birlikte kimi zaman özel sektör kimi zaman da gönüllü kuruluşlar devletin yürüttüğü bu hizmetleri üstlenmiştir.

Tüm bu gelişmeler doğrultusunda sağlık, sosyal yardım ve hizmetler, eğitim, yüksek öğrenim, belediye hizmetleri ve ulaştırma gibi kimi alanlar özel sektöre açmıştır. Özel sektör gerek taşeron olarak gerekse hizmetin asıl sunucusu olarak faaliyet göstermiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda devletin işveren rolü de kısıtlanmıştır.

1970'li yıllara kadar uygulanan talep-yanlı ekonomi politikaları 1970'li yılların sonundan itibaren yerini arz-yanlı ekonomi politikalarına bırakmıştır. Bu dönemde özelleştirme yoluna gidilmiş ve kamunun ekonomideki payı azaltılmaya başlanmıştır. İngiltere 1979 yılında sanayileşmiş ülkeler arasında kamu sektörünün en fazla geliştiği

ülke olmasına rağmen bu durum 1990'lı yıllarda tersine dönmüş ve kamunun ekonomideki payı en düşük seviyelere inmiştir.

Avrupa'da 1970'li yıllarda iş piyasasının serbestleşmesiyle birlikte kamu, istihdam hizmetlerinden mümkün olduğunca çekilerek özel istihdam hizmetlerine yer açmaya başlamıştır ve özel istihdam bürolarının sayısı 1980'lerden sonra hızla artmıştır. Özel istihdam bürolarının en fazla artış gösterdiği ülke ABD'dir. İngiltere'de ise, özel istihdam bürolarının sayısı 1980'lerde 5000 iken, 1990'larda 14000'e yaklaşmış; İsviçre'de de aynı dönemde bu sayı 340'dan 2000'e doğru artış göstermiştir. Kamu istihdam hizmetleri ise, daha az bürokratik yaklaşım, âdem-i merkeziyetçilik, etkin kontrol, işletme ve firmalarla daha yakın temas gibi bir dizi reform aracılığı ile özellikle Avrupa'da yeniden yapılanma süreci içine girmiştir. Çeşitli ülkelerde iş piyasası içinde faaliyet gösteren, işe yerleştirmeyi tek ya da ikincil işlev olarak gören, kâr amacı olan ya da olmayan belirli beceri ve iş ile her türlü beceri alanında faaliyet gösteren özel istihdam büroları, işe yerleştirmede önemli katkılar sağlamaktadır (Uçkan, 1998: 4-6).

Liberal devlet anlayışı çerçevesinde, devletin işgücü piyasalarının işleyiş alanına müdahalesinin sonlandırılması, piyasayı kendi işleyişine terk etmesi beklenmektedir. Fakat sadece piyasanın işleyişinin önündeki engelleri kaldırmak için müdahale etmesi liberal devletten beklenmektedir.

2.10. Dünyada Hukuk Devleti Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Dünyada hukuk devletinin gelişmesi için çok çetin mücadeleler verilmiştir. Dünya ülkeleri arasında hukuk devleti olarak belirtilecek ilk ülke "İngiltere"dir. İlk olarak 1215 yılında kabul edilen "Magna Carta Libertatum" ile "Kral"ın yetkileri az da olsa sınırlandırılmıştır. Magna Carta ile İngiltere tahtına oturanlar ülkeyi adalete, var olan hukuk kurallarına uygun olarak yöneteceklerine, İngiliz halkını zamanla bütün özgürlüklerine kavuşturacaklarına yemin etmişleridir. Fakat bu durum uzun sürmemiş ve tekrar mutlak monarşiye dönülmüştür.

Fransa'da ise hukuk devletine geçiş için bir devrim yapılmıştır. 1789 Büyük Fransız Devriminden önce Fransa'da mutlak krallık ve baskı yönetimi mevcuttu. Kişilerin yaşam hakkı bile kralın iki dudağı arasında iken Rousseau, Montesquieu, Voiteire gibi

"aydınlık felsefe"yi temsil eden düşünürlerin etkisi ile Fransa'da da bir özgürlük fikri doğmuş ve büyük bir gelişme göstermiştir.

1789 Büyük Devrimi'nden sonra Fransa'da iktidarın gücünün tehdit edilmesi ve kamu özgürlükleri ile ilgili, ilk ve etkisi itibariyle sadece Fransa'yı değil tüm Avrupa'yı hukuki ve siyasi yönlerden etkileyen belge 26 Ağustos 1789 tarihinde Kurucu Meclis tarafından açıklanan "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi"dir. Bu bildiri bu konuda tarihteki ilk belge değildir ama özellikle İngiltere'de yayınlanan bildirimlerin tersine, tüm insanlığa hitap etmesi ve özgürlükçü olması nedeniyle tüm dünyada yankılar uyandırmıştır.

Fakat Fransız devriminin etkileri Almanya'da daha az yankı bulmuştur. Bu nedenle Almanya'da polis devleti devri ile hukuk devleti devri keskin bir çizgiyle birbirinden ayrılmamaktadır. Ama yine de Fransız Devrimi, yakın komşusu olan Almanya'yı da etkilemiş ve bu ülkenin polis-devlet devrinden hukuk devletine geçişinde büyük yardımları olmuştur.

Amerikalılar sorunu sadece bağımsızlık savaşı verip bağımsızlıklarını kazanmakla halledip, hukuk devleti statüsüne kavuşmuşlardır. Aslında özü, egemen gücün, yani devletin kendi kendini kayıtlaması olan hukuk devleti ilkesi açısından bakıldığında, Amerika'nın kişilerin birtakım hak ve özgürlüklerini tespit eden, tanıyan ve kutsal sayan 4 Temmuz 1776 tarihli Bağımsızlık Bildirisi ile hukuk devleti sistemini kuruluşundan itibaren kabul ettiği görülmektedir.

Hukuk devletinden düzen, sosyal ihtiyaçları karşılama, adalet ve hukuk beklenmektedir. Bu beklentilerin karşılanmasını devlet istihdam ettiği personeller vasıtasıyla yürütmektedir. Aşağıdaki tabloda 2000 yılında seçilmiş ülkelerin istihdam edilen kamu personellerinin toplam istihdama oranları verilmiştir.

Tablo 6. Kamu İstihdamının Toplam İstihdama Oranı

Ülkeler	Kamu İstihdamının Toplam İstihdama Oranı %
Rusya	2,9
Japonya	6
Brezilya	7,9
İsviçre	11,4
ABD	14,0

Tablo 6'nın devamıdır.	
Türkiye	14,2
İngiltere	14,4
İspanya	15,2
Almanya	15,6
İtalya	16,1
Kanada	19,6
Çin	20,2
Fransa	24,8

Kaynak: <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/118304.asp?cp1=1>, 22.02.2012.

Tablo 6 incelendiğinde; 2000 yılında Kamu istihdamının toplam istihdama yüzde oranı Rusya'da %2,9 olarak oldukça düşük seviyededir. Japonya ve Brezilya %6-7,9 oranındadır. İsviçre'de %11,4 iken ABD'de %14 ve İngiltere'de 14,4'tür. İspanya'da %15,2 Almanya'da %15,6'tır. İtalya'da %16,1 Kanada'da %19,6 ve Çin'de %20,2 olup en yüksek oran olan Fransa'da ise %24,8 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de %14,2 oranı ile Türkiye'de Kamu İstihdamının toplam istihdama oranının aslında yüksek olmadığı görülmektedir. 2010 yılı TÜİK verilerine göre ise Kamu İstihdamının toplam istihdama oranı %12,9 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 7. Ükelere Göre Memur Sayıları ve Nüfusa Oranı

Ülkeler	Memur Sayısı	Nüfusa Oranı %
Yunanistan	270.897	2,56
Türkiye	1.800.104	2,7
İspanya	1.522.838	3,88
İtalya	2.275.946	3,95
Hollanda	828.033	5,20
Almanya	4.364.100	5,27
ABD	20.572.000	7,46
Kanada	2.548.137	8,15
Fransa	4.819.300	8,18
Finlandiya	536.632	10,40

Kaynak: <http://www.oecd.org/>, 2000 Yılı Verileri, 22.02.2012.

Tablo 7 incelendiğinde; 2000 yılı itibariyle nüfusu 275.562.673 olan ABD’de merkezi idarede 2.777.000, eyaletlerde 4.746.000, belediyeler ve diğer yerel kuruluşlarda da 13.049.000 olmak üzere toplam 20.572.000 memur istihdam edilmektedir. Memur sayısının nüfusa oranı %7,46’dır. Memur sayısı Almanya’da da 4.364.000 kişiyi aşmış olup memur sayısının nüfusa oranı %5,27 olmaktadır. Fransa’nın memur sayısı, 4.819.000 kişinin üzerinde ve memur sayısının nüfusa oranı %5,27’dir. O tarihte en az memura sahip olan Yunanistan’ın 270.897 memuru olup nüfusa oranı % 2,56’dır. Türkiye’nin memur sayısı ise 1.800.104 kişi olup memur sayısının nüfusa oranı %2,7 olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hukuk devletleri olarak verilen ülke örneklerinin kamu kesiminde istihdamından hareketle işveren olarak iş hayatında özel sektöre nazaran daha az aktif olarak yer aldığını söylemek mümkündür.

2.11. Dünyada Kapitalist Devlet Anlayışında Devletin İşveren Rolü

Kapitalist sistem diğer bütün iktisadi sistemlerde olduğu gibi belli bir düşünce ortamında ortaya çıkmış ve gelişme göstermiştir.

Ekonomik ve toplumsal değişimlere bağlı olarak kapitalist sistem içerisinde devletin rolü ve işlevleri değişkenlik gösterebilmektedir. Günümüzün devlet şeklini “piyasa için var olduğunu ifade eden” devlet şekli olarak belirtmek mümkündür. Kapitalist sistem içerisinde devlet, ekonomik ve toplumsal alanı düzenleme görevini üstlenmiştir. 1990'lardan itibaren kapitalizm tüm dünyaya etki etmeye başlamıştır.

Bugün gelinen noktada kapitalizm, finans sektörünün artan önemi ile nitelendirilmektedir. Ayrıca finans sektörünün yükselişi reddedilmez bir gerçeklik halini almaktadır. Bununla birlikte hem ekonomik hem de ekonomi dışı müdahalelerde devletin rolü giderek artmaktadır.

Kapitalizm dört aşamada ele alınabilir; feodalizmden kapitalizme geçiş, liberal kapitalizm dönemi, müdahaleci kapitalizm dönemi ve küresel kapitalizm dönemidir.

A. Feodalizmden Kapitalizme Geçiş

İncelenen birçok kaynakta batıda feodalizmin çöküşünün ve kapitalizmin ortaya çıkışının 16. yüzyılda gerçekleştiği belirtilmektedir. Dolayısıyla Ticari Kapitalizm ya da

diğer adıyla Merkantilizmin gelişmeye başladığı dönemin bu dönem olduğunu söylemek mümkündür. O dönemde Avrupa ülkelerinde çok ciddi bir devlet müdahaleciliği mevcuttur. Uygulanan ticari kapitalizmde devletler ellerindeki altın stoklarını arttırarak daha da zenginleşmek için uluslararası ihracatı teşvik etmiş, ithalatı kısıtlamış ve üretim faaliyetlerini bu amaç doğrultusunda yeniden düzenlemişlerdir. Avrupa ülkeleri bu dönemde başka kıtalardaki gelişmemiş ülkelerde sömürgeler kurmaya başlamış ve böylece ticari çıkar sağlamayı hedeflemişlerdir. Buradaki esas amaç sermaye birikiminin sağlanmaya çalışılması olmuştur.

B. Liberal Kapitalizm Dönemi

18. ve 19. yüzyılda Liberal kapitalizm uygulanan ülkelerde olumlu ekonomik gelişmeler yaşanmıştır. Liberal kapitalizmin başarıya ulaşmasında teknolojik gelişmeler, ABD' nin büyümesi ve emperyalizmin katkısı vardır. 19. yüzyılda olan teknolojik buluşlar öncelikle ulaştırma ve haberleşmeyi etkilemiştir. Dünya pazarının oluşmasında buhar makinesinin demiryolları ve denizyollarına uygulanması etkili olmuştur.

ABD'nin Kuzey Amerika kıtasında ortaya çıkması ve sahip olduğu boş ve zengin toprakları için çok fazla işgücü ihtiyaç duyması sonucu Avrupa'da yaşanan işsizlik sorununa çözüm olmuş ve göç almaya başlamıştır. Aldığı göç 1900-1914 yılları arasında en üst seviyeye ulaşmıştır. Avrupa'da ortaya çıkan işsizlik sorununun bu sayede çözüme kavuştuğu söylenebilir.

Emperyalizm ya da başka bir ifade ile sömürgecilik 1850'den sonra değişik bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde sanayileşme faaliyetinde bulunan ülkeler dünyaya hâkim olmak için bir yarış içerisine girmiş ve bu durum sonucunda hızlı bir sömürgecilik hareketi ortaya çıkmıştır. Sömürgeleştirilen ülkeler, hammadde kaynağı olması haricinde önemli bir "Pazar" olarak kapitalist ülkelerin gelişimine büyük katkılar sağlamıştır.

C. Müdahaleci Kapitalist Sistem Dönemi

Bu dönemde uluslararası ticaret hacmi ve üretimin daralmasıyla birlikte Batı Avrupa ile Kuzey Amerika'nın sanayileşmiş ülkelerinde çok yüksek oranlarda işsizlik sorunu ortaya çıkmaya başlamıştır. Artan işsizlikle birlikte kapitalist sistem tartışılmaya başlanmıştır.

Yine bu dönemde Keynes, tam istihdama ulaşmak için, devletin para arzı, kredi hacmi ve faiz haddi gibi araçları kullanarak iktisadi faaliyetlere müdahalesinin zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Müdahaleci Kapitalizm ABD, İngiltere ve Almanya gibi kapitalist ülkelerde farklı şekillerde oluşmaya başlanmıştır.

Müdahaleci kapitalizm modelinin ortaya çıktığı ilk ülke ABD olmuştur. Ülkede artan işsizlik, ekonominin sürekli olarak değer kaybetmesi ve bunların önlememesi nedeniyle ülke büyük bunalımı yaşamıştır. Büyük bunalımın ardından 1933 yılında ülke yönetimine seçilen Roosevelt, ülkenin ekonomisinde devletin önemli ölçüde söz sahibi olmasını sağlayarak dünyada müdahaleci kapitalizmin ilk uygulayıcısı olmuştur.

Roosevelt, New Deal politikası ile;

- Aşırı üretimi yapılan ve fiyatları bu nedenle sürekli olarak düşen tarım sektöründe, tarımsal üretim alanlarının sınırlandırılması ve tarıma yönelik diğer düzenlemelerin yapılması ile tarımsal ürünler arzı sınırlandırılmış, böylelikle fiyat endeksi yükselmiştir.
- Çiftçilerin satın alma güçleri arttırılmıştır.
- Sanayide çalışanlara ise sendikal haklar tanınmış ve ücretlerinde önemli ölçüde iyileştirmeler sağlanmıştır.
- İşsizlik tam olarak önlenemese de ciddi ölçüde azalmış ve dünyada devlet eliyle gerçekleşen en büyük devlet müdahalesi böylelikle ortaya çıkmıştır.

Daha çok Liberal kapitalizmi benimseyen İngiltere ve Almanya, 1929 bunalımına ve bunun sonucunda ortaya çıkan işsizliğe rağmen ABD'de olduğu gibi kapsamlı bir müdahalecilik dönemi yaşamamıştır.

D. Küresel Kapitalizm Dönemi

Dünya ekonomisinde liberalleşme eğilimleri Refah Devleti döneminden sonra yeniden gündeme gelmiştir. Bu durum Küresel Kapitalizm olarak da ifade edilmektedir. Yeni kapitalist sistemde devlet sadece gerekli görüldüğünde devreye girmektedir. Bu sistemde daha çok özel kesimin kâr etmesi esas kabul edilerek ekonominin dünya piyasasına açılması hedeflenmiştir.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE DEVLETİN İŞVEREN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM SÜRECİ

Bu bölümde ‘Türkiye’de Devletin İşveren Rolündeki Değişim Süreci’ kapsamında 1970 öncesi durum ile 1970 – 2010 arası dönem anlatıldıktan sonra Türkiye’de devletin işveren rolüne etki eden faktörler incelenmektedir. Küreselleşme, kamu kesiminin sınırlandırılması ve özelleştirmeler, sendikaların etkinliğinin azalması, esnek çalışma uygulamaları, taşeronlaşma (alt-işveren), yeni teknolojilerin kullanımı, işgücü yapısındaki değişim, emek mobilitesi, kamu yönetimi reformları ve yerel yönetimler, ekonomik krizler ve AB müktesebatına uyum kapsamında yapılan yasal düzenlemelerin devletin işveren rolüne olan etkileri anlatılmaktadır.

3.1. Türkiye’de Devletin İşveren Rolüne Etki Eden Faktörler

Türkiye’de devletin işveren rolünün (kamu sektörünün) tarihsel gelişimi irdelendiğinde, izlenen ekonomi politikalarına ve siyasi koşullara bağlı olarak değiştiği görülmektedir. Bu nedenle bu bölümde ilk olarak 1970 öncesi durum ele alınmakta, daha sonra 1970-2010 arası dönem incelenmektedir.

3.1.1 1970 Öncesi Durum

19. yüzyılda Osmanlı Devleti askeri fabrikalar kurmuş, esnaf ve sanayiciler vergi muafiyetleri, arsa bağışları ve teşvik edici devlet alımlarıyla desteklenmiştir. Osmanlı döneminde KİT ve benzeri kuruluşlar mevcut olmuş, ancak ordunun ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olarak tekstil ve deri üretiminde sınırlı faaliyet göstermişlerdir. Türkiye Cumhuriyeti yönetiminin devlet işletmeciliğini, bir ekonomik kalkınma ve büyüme aracı olarak kullanma kararını vermesi 1920’lerin sonuna rastlamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulup işletilen devlet işletmeleri, o yıllara kadar bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi devletin kamu hizmetlerini, halka daha bağımsız kuruluşlarla götürmesini amaçlamıştır.

Devletin kurduğu ticari ve sanayi işletmelerinin bir ekonomik kalkınma aracı olarak kullanılması I. Dünya Savaşı sırasında başlamıştır. Savaş sırasında oluşan ihtiyaçlar, devletin kendi işletmelerini kurması ya da mevcut özel işletmelerin devletleştirilmesi suretiyle karşılanmaya çalışılmıştır (Kağnıcıoğlu, 1999: 42).

Cumhuriyetin ilk yıllarında (1923-1933) özel teşebbüse dayalı liberal bir ekonomik politika izlenmiş, devlet ekonomide sadece teşvik edici bir rol oynamıştır. 1923 yılında İzmir'de düzenlenen I. Türkiye İktisat Kongresinde kabul edilen "İktisadi Misak-ı Milli"ye uygun olarak devletin, özel teşebbüse yardımcı olacağı ve özel teşebbüsün ekonomik gücünü aşan alanlarda faaliyet gösterebileceği hükmü getirilmiştir (DPT, 2009: 18).

İktisat Kongresi'nde alınan kararlarda, devletin ekonomiye müdahalesinin kurumlaştırılmasına yer verilmemiştir. Çünkü o dönemde, Batı'nın liberal kapitalizminin karşısında Sovyet Modeli henüz denenmemiş ve o dönemde gelişme yolunda olan ülkelerin kalkınma ve sanayileşme sorunları dünya gündemine gelmemiştir. Devlet öncülüğünde, sanayileşme ve planlı kalkınma, teorik ve uygulamalı olarak gündem olmamıştır. Bu sebeple, Cumhuriyetin ilk yıllarında özel teşebbüs tercihinin ve sanayileşmeye dayanan bir strateji uygulanmaya başlanmıştır (Karluk, 2002: 274).

1923-1929 dönemi genellikle "dışa açık devlet eliyle sermayenin teşviki dönemi" olarak nitelendirilmektedir. Ekonomik kalkınma sürecinde özel girişim ve girişimciliğin rolü ve yerinin ağırlıklı olarak vurgulandığı bu dönem Teşvik-i Sanayi Kanununun (1927) çıkarılmasıyla somut ifadesini bulmuştur. Diğer taraftan, 1923-1929 dönemi içinde bazı kamu girişimlerinin başlatıldığı ve özellikle demiryolları alanında bazı kamu girişimlerinde bulunduğu gözlenmiştir (Aksoy, 1994: 4-5).

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında yaşanan iki dış gelişme Türkiye'de devletçiliğin gelişimini etkilemiştir. Bunlarda ilki, dünyada yaşanan 1929 ekonomik buhranıdır. Gelişmiş kapitalist ülkelerin 1929 ekonomik bunalımına çözüm olarak kamu girişimciliğine önem vermeleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen kuramsal ve uygulamalı gelişmelerdir. İkincisi ise Sovyetler Birliği'nde uygulanan planlı sanayileşme örneği olmuştur (Kağncıoğlu, 1999: 43).

1929 Dünya Ekonomik Krizinin ortaya çıkması liberal iktisat politikasının 1930'lara gelindiğinde önemli ölçüde değiştirilmesine neden olmuştur. İktisat politikasındaki bu temel değişim dünya ekonomilerindeki gelişmeler ile uyumludur. 1929 Dünya Ekonomik Krizinin liberal iktisat düşüncesini sarsması, Keynesçi yaklaşımın Klasik Doktrine tepki olarak doğmasına neden olmuştur. Keynesçi düşüncenin temelinde

kamunun ekonomiye müdahalesinin önemi vurgulanmaktadır. Dönemin gelişmiş ülkelerindeki ekonomik durgunluk ve ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları, özellikle gelişmekte olan ülkeleri iktisadi kalkınmalarında Keynesyen iktisat politikalarına yöneltmiştir.

Türkiye’de, I. Dünya Savaşı ve 1929 Dünya Ekonomik Krizinden büyük zararlar görmüştür. Bu dönemde Türkiye çok düşük kişi başına gelir düzeyi, yetersiz sermaye birikimi ve altyapı imkânlarına sahip az gelişmiş ülke konumundadır ve ekonomi daha çok tarımsal üretime dayanmaktadır (DPT, 2009: 18). Türkiye, dünya bunalımından tarım mallarının fiyatlarında görülen keskin düşüş nedeniyle etkilenmiştir.

1929 yılı sonundan itibaren devletin ekonomiye daha fazla müdahale etmesi ve aynı yıllarda Batı ülkelerinde olduğu gibi yoğun bir şekilde işletmecilik faaliyetlerine girmesi ile birlikte “devletçilik dönemi” başlamıştır. Bu dönemde devletçilik adı altında, özel sektörün gelişmemişlik ve yetersizlikleri karşısında, devletin ekonomide aktif bir rol alması kaçınılmaz olarak değerlendirilmiştir. Atatürk’ün ülkenin iktisadi kalkınması için uygulanması zorunlu olarak gördüğü devletçilik ilkesinin ana politikasını planlı sanayileşme ve KİT’ler oluşturmuştur (Aksoy, 1994: 3). Bu dönem ekonomi politikalarının omurgasını ithalat ikamesi sanayileşme stratejisi oluşturmuştur.

Özel sermaye birikiminin yetersizliği nedeniyle Türkiye, 1933 yılında devletçilik yoluyla sanayileşme politikasına geçmiştir (DPT, 2009: 18). 1933-1938 yılları Türkiye’nin sanayileşme döneminde bugünkü ekonomik yapının asıl temelleri atılmıştır. 1934 yılının başında uygulanmasına başlanan “Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı”nı yaşama geçirmenin araçları olarak KİT’lerin çekirdeği sayılan Etibank ve Sümerbank (1935) kurulmuştur. Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı ile özellikle dokuma, maden işleme, kâğıt, cam ve çimento sanayilerinin kurulması amaçlanmıştır (Kağnıcıoğlu, 1999: 44). Aynı dönemde, T.C. Ziraat Bankası (1936) yeniden yapılandırılmış, Devlet Ziraat İşletmesi Kurumu (1938) ve Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur. 1930’lu yıllarda devletleştirme politikası sonucunda denizyolları, liman ve rıhtım işletmeleri ile elektrik, havagazı ve tramvay işletmeleri devletleştirilmiştir (Aksoy, 1994: 6).

1936 yılında hazırlıkları başlayan ve 1938 yılında yürürlüğe konulması öngörülen İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının amaçları, Birinci Plana göre daha geniş tutulmuştur. II. Dünya Savaşının iç ve dış etkileri nedeniyle değişen koşullar yüzünden uygulamaya

konulamamış, ancak kurulması düşünülen 100 kadar fabrikanın bir kısmı daha sonraki yıllarda (Ereğli Demir Çelik tesisleri gibi) yaşama geçirilebilmiştir (DPT, 2009: 18).

1939-1950 yılları boyunca Türkiye savaş ekonomisi dönemine girmiştir. Türkiye II. Dünya Savaşı'na fiilen girmemiş olsa da askeri harcamalarını artmıştır. 1940'lı yıllarda dünya konjonktüründe yaşanan gelişmelere bağlı olarak devletçilik uygulamaları daraltılmaya çalışılmıştır (Kağnıcıoğlu, 1999: 45). Türkiye ekonomisi bu açıdan, 1930-1950 yılları arasında devlet girişimini ön plana çıkaran "devletçi", 1950-1960 yıllarında kamu-özel dengesini özel lehine değiştirmeyi amaçlayan ancak ekonomide kamu payı giderek artan bir dönem olarak değerlendirilebilir (Aksoy, 1994: 4). 1950'den sonraki dönemde yeni bir ekonomi politikası uygulamaya konmuştur. Bu politikaya "Liberal Ekonomi" adı verilmesine ve başlangıçta devletin rolünün daraltılması hedef alınmasına rağmen kamu harcamalarının GSMH içindeki payında önemli bir azalma olmamış, ancak kamu harcamaları içinde altyapı yatırımlarının payı büyük ölçüde artmıştır (DPT, 2009: 18).

Bu dönemde, 1951 yılında Denizcilik Bankası, Devlet Deniz Yolları ve Limanları İşletmesi, 1953 yılında PTT'nin yeniden yapılandırılması, Devlet Demiryolları, Türk Havayolları yeniden yapılandırılmıştır. Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (1950), Et ve Balık Kurumu (1952), Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi (1953), Türkiye Petrolleri (1954), Türkiye Gübre Sanayi (1954), Devlet Malzeme Ofisi (1954) ve Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (1957) kurulmuştur (Aksoy, 1994: 7).

1960-1970 yılları planlı kalkınma dönemleri olarak nitelendirilebilir. Bu dönemde kamu sektörüne ağırlık verilerek sanayileşme amacını, planlı ekonomi kuralları içinde KİT'lere ağırlık verilerek yürütülmüştür (Kağnıcıoğlu, 1999: 47). 1960'lı planlı dönemde KİT'lerin Türkiye'nin sanayileşmesinde etkin birer araç olarak değerlendirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, Anadolu Bankası (1961), Süt Endüstrisi Kurumu (1963), Devlet Yatırım Bankası (1964), Petrokimya Endüstrisi (1965), Türkiye Elektrik Kurumu (1970) ve Çay Kurumu (1971) gibi KİT'lerin kurularak faaliyet alanları genişletilmiştir (Aksoy, 1994: 7). Dolayısıyla bu dönemde devlet birçok alanda varlık göstermiş ve işveren rolünü aktif olarak kullanmıştır.

3.1.2 1970 – 2010 Arası Dönem

Dünyada 1970'lerin sonundan ve 1980'lerin başından itibaren sosyo-ekonomik boyutlarda önemli değişimler yaşanmıştır. Dönemin egemen iktisat akımı haline gelen neo-klasik iktisat politikaları temelinde şekillenen bu yeni yönelişin ana eksenini, ithal ikameci politikalardan ihracat yönelimli politikalara geçiş belirlemiştir. Bu geçiş süreci ülkemizde ekonomik, sosyal ve siyasal alanda köklü değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemi temsil etmektedir. Bu değişim süreci bir yandan daha rekabetçi ekonomi ve piyasa odaklı bir model geliştirirken, öte yandan kamunun sistemdeki ağırlığının azaldığı ve küresel rekabetle bütünleşmiş bir yapının gelişmesine zemin hazırlamıştır.

24 Ocak 1980 Kararları bir istikrar programı paketi olarak, ülke ekonomisinin serbest piyasa mekanizması kurallarına göre işlemlerini sağlamak ve dünya ekonomisiyle bütünleşmesini gerçekleştirmek amacı gütmüştür. Türkiye bu modelle, ülke ekonomisini dışa kapalı bir hale getiren ithal ikamesine dayalı sanayileşme modelini terk etmiş ve ihracata dayalı sanayileşme stratejisini benimsemiştir (Karluk, 2002: 450).

Devletin iş piyasasına müdahale şekilleri ve müdahale araçları zaman içinde ve ülkelerin ekonomik durumuna, siyasal sistemine ve işverenlerle işçi sendikaları arasındaki ilişkilerin niteliğine bağlı olarak değişmektedir. 1973 petrol krizini izleyen dönemden sonra, özellikle 1980'lerden itibaren değişmekte olan endüstri ilişkilerine paralel olarak devletin endüstri ilişkilerindeki sosyal taraf rolü giderek etkinliğini kaybetmeye başlamıştır. Devletin iş piyasasını düzenleyen tek taraflı müdahaleleri ağırlık kazanmıştır. Ancak yine de üçlü görüşmeler ve anlaşmalar günümüzde önemini korumaktadır. Devletin iş piyasasına müdahale araçları da zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Özellikle 1980'lerden itibaren uygulanmaya başlanan arz-yanlı iktisat politikalarına paralel olarak, devletin iş piyasasındaki rolü azalmaya başlamıştır ve müdahale araçlarının niteliğinde önemli değişimler yaşanmıştır. Endüstri ilişkilerindeki dönüşümle birlikte, endüstri ilişkileri sisteminin üç aktöründen biri olan devletin, sistem içindeki rolünde de büyük bir değişim meydana geldiği görülmüş ve Türkiye'de işgücü piyasasını düzenleyen devlet politikaları planlı dönemle birlikte görülmeye başlanmıştır (Bilgin, 2001: 72).

Ülkemizde sendikaların işgücü piyasasını belirleyici bir güce sahip olamamaları nedeniyle devlet, işgücü piyasasında baskın bir role sahiptir. Bunun yanı sıra, ülkemizde

yaşanan ekonomik ve sosyal yetersizlikler de devletin işgücü piyasasında aktif bir rol oynamasına neden olmaktadır. Yasal ve kurumsal düzenlemeler, kamu ekonomik girişimciliği, sosyal planlama ve çeşitli ekonomik ve sosyal politikalar vasıtasıyla devlet, endüstri ilişkilerinin lideri konumundadır. Ancak günümüzde devletin, dünyadaki gelişmelere paralel olarak işgücü piyasasındaki bu baskın rolünü azaltması ve sorumlulukları sosyal taraflarla paylaşması gerekmektedir (Uçkan, 1998: 4-8).

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana devletin ekonomide işveren olarak yer alması, işgücü piyasasında belirleyici bir öge olarak etkinlik kazanmasına sebep olmuştur. Özellikle 1980 öncesi planlı dönemde, kamu sektörü sermaye birikiminde ve istihdam yaratmada önemli bir rol oynamıştır. 1980 sonrası dönemde, 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinden ihracata dayalı sanayileşme modeline geçilmiştir. Ekonomi anlamdaki liberalleşme eğilimi istihdam politikalarını da derinden etkilemiştir. 1980 sonrası dönemde, sosyal devlet anlayışından hızla uzaklaşılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi girişimleri içinde devletin bir işveren olarak ekonomik yaşamdaki rolü giderek azalmaya başlamıştır (Güloğlu ve Es, 2008: 265).

Türkiye'de devlet, işçi ve işverenlerin dışında işgücü piyasasının üçüncü aktörüdür. Endüstri ilişkileri sisteminde bizzat işveren konumunda yer alarak ya da piyasanın işleyişini düzenleyen kurallar koyarak işgücü piyasasına doğrudan müdahale etmektedir. Bunun yanında hükümetler, uyguladıkları iktisat politikaları ile işgücü piyasalarını dolaylı olarak etkilemektedirler. Türkiye'de devlet, aktif istihdam politikalarına ağırlık vererek işsizliği önleyici ve sınırlayıcı tedbirler almaktadır. Devletin işgücü piyasasından tamamen çekilmesi mümkün olmadığı gibi, eski müdahaleci ve işveren rolüyle piyasada kalmasının da mümkün olmadığı görülmektedir (Ela, 2007: 94-95).

Dünyada 1990'lı yıllarda su yüzüne çıkan büyük ekonomik ve siyasal dönüşüm işgücü piyasalarına da yansımaktadır. Yansıma, değişimin temelini oluşturan teknolojik gelişmelerin yani üretim teknolojisinin esnek üretim doğrultusundaki evriminin işgücü piyasasına yansıması biçiminde görülmektedir. Beyin emeğinin artan oranda güçlenmesi, geleneksel sendikal örgütlenme biçimini de zayıf düşürmektedir. İşgücünün ekonomik çalkantılar ya da bunalımlar karşısında devlet eliyle korunması süreci ise zayıflamakta yani sosyal devlet anlayışının etkisi azalmaktadır (Ela, 2007: 70).

Bu değişimin hem nedeni hem de sonucu olarak görülen “küreselleşmenin”, ulus devletinin etki alanını daraltması ve uluslararası ilişkileri ve standartları sermaye lehine artırma yönünde gelişmesi, teknolojik değişimlere bağlı yeni üretim ve çalışma biçimlerinin ortaya çıkması, uluslararası rekabetin ezici üstünlüğü, devletin ve işverenlerin sendikalara ve endüstri ilişkilerine yaklaşım tarzının değişmesi vb. nedenlerden dolayı devletin işveren rolünde değişimler yaşanmıştır.

1970’li yıllardan itibaren neo liberal düşüncelerin dünyada etkisinin artması ve özellikle 1990’dan itibaren artan küreselleşme, batıdan başlayarak devletin küçülmesi sürecini başlatmıştır (Güloğlu ve Es, 2008: 265). Devletin işveren rolünün azalmasının kanıtı olarak, kamu kesimindeki istihdamda görülen azalma ilk olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin “özelleştirilmesi” aracılığıyla gerçekleşmektedir. 1980’lerden itibaren başlayan yapısal değişiklik ve istikrar politikalarından bir tanesi olan KİT’lerin özelleştirilmesi veya kurumsal olarak yeniden yapılanması uygulamaları, devletin işveren olarak işgücü piyasasındaki etkinliğini azaltmaktadır.

3.2. Türkiye’de Devletin İşveren Rolüne Etki Eden Güncel Faktörler

Türkiye’de devletin işveren rolündeki değişim sürecinin nedenlerini aşağıdaki başlıklar altında incelemek mümkündür.

3.2.1 Küreselleşme

Küreselleşme kavramı, son yıllarda en fazla tartışılan konuların başında gelmektedir. Küreselleşme sözcüğünün kökleri 400 yıl öncesine uzansa da 1960’lı yıllarda ortaya çıkıp, 1980’lerde ve 1990’larda uluslararası rekabetin arttığı, verimlilik ve ekonomik etkinliğin önem kazandığı bir döneme geçiş sürecinde ortaya çıkmış bir kavramdır. Genel olarak her toplumu, devlet yapısını, kuruluşları ve kişileri etkisi altına alan küreselleşme kavramına, değişik bakış açılarına göre bir takım farklı değerler yüklenmektedir. Buna göre; küreselleşme, ayrılıkları ortadan kaldıran gelişme olarak görüldüğü gibi, devletin etkinliğini azaltan, farklılıkları derinleştirerek büyük çatışmaları gündeme getirecek gelişmeler olarak da görülmektedir (Seymen ve Çeken, 2004: 54).

Çeken küreselleşme kavramını, “dünya genelinde malların, hizmetlerin, finansal piyasaların, yatırımların, teknolojinin, üretim faktörlerinin, bilginin, eğitimin, fikirlerin,

demokrasinin, kültürün, sağlığın, hukuk, siyaset ve çevresel faktörler gibi ortak değerlerin sürekli ve hızlı bir şekilde bölgesel ya da ulusal sınırları aşarak uluslararasılaşma süreci” olarak tanımlamaktadır (Seymen ve Çeken, 2004: 54).

Piyasa ekonomisini eksen alan küreselleşme, siyasi açıdan; çok partili demokratik sistem, insan hakları ve hukukun üstünlüğü, iktisadi açıdan; mal ve sermaye hareketlerinin önündeki bütün engellerin kaldırılması ve ticaretin çok taraflı olarak serbestleştirilmesi, kültürel açıdan; farklı kültürlerin, inançların ve düşüncelerin kaynaşarak evrensel boyutlar kazanması üzerine kurulmuştur. Ulaşım, kitle iletişim ve bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle ivme kazanan küreselleşme olgusu, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel yapılarda köklü değişim/dönüşümlere neden olmuş; dünya ölçeğinde malların, sermayenin, işgücünün ve kültürlerin akışını hızlandırmıştır (Mahiroğulları, 2005: 381).

Küreselleşmeye hız kazandıran başlıca faktörler incelendiğinde; uluslararası ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, uluslararası ticaret ve sermayenin dolaşımında engellerin azaltılması ve çok uluslu şirketlerin faaliyetlerinin artması sıralanabilir (Uçkan, 1998: 15).

Küreselleşme, istihdamı, ücret sistemlerini, örgütsel işleyişi, endüstri ilişkilerini ve buradan hareketle toplu pazarlık sürecini, işçi haklarını, çalışma koşullarını ve işgücü niteliklerini çeşitli nedenlerle değişime uğratmaktadır (Seymen ve Kılıç, 2011: 17).

Başta teknolojik gelişmeler olmak üzere izlenen liberal ekonomi politikaları ve dünya rekabetinde değişen dengeler siyasi ve iktisadi sistemlerin bir alt düzeni olarak tanımlanabilecek endüstri ilişkileri sistemini de etkilemiştir (Gerşil, 2004: 147). Küreselleşme, gerek sistemin bütününe, gerekse sistem içindeki aktörlerin rollerine çok büyük bir etkide bulunmaktadır. Bu bağlamda Uçkan küreselleşmenin, endüstri ilişkilerine ve devletin rolüne etkilerini şu şekilde açıklamaktadır:

"Batı endüstri ilişkileri sistemlerinin 1970'li yıllarda başlayan ve 1980'li yıllarda giderek belirgin hale gelen, yeni bir eğilim içine girdiği ve yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Uluslararası ekonomik çevre koşullarının değişmesiyle ortaya çıkan bu dönüşümde, sanayileşmiş ülkelerde buna bağlı olarak iş organizasyonlarının değişime uğraması, esnek üretim ve yönetim tekniklerinin uygulanmaya başlanması, emek piyasası koşullarının işçi aleyhine gelişmesi, işverenlerin endüstri ilişkilerindeki inisiyatiflerinin artması ve ekonomik teoride neoliberal eğilimlerin güçlenmesi, endüstri ilişkilerinde yeniden

yapılandırmayı gündeme getirmiştir. Endüstri ilişkilerindeki tüm bu değişimler, iş piyasasının yapısını ve bu yapı içerisinde devletin rolünü de önemli ölçüde değiştirmektedir.” (Uçkan, 1998: 5).

Gerçekten teknolojik gelişme, bir taraftan üretim teknolojisine esneklik kazandırırken, diğer taraftan ürün çeşitliğini arttırmıştır. Ayrıca, işgücünün yapısında da farklılıklar meydana getirmiş, toplu halde üretimde bulunan vasıfsız işçi tipi yerine, teknolojik yeniliklere uyum sağlayabilen, vasıf seviyesi yükselmiş ve bilgiye dayalı üretim sürecine katkıda bulunabilen işçi tipi öne geçmiştir (Ekin, 1997, 47).

İletişim ve bilişim alanlarında yaşanan baş döndürücü gelişmeler, küreselleşme olgusunu pekiştirmekte ve dolayısıyla ülkeleri buna uyum sağlamaya zorlamaktadır. Bilgiye, zamanında ve doğru bir şekilde erişim, ülkelerin küresel dünyaya ayak uydurmada izledikleri stratejilerinin temelini oluşturmaktadır. Bilgi ve bilgi teknolojileri alanındaki gelişmeler, çalışma hayatını ve üretim ile istihdam ilişkilerini kökten değiştirmiştir. Emek yoğun olan klasik üretim biçimleri yerini bilişim teknolojilerini kullanan otomasyona dayalı ve kalifiye iş gücünü temel alan bir sisteme bırakmıştır. Bu değişim çalışma hayatını yeniden şekillendirmeyi zorunlu kılmıştır. Çalışma hayatının bazı alanlarında gerekli değişiklikleri yaparak çağdaş dünyanın yanında yer alabilmek, artık bir tercih olmak yerine bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır (ÇSGB, 2010).

24 Ocak 1980 tarihinde “İstikrar Tedbirleri” adıyla alınan kararlarla, Türkiye’de ekonomi politikalarında köklü değişikliklere gidilmiş; ithal ikameci politikalar yerine ihracata dönük büyüme stratejileri, ayrıca devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması gibi liberal politikalar benimsenmiştir. İşgücü piyasasında da önemli değişikliklere neden olan “24 Ocak Kararları”nın dayandığı stratejik politikaların işgücü piyasasına etkileri; kamu kesiminin özelleştirme yoluyla daraltılması ve elde kalacak KİT’lerin piyasa koşullarına uyum sağlayabilecek şekilde iyileştirilerek yeniden örgütlenmesi şeklinde kendini göstermiştir. Dolayısıyla, Türk ekonomisi dışa açıldığı 1980 sonrasında küreselleşme olgusuyla doğrudan yüz yüze gelmiş ve 1990’lı yılların ortalarından itibaren Türk çalışma hayatını etkilemeye başlamıştır (Eyüboğlu, 1998, 32).

20. yüzyılda çalışma ilişkilerini belirleyen pek çok faktör, 1990’lı yıllarla birlikte küreselleşme sürecinden günümüze kadar önemli değişimlere uğramıştır. Türkiye’de özellikle imalat sanayinde yoğunlaşan istihdama, istikrarlı ve güvenli bir kamu

sektörüne ve güçlü bir sendika hareketine dayanan geleneksel endüstri ilişkileri 1960 ve 1970’li yıllarda zirveye ulaşmıştır. Ancak, 1980’li yılların ortaları ve 1990’lı yılların sonlarına doğru işsizlik gittikçe artış göstermiştir. Birçok ülkede sosyal güvenlik sistemleri ve sendikal örgütlenme gerilemiş, sendikal hareketle işverenler arasındaki güç dengesi önemli oranda işverenler lehine değişmiştir (Gerşil, 2004: 150). 1980’li yıllarda benimsenen serbest piyasa ekonomisi ve 1990’lı yıllarda artan özelleştirmeler ve tasarruf tedbirleri, devletin işveren rolünde azalma ve dolayısıyla kamu personelinin sayısının artış hızını kesen sebepler arasındadır (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2011: 23).

Gerek küresel rekabet, gerekse yeni üretim ve yönetim teknikleri çalışma hayatını yakından ilgilendiren unsurlardır; dolayısıyla çalışma hayatını etkilememesi düşünülemez. Nitekim söz konusu gelişmelerin, öncelikle sanayileşmiş ülkelerden başlamak üzere çalışma hayatında “esnek çalışma” adı altında standart dışı çalışmanın yaygınlaşmasında, toplu pazarlık düzeyi ve kapsamının daralmasında, sendikacılığın güç kaybetmesinde etkili olduğu gözlemlenmektedir (Mahiroğulları, 2002: 14).

Devlet, artan küresel rekabette ulusal çıkarlarını korumak ve rekabet avantajları elde etmek amacıyla yasal değişiklikler yapmakta, sosyal devletin getirdiği yükleri azaltmaya çalışmaktadır. Sosyal içerikli bir kalkınma yerine, önce iktisadi gelişmeyi hedefleyen bir ekonomi anlayışı içinde, devletin işveren olarak sosyal bakımdan tatminkâr bir ücrete evet demesi ve kamu sektöründe çalışanlara uygun bir ücret zammı vermesi mümkün olmamaktadır (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2011: 34).

Küreselleşme ve izlenen neoliberal iktisat politikalarının etkisiyle, devletin gerek ekonomideki, gerekse iş piyasasındaki rolü azalmaktadır. Devlet, iş piyasasının yasal çerçevesini çizerken, iş piyasasının işleyişini mümkün olduğunca sosyal taraflara bırakmaktadır. Küreselleşmeyle birlikte müdahale araçlarının niteliğinde önemli değişimler yaşanmakta; anahtar bir faktör haline gelen rekabet gücünün arttırılması amacıyla devlet, iş piyasasından mümkün olduğu ölçüde çekilmektedir (Uçkan, 1998: 15).

3.2.2 Kamu Kesiminin Sınırlandırılması ve Özelleştirmeler

Özelleştirme, küreselleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan güçlü bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Ekonominin esnekleştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi,

işyerlerinin teknolojik yeniliklere açık yapılarla ihracata yönelmesi, özelleştirme eğilimlerini daha da hızlandırmaktadır (Ekin, 1998: 39).

Genel olarak özelleştirme, ekonomik faaliyetlerde veya mülkiyette özel kesimin oynadığı rolün artması ya da kamu kesiminin rolünün azaltılması şeklindeki uygulamalardır. Dar anlamda özelleştirmeyi kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devredilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Geniş anlamda özelleştirme kamu mal ve hizmetlerinin satışının yanında piyasada liberalleşmeyi sağlayan, rekabet yaratan, piyasa mekanizmalarını çalıştıran, kamu kesiminin performansını arttıran uygulamalardır. Bu anlamda özelleştirme; mülkiyeti kamuda kalmak üzere, bazı mal ve hizmetlerin üretiminin bazı aşamalarını özel kuruluşlara yaptırılması, kamunun ürettiği mal ve hizmetlere yapılan sübvansiyonların kaldırılması ve kamunun tekel niteliğinde ürettiği mal ve hizmetlerin tekel niteliğinin kaldırılması şeklinde uygulanabilir. Yani geniş anlamda özelleştirme, kamunun iktisadi faaliyetlerinin sınırlanması olarak tanımlanabilir (Sezgin, 2010:156).

Gerek sanayileşmiş gerekse sanayileşmekte olan birçok devlet, üretimde doğrudan yer almış ve sanayileşme sürecine önemli katkılar sağlamıştır. Özellikle 1929 ekonomik krizinden sonra artan bu eğilim sonucunda ücretli işgücünün büyük bölümü devlet tarafından istihdam edilir hale gelmiştir. Böylece devlet, en büyük işveren olma sıfatıyla endüstri ilişkileri sistemi içinde işgücünün sendikalaşmasına ve toplu pazarlık yoluyla çalışma yaşamıyla ilgili kararlara katılımın sağlanmasına önemli katkıda bulunmuştur. Ancak 1970'lerdeki ekonomik krizi, devletin ekonomideki etkinliğinin bir sonucu olarak değerlendiren yeni liberal akımın etkisiyle, başta İngiltere olmak üzere birçok ülkede devletin ekonomideki, dolayısıyla çalışma yaşamındaki müdahalesini ortadan kaldırmaya yönelik politikalar uygulanmaya başlamıştır (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2011: 38).

Tüm dünyada serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte, devlet üretim ve hizmetlerden yavaş yavaş çekilerek özelleştirme politikalarını uygulamaya başlamıştır. Özelleştirmeler neticesinde kamu işletmelerinde çalışan sayısının azalması sendikaları da olumsuz etkilemiş ve üye sayısının azalmasına neden olmuştur. Devletin işveren rolünün azaldığına yönelik olarak, kamu kesimindeki istihdamda görülen azalma ilk olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi aracılığıyla gerçekleşmektedir.

1980'lerden itibaren başlayan yapısal değişiklik ve istikrar politikalarından bir tanesi olan KİT'lerin özelleştirilmesi veya kurumsal olarak yeniden yapılanması uygulamaları devletin işveren olarak işgücü piyasasındaki etkinliğini azaltmaktadır.

Bunların dışında, çalışma koşulları ve çalışanlarda ortaya çıkan gelişmeler de özelleştirme hareketlerine ivme kazandırıcı özellikler taşımaktadır. Günümüzde vasıflı işgücünün artan önemi, sektörel yapının sanayiden hizmetlere doğru kayan yapısı ve Post-Fordist tekniklere göre örgütlenen işletmelerin yaygınlık kazanması özelleştirmeyi hızlandırmaktadır. Özelleştirmeyle birlikte ortaya çıkan işsizlik, sendikaların üye kaybı ve toplu pazarlık gücünün azalması gibi etkenler doğal olarak çalışma hayatını etkilemektedir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007: 299-302).

3.2.2.1. Türkiye'de Özelleştirmenin Amaç ve Hedefleri

Türkiye'de devletin özelleştirme amaçları, etki alanları itibariyle ekonomik ve siyasal açıdan şu şekilde özetlenebilir:

Ekonomik açıdan; pazar ekonomisi oluşturmak, özel girişimciliği teşvik ederek özel sektörün genel ekonomideki payını genişletmek, kamu borç yükünü azaltmak, kamu işletmelerinin kamuya olan finansal yüklerini azaltmak, vergi gelirlerini artırmak için yeni kaynaklar oluşturmak, kamu işletmeciliğinden kaynaklanan bütçe baskılarını azaltmaktır.

Siyasal açıdan; kamu sektörünün doğrudan ekonomik faaliyetlerdeki payını azaltmak, devletin üretimden çekilmesini ve asli fonksiyonları üzerinde yoğunlaşmasını sağlayarak kamu sektörünün faaliyet göstereceği alanları yeniden tanımlamak, özel sektör faaliyetlerini geliştirmek ve desteklemek için gerekli ortamı oluşturmaktır.

Türkiye'de 2003 yılına kadar 8 Milyar ABD Doları tutarında özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiş iken, 2003 yılından itibaren başta Türk Telekom, Tüpraş, Erdemir, Petkim, Tekel Sigara ve benzeri birçok kuruluşun da içinde bulunduğu kamu kuruluşlarının özelleştirme işlemleri tamamlanarak 2008 yılına kadar 33 Milyar ABD Doları tutarında özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiştir. Böylece, 2008 yılı sonuna kadar gerçekleştirilen özelleştirme işlemi tutarı toplam 41 Milyar ABD Dolarını aşmıştır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı; 2009). Özelleştirme gelirlerinin yaklaşık % 80'i ise 2003–2010 yılları arasında elde edilmiştir. 2010 yılının ilk 9 ayında

gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarıyla ise “özelleştirme tarihinin rekoru” kırılmıştır. 1986–2010 döneminde tamamlanan özelleştirme işlemi toplamı 50 milyar ABD doları rakamına ulaşılmıştır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı; 2010).

Ülkemizde özelleştirme ile ekonomide sermaye yapısı yeniden şekillenmekte, artık birçok sektörde kamunun tekel veya hâkim konumundan söz etmek mümkün değildir. Bu nedenle ülkemizde özelleştirme ile amaçlanan sermaye ve piyasa yapısının sağlıklı bir şekilde işleyişinin sağlanması ve sürdürülebilmesi yönünde yasal ve kurumsal düzenlemeler geçtiğimiz on yıllık dönemde oldukça kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte, devletin işveren rolü bir taraftan azalırken, diğer taraftan temel sektörlerdeki düzenleyici kurumlar, kamunun etkin bir denetleyici ve hakem rolünü üstlenebilmesi için gerekli altyapıyı oluşturmaktadır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı; 2009).

9. Kalkınma Planı’nda, özelleştirmeye ilişkin temel hedef; devletin iktisadi faaliyetlerden çekilerek ve dolayısıyla devletin işveren rolü azalarak, politika oluşturması, düzenleme ve denetleme işlevlerini güçlendirmesi olarak belirlenmiştir. Devletin, politika oluşturarak ana işlevi olan düzenleme ve denetlemede yoğunlaşabilmesi amacıyla, önümüzdeki dönem için bazı iktisadi faaliyetlerden tamamen, bazılarında ise kısmen çekilmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla öngörülen bu politikalar, özelleştirme uygulamalarının en temel dayanağını oluşturmaktadır. 9. Kalkınma Planı’nda;

- Kamunun tamamen çekilmesi öngörülen sektörler: Hava ve deniz ulaşımı ile lokomotif ve vagon üretimi; şeker, tütün ve çay ürünlerinin işlenmesi; petrokimya sanayi; malzeme alımı; elektrik dağıtım ve toptan ticareti,
- Kamu payının azaltılması öngörülen sektörler: Elektrik üretimi, doğalgaz piyasası, kömür ve diğer maden işletmeciliği olarak belirlenmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, 2006).

Tablo 8. KİT'lerin ve Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Toplam İstihdam Sayıları

Grup	Statü	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Hazine Portföyü	Memur	187.276	173.590	123.537	76.715	38.276	26.505	15.587	13.806	15.353	14.241
	Sözleşmeli	4.159	21.087	80.384	126.073	167.403	177.161	183.231	179.167	176.854	166.785
	Kapsam İçi İşçi	385.547	383.781	350.789	300.307	309.474	314.139	279.962	272.205	251.685	207.877
	Kapsam Dışı İşçi	0	0	29.237	38.008	19.739	6.028	14.382	4.328	4.183	2.522
	Geçici İşçi	76.084	87.393	76.884	71.891	67.679	71.961	68.427	76.578	75.514	71.447
	Genel Toplam	653.066	665.851	660.831	612.994	602.571	595.794	561.589	546.084	523.589	462.872
Özelleştirme Portföyü	Memur	0	0	0	1.937	830	569	664	406	1.075	826
	Sözleşmeli	0	0	0	6.348	6.430	7.922	9.734	9.691	12.026	11.945
	Kapsam İçi İşçi	0	0	0	31.570	28.486	34.914	53.008	51.899	55.914	68.784
	Kapsam Dışı İşçi	0	0	0	485	81	2.782	3.378	3.049	3.179	4.870
	Geçici İşçi	0	0	0	1.240	0	1.077	2.240	1.079	3.461	5.814
	Genel Toplam	0	0	0	41.580	35.827	47.264	69.024	66.124	75.655	92.239
TOPLAM	Memur	187.276	173.590	123.537	78.652	39.106	27.074	16.251	14.212	16.428	15.067
	Sözleşmeli	4.159	21.087	80.384	132.421	173.833	185.083	192.965	188.858	188.880	178.730
	Kapsam İçi İşçi	385.547	383.781	350.789	331.877	337.960	349.053	332.970	324.104	307.599	276.661
	Kapsam Dışı İşçi	0	0	29.237	38.493	19.820	8.810	17.760	7.377	7.362	7.392
	Geçici İşçi	76.084	87.393	76.884	73.131	67.679	73.038	70.667	77.657	78.975	77.261
	Genel Toplam	653.066	665.851	660.831	654.574	638.398	643.058	630.613	612.208	599.244	555.111

Tablo 8'in devamıdır.											
Grup	Statü	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Hazine Portföyü	Memur	12.550	12.411	11.670	10.323	10.173	9.447	8.666	8.052	7.560	6.004
	Sözleşmeli	156.603	155.480	157.500	154.316	153.859	136.508	123.415	115.448	108.474	89.447
	Kapsam İçi İşçi	169.505	167.906	158.790	137.918	129.084	136.862	146.686	133.144	127.386	102.785
	Kapsam Dışı İşçi	2.320	2.599	2.784	2.442	3.482	13.573	14.450	12.431	14.204	15.110
	Geçici İşçi	74.220	76.675	75.839	74.074	79.331	77.647	32.584	17.054	12.727	10.677
	Genel Toplam	415.198	415.071	406.583	379.073	375.929	374.037	325.801	286.129	270.351	224.023
Özelleştirme Portföyü	Memur	535	544	371	1.344	996	882	1.398	1.577	1.523	1.894
	Sözleşmeli	8.471	7.004	6.150	10.221	8.947	5.293	10.871	12.999	12.217	18.582
	Kapsam İçi İşçi	62.307	55.225	45.375	57.288	53.063	45.931	60.748	56.954	60.856	63.632
	Kapsam Dışı İşçi	4.462	4.179	3.974	4.537	5.236	3.318	3.263	2.848	3.345	2.745
	Geçici İşçi	5.379	4.646	4.312	4.631	4.985	5.194	18.798	23.597	12.802	18.834
	Genel Toplam	81.154	71.598	60.182	78.021	73.227	60.618	95.078	97.975	90.743	105.687
TOPLAM	Memur	13.085	12.955	12.041	11.667	11.169	10.329	10.064	9.629	9.083	7.898
	Sözleşmeli	165.074	162.484	163.650	164.537	162.806	141.801	134.286	128.447	120.691	108.029
	Kapsam İçi İşçi	231.812	223.131	204.165	195.206	182.147	182.793	207.434	190.098	188.242	166.417
	Kapsam Dışı İşçi	6.782	6.778	6.758	6.979	8.718	16.891	17.713	15.279	17.549	17.855
	Geçici İşçi	79.599	81.321	80.151	78.705	84.316	82.841	51.382	40.651	25.529	29.511
	Genel Toplam	496.352	486.669	466.765	457.094	449.156	434.655	420.879	384.104	361.094	329.710

Tablo 8'in devamıdır.							
Grup	Statü	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hazine Portföyü	Memur	5.415	5.281	5.409	5.401	5.291	5.216
	Sözleşmeli	70.898	70.463	70.786	69.670	70.732	70.561
	Kapsam İçi İşçi	69.387	66.375	68.776	68.483	66.192	65.959
	Kapsam Dışı İşçi	2.439	2.588	2.520	2.684	3.557	2.850
	Geçici İşçi	11.593	11.958	8.584	4.679	5.241	5.606
	Genel Toplam	159.732	156.665	156.075	150.917	151.013	150.192
Özelleştirme Portföyü	Memur	1.597	1.450	1.604	1.448	1.279	1.091
	Sözleşmeli	15.972	14.553	13.570	12.428	10.567	8.252
	Kapsam İçi İşçi	50.513	38.498	45.339	41.870	37.235	24.282
	Kapsam Dışı İşçi	1.594	673	873	248	95	100
	Geçici İşçi	17.854	13.921	5.555	3.025	2.333	2.220
	Genel Toplam	87.530	69.095	66.941	59.019	51.509	35.945
TOPLAM	Memur	7.012	6.731	7.013	6.849	6.570	6.307
	Sözleşmeli	86.870	85.016	84.356	82.098	81.299	78.813
	Kapsam İçi İşçi	119.900	104.873	114.115	110.353	103.427	90.241
	Kapsam Dışı İşçi	4.033	3.261	3.393	2.932	3.652	2.950
	Geçici İşçi	29.447	25.879	14.139	7.704	7.574	7.826
	Genel Toplam	247.262	225.760	223.016	209.936	202.522	186.137

Kaynak: Hazine, KİT İstatistikleri.

Açıklamalar

Memur: 657 sayılı Kanuna tabi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 sayılı cetvelinde bulunan personel. **Sözleşmeli:** 399 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 2 sayılı cetvelinde bulunan personel, **Kapsam içi işçi:** 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı bulunan personel, **Kapsam dışı işçi:** 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı bulunmayan personel, **Geçici İşçi:** 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup azami 11 ay çalışan personel, **Hazine Portföyü:** 233 sayılı kanun hükmünde kararname kapsamında bulunan KİT'lerdir, **Özelleştirme Portföyü:** 4046 sayılı Özelleştirme kanununa tabi ve sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlardır.

Tablo 8 incelendiğinde; KİT’lerin ve özelleştirme programındaki kuruluşların toplam istihdam sayıları incelendiğinde; hazine portföyü ve özelleştirme portföyü toplamı 1985 yılında 653.066 kişi iken yıllar itibariyle azalan bir eğilim sonucunda toplam personel sayısı 2010 yılında 186.137 kişiye düşmüştür. Bazı yıllarda sayıların belirgin bir biçimde değişmesinde, Hazine ve Özelleştirme portföyünde geçişler ile özelleştirmeler etkili olmuştur.

Türkiye’de, 1983 sonrası izlenen liberal politikalar gereği ekonomik alanda devletin etkinliğini azaltmak için başlattığı “özelleştirme” ile gündeme gelen “sözleşmeli personel” uygulaması başlamıştır. Bu bağlamda, 1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile KİT’lerde, işçi ve memur statüsünde olmayan sözleşmeli personel sayısı 1991 yılında 190.000 bine ulaşmıştır (Mahiroğulları, 2010). Tablo 8 incelendiğinde, 2000’li yıllardan itibaren ise sözleşmeli personel sayısı yıllar itibariyle azalan bir seyirle 2010 yılında 78.813 kişiye düşmüştür.

Kamuya ait işletmelerde özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası üye sayılarının belirgin bir biçimde azaldığı görülmektedir. Örneğin; Türkiye Denizcilik İşletmelerine (TDİ) bağlı Hopa, Tekirdağ, Giresun, Ordu, Sinop, Rize ve Antalya Limanları, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından “Limanların İşletme Haklarının Devri” yöntemiyle 1997 yılında satılmıştır.

Tablo 9. TDİ’ye Bağlı Limanlarda Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Çalışan Sayısı

Limani Yeri	Devir Tarihi (Yıl)	Devir Tarihi İtibariyle Çalışan Sayısı	Özelleştirme Sonrası Çalışan Sayısı
Alanya	2000	25	9
Antalya	1998	212	105
Giresun	1997	63	20
Hopa	1997	76	102
Marmaris	2001	10	12
Ordu	1997	5	15

Tablo 9'un devamıdır.			
Rize	1997	13	20
Sinop	1997	1	1
Tekirdağ	1997	68	57
Toplam		473	341

Kaynak: İnşaat Mühendisleri Odası, Türkiye Mühendislik Haberleri, “Özelleştirme: Varlığım Sermayeye Armağan Olsun”, Sayı: 457 54/2009-5.

Tablo 9 incelendiğinde; TDI'ye bağlı limanlarda çalışan sayısı özelleştirme sonrası yaklaşık % 28 oranında azalmış ve 473'ten 341'e düşmüştür. Özelleştirme uygulamaları öncesi toplam 6 bin 338 gemiye hizmet verilirken, özelleştirme sonrasında bu rakam 4 bin 724'e inerek yaklaşık yüzde 25 oranında düşüş kaydetmiştir. Aynı şekilde, TCDD limanlarında 1992 yılında 5.061 işçi çalışırken 2002 yılında çalışan sayısı 3.576'ya gerilemiş, memur sayısı da 1.420'den 1.344'e düşmüştür.

3.2.2.2. Kamu İstihdamı ve Özelleştirme

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere kamu kurum ve kuruluşunda belli bir ücretle, belirlenmiş bir kadro ya da pozisyonda çalıştırılan kişilerin toplamı demektir. Bu kişilerin hangi statülerde istihdam edilebilecekleri yasada belirlenmiştir. Türkiye'de memur istihdamı 657 sayılı yasanın 4. maddesi gereğince memur, sözleşmeli, geçici personel ve işçilerden ibarettir (Devlet Planlama Teşkilatı; “Dokuzuncu Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası”, 2007). Tablo 10'da yıllar itibarıyla memur ve işçi sayıları yer almaktadır. Ülkemizdeki nüfus artışı da dikkate alındığında, yıllara göre memur sayısında yüksek olmayan artışların kaydedildiği, işçi sayısında ise azalma meydana geldiği görülmektedir. İşçi sayısındaki bu azalış, kamu sektöründeki özelleştirme uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Tablo 10 incelendiğinde; sürekli işçi sayısında 1984 yılında % -27,5, 1985 yılında % -8,9, 1987 yılında % -5,3, 1996 yılında % -8,5, 1998 yılında % -2,1, 1999 yılında % -1,2, 2000 yılında % -0,7, 2003 yılında % -0,7, 2004 yılında % -1,2, 2007 yılında % -3 ve 2009 yılında % -2,6 oranında yaşanan daralma özelleştirme uygulamalarından kaynaklanmaktadır.

Tablo 10. Türkiye’de Kamu (Genel Bütçeli) Kuruluşlarındaki Serbest Personel Kadrolarının Dağılımı

Yıllar	Toplam Nüfus (Bin)	Toplam Personel	Kamu İstihdamının Toplam Nüfus İçindeki Oranı %	Memur	İşçi		Sözleşmeli Personel	Hâkim Savcı
					Geçici	Sürekli		
1976	40.915	749.039	1,8	742.802	-	-	-	6.237
1977	41.768	815.241	1,9	808.860	-	-	-	6.381
1978	42.640	977.660	2,2	861.425	14.323	91.784	3.423	6.705
1979	43.530	1.103.031	2,5	973.987	21.021	97.642	3.239	7.142
1980	44.438	1.133.952	2,5	1.00.183	15.713	99.225	3.557	7.274
1981	45.540	1.137.120	2,4	1.010.225	15.698	100.572	3.346	7.279
1982	46.688	1.174.551	2,5	1.042.051	14.599	105.383	3.472	9.046
1983	47.064	1.187.117	2,5	1.053.072	15.012	105.661	4.052	9.320
1984	49.070	1.205.528	2,4	1.110.642	4.802	76.602	4.095	9.387
1985	50.306	1.240.078	2,4	1.152.444	4.765	69.747	3.757	9.365
1986	51.433	1.267.976	2,4	1.179.683	4.757	69.752	4.403	9.381
1987	52.561	1.300.637	2,4	1.214.882	4.952	66.034	5.388	9.381
1988	53.284	1.324.758	2,4	1.234.746	5.047	68.872	6.086	10.007
1989	54.047	1.328.217	2,4	1.236.213	5.047	69.344	7.285	10.328
1990	55.294	1.379.593	2,4	1.278.237	4.594	72.296	14.138	10.328
1991	56.407	1.400.868	2,4	1.298.940	4.591	72.278	14.694	10.365
1992	57.521	1.463.679	2,5	1.352.121	15.129	72.210	13.342	10.877
1993	58.478	1.516.836	2,5	1.403.436	18.342	72.791	11.380	10.887

Tablo 10'un devamıdır.								
1994	59.455	1.507.667	2,5	1.403.412	9.260	72.944	11.127	10.924
1995	60.585	1.544.454	2,5	1.440.351	9.298	73.067	10.831	10.907
1996	61.724	1.536.859	2,4	1.451.530	8.862	66.844	9.623	10.907
1997	62.871	1.543.393	2,4	1.458.831	8.811	66.668	9.083	10.907
1998	64.008	1.636.675	2,5	1.553.438	8.792	65.243	9.202	10.907
1999	65.139	1.692.749	2,5	1.608.146	10.889	64.437	9.277	10.907
2000	66.187	1.800.104	2,7	1.713.274	12.894	64.011	9.925	10.950
2001	67.296	1.793.000	2,6	1.710.770	2.234	69.730	10.266	11.015
2002	68.393	1.807.133	2,6	1.712.851	2.339	69.966	10.952	11.025
2003	69.479	1.822.175	2,6	1.728.344	2.366	69.460	10.819	11.186
2004	66.379	1.833.311	2,7	1.738.047	2.596	68.660	12.787	11.221
2005	67.227	1.941.268	2,8	1.816.802	2.721	72.377	34.043	15.325
2006	68.066	2.091.246	3	1.881.986	14.982	114.521	40.082	16.281
2007	68.901	2.169.899	3,1	1.865.491	3.775	111.123	83.979	16.289
2008	69.724	2.150.317	3	1.881.750	535	112.847	114.504	16.289
2009	70.542	2.178.828	3	1.886.921	414	109.879	140.909	16.288
2010	71.343	2.326.754	3,2	1.984.238	343	109.902	180.674	16.288

Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 1923-2010.

Not 1. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na tabi personel hariçtir. Köy ve mahalle muhtarları ile köy korucuları ilgili tabloda yer almamaktadır.

Not 2. Sözleşmeli personel sayılarına, kadro karşılığı sözleşmeli personel dâhil olup, söz konusu personel kadrolu personel bilgilerinde de gösterilmiştir.

Not 3. Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre; 2011 Mayıs ayı itibariyle serbest kadroların içerisindeki dolu memur oranı 1.850.174 kişidir.

Tablo 10 incelendiğinde; 1976 yılında 749.039 olan istihdamın artarak devam ettiği, 1980 yılında 1.133.952 olduğu, 1990 yılında 1.379.593'e ulaştığı, 1995 yılında ise 1976 yılı verilerinin iki katına ulaşarak 1.544.454 kişi olduğu görülmüştür. 2000 yılında 1.800.104 kişi ve 2005 yılında ise 1.941.268 kişiye ulaşmıştır. Sonuçta 1976 yılında yaklaşık 750.000 olan istihdam 2010 yılında üç katından fazla artarak 2.326.754 kişi olmuştur.

Bu süreçte 1990 yılında, KİT personel rejimini düzenleyen ve temel metin sayılan 399 sayılı KHK çıkarılmıştır. Bu KHK'ya göre, KİT'lerde hizmetler memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler tarafından yerine getirilecektir. Memurlar DMK'ya, işçiler İş Kanunu'na, sözleşmeli personel ise 399 sayılı KHK'ya bağlı olacaktır. Kanunda yer alan tanımlamasından gittikçe uzaklaşan bir istihdam alanı olarak sözleşmeli personel uygulaması, artık sürekli işlerden sayılan hizmet alanlarında yeni hizmete alınacak personelin memur olarak değil sözleşmeli olarak istihdam edilmesini 2003 yılında yürürlüğe giren 4924 sayılı Kanun ile somutlaştırmaktadır. Bu Kanun, Sağlık Bakanlığı'na, belirlenecek illerde sözleşmeli statüde personel istihdam etme yetkisi vermektedir. Sağlık Bakanlığı'nda asli ve sürekli hizmetlerde sözleşmeli personel çalıştırma uygulamasını Milli Eğitim Bakanlığı'nda sözleşmeli öğretmen istihdam etme uygulaması izlemiştir.

Buradan hareketle Tablo 8 ve 10 birlikte incelendiğinde; Kamu kesiminde istihdam edilen tüm sözleşmeli personelin 2004 yılında çok büyük bir bölümü KİT'lerde toplanmıştır. KİT personeli sayısının o dönemde fazla olması, yapılan özelleştirme politikalarına bağlıdır. Bu dönemde, memurlar ya sözleşmeliliğe geçmeye özendirilmiş ya da memur kalmak isteyenlerin başka bir kuruma nakil işlemleri yapılmıştır. 2007 yılında ise KİT'lerdeki sayı düşerken, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde sözleşmeli personel sayısı artmıştır. Bu dönemde toplam KİT personeli sayısında da bir düşüş söz konusudur. 2004 yılında genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri sözleşmeli personelle sınırlı bir şekilde tanışmışken, 2008 yılı ve sonrasında bu sayı belirgin bir şekilde artmıştır. Bunun nedeni, yapılan düzenlemelerle asli ve sürekli hizmetlerde sözleşmeli personel istihdamının önünün açılmış olmasıdır.

Tablo 11. 1970-2011 Yılları Arası Sağlık Bakanlığı Personel Sayısı

Yıllar	Hekim	Diş Hekimi	Hemşire	Sağlık Memuru	Ebe	Eczacı	Toplam
1970	15.856	3.245	8.796	9.954	11.321	3.011	52.183
1975	21.714	5.046	14.806	11.021	12.975	7.002	72.564
1980	27.241	7.077	26.880	11.664	15.880	12.059	100.801
1985	36.427	8.305	30.854	10.525	17.987	11.602	115.700
1990	50.639	10.514	44.984	21.547	30.415	15.792	173.891
1995	69.349	11.717	64.243	34.342	39.551	19.090	238.292
2 000	85.242	15.906	69.550	51.887	41.594	21.927	286.106
2 005	100.853	18.149	78.182	62.035	43.541	22.756	325.516
2 010	123.447	21.432	114.772	99.302	50.343	26.506	435.802
2 011	126.029	21.099	124.982	110.862	51.905	26.089	460.966

Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 1970-2011.

Tablo 11 incelendiğinde; 1970 yılında 52.183 kişi olan toplam sağlık personelinin, 1975 yılında 72.564 kişi olduğu, 1980 yılında 100.801 kişiye ulaşarak 1970 yılına göre %100 artış yaşandığı görülmüştür. 1985 yılında 115.700 kişi, 1990 yılında 173.891 kişiye ulaşmıştır. 2000 yılına gelindiğinde 1990 yılına göre yine %100 artış göstererek 286.106 kişi olmuştur. 2005 ve 2010 yıllarında da artış hızla devam etmiş ve son olarak 2011 yılında Sağlık Bakanlığı personel sayısı 460.966 kişi olmuştur. Bu durumda 1970 yılındaki toplam personel sayısının 52.183 olduğu göz önüne alındığında Sağlık Bakanlığı personel sayısının son 40 yılda neredeyse 10 kat arttığı ve 460.966 kişiye ulaştığı görülmüştür. Kamudaki toplam istihdamın 1976 yılında 750.000 civarındayken Sağlık Bakanlığı personel sayısının 52.183 olduğu, 2010 yılı verilerine göre kamudaki toplam istihdamın 2.300.000 civarında ulaştığı ve Sağlık Bakanlığının 460.996 kişiyi

istihdam ettiği görülmüştür. Sonuç olarak devletin, sağlık alanında işveren rolünü koruyarak arttırdığı ve sağlık sektörünün kamudaki toplam istihdam içerisinde oldukça önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 12. Milli Eğitim Bakanlığı Yıllara Göre Personel Sayıları

Yıllar	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Toplam Personel Sayısı	142.996	162.159	190.547	215.948	265.850	307.916	355.302	392.412
Yıllar	2001	2002	2003	2004	2009	2011	2012	2013
Toplam Personel Sayısı	423.476	456.812	497.997	517.743	627.702	662.472	832.726	-

Kaynak: MEB, İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü.

Tablo 12 incelendiğinde; MEB personel sayısının 1993 yılında 142.996 olduğu ve her yıl yaklaşık olarak 30.000 civarında arttığı görülmüştür. 2000 yılında sayı 392.412 kişi iken 2009 yılında 662.472 olmuştur. En son 2012 yılı verilerine göre ise 832.726 olduğu ve 1993 ile 2012 yılları arasında neredeyse 6 kat arttığı görülmüştür. Buradan devletin, ekonominin birçok alanından çekilmesinin aksine, eğitim alanında işveren rolünün katlanarak arttığı ve kamudaki toplam istihdam içerisinde eğitimin önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 13. Türkiye’de Kamu (Özel Bütçeli) Kuruluşlarındaki Serbest Personel Kadrolarının Dağılımı

Yıllar	Toplam Personel	Memur	İşçi		Sözleşmeli Personel	Akademik Personel
			Geçici	Sürekli		
2007	77.731	49.815	12.408	5.585	9.543	60
2008	77.758	50.867	2.563	14.241	9.707	60

Tablo 13'ün devamıdır.						
2009	78.461	50.879	2.358	14.198	10.619	60
2010	79.422	50.952	2.261	14.220	11.919	60

Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 1923-2010.

Not 1. Sözleşmeli personel sayılarına, kadro karşılığı sözleşmeli personel dâhil olup söz konusu personel kadrolu personel bilgilerinde de gösterilmiştir.

Tablo 13 incelendiğinde; 2007-2010 yılları arasında özel bütçeli kuruluşlardaki toplam personel sayısı 2007 yılında 77.3731 kişiyken 2010 yılında 79.422'ye yükselmiştir. Ancak bu artış, gerçekte sözleşmeli personel sayısının 2007 yılında 9.543 iken 2010 yılında 11.919'a yükselmesinden kaynaklanmıştır. Memur sayısı 2077 yılından 2010 yılına kadar 1000 kişi artmıştır. 2007 yılında 17.993 kişi olan toplam işçi sayısı, özelleştirmeler sonucunda 2010 yılında 16.481 kişiye düşmüştür.

Tablo 14. Türkiye'de İmalat Sanayi, Kamu ve Özel Sektör Dağılımı

Yıllar	Çalışanların Yıllık Ortalama Sayısı		Yıllar	Çalışanların Yıllık Ortalama Sayısı	
	Kamu	Özel		Kamu	Özel
1970	185 444	324 993	1986	270 594	680 918
1971	198 264	327 644	1987	267 821	711 984
1972	212 375	368 917	1988	262 148	753 284
1973	217 456	409 016	1989	254 474	772 879
1974	231 139	447 261	1990	249 762	778 434
1975	239 805	446 400	1991	237 127	709 711

Tablo 14'ün devamıdır.					
1976	255 599	447 829	1992	227 560	757 376
1977	282 030	488 500	1993	213 524	765 956
1978	282 874	493 515	1994	196 591	740 330
1979	294 013	492 476	1995	169 954	803 979
1980	287 189	508 461	1996	156 512	883 401
1981	271 474	535 226	1997	146 945	993 612
1982	265 859	571 143	1998	143 403	1 064 000
1983	278 903	592 600	1999	133 698	980 138
1984	279 164	618 852	2000	124 483	1 006 005
1985	276 551	660 721	2001	114 885	981 932

Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 1923-2010.

Not 1. Özel sektörde 2001 yılındaki düşüş yaşanan ekonomik krizden kaynaklanmaktadır.

Tablo 14 incelendiğinde; Türkiye’de imalat sanayinde 1970-2001 yılları arasında çalışanların sayısı kamu ve özel sektör olarak karşılaştırılması yapılmıştır. Görüldüğü üzere kamu sektöründe 1970 yılında imalat sanayinde 185.444 kişi çalışırken, 2001 yılına gelindiğinde 114.885 kişiye düşmüştür. Diğer taraftan imalat sanayi özel sektörde yıllar itibariyle artış göstermektedir. Toplam personel sayısı 1970 yılında 324.993

kişiden 2001 yılına gelindiğinde üç kattan fazla artış göstererek 981.932 kişiye ulaşmıştır. Devletin, imalat sanayinde işveren olarak gerek özelleştirmeler gerekse işgücünün yapısındaki değişim nedeniyle yıllar itibariyle payı azalmıştır.

Son 30-40 yılda yaşanan hızlı bu değişimin çalışma ilişkilerine ve topluma etkileri sonucu devletin temel hakları koruyan, asgari çalışma koşullarını düzenleyen ve temelde işçi ile işveren ilişkilerini, tarafların serbestçe belirlemelerine uygun ortamı sağlayan bir rolü olması gerektiği ortaya çıkmıştır. Buna paralel olarak 'işveren devlet' algısının nasıl bir değişime uğradığı ve devletin, en son çare olarak istihdam kapısı olma rolünün artık değişerek azalma sürecinde olduğu görülmektedir. Kamu kesimindeki istihdamda görülen erime, en başta kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi aracılığıyla gerçekleşmektedir. Özelleştirme, 24 Ocak kararları olarak anılan politika değişiklikleri çerçevesinde 1980 yılından bu yana gündemdedir. Özelleştirme yolundaki etki 1994 krizinin ardından daha da güçlenmiş ve Başbakanlığa bağlı bir Özelleştirme İdaresi Başkanlığı oluşturulmuştur. Örneğin toplam ücretli ve maaşlı istihdam içinde kamu kesiminin payı 1990 yılında %33, 1996'da %28, 1998'de ise %12 seviyelerindedir (Tunalı, 2003: 105).

3.2.2.3. Özelleştirmeye İlişkin Yasal Düzenlemeler

Özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemelerin ilki 1984 yılında çıkarılan ve toplam 6 maddeden oluşan 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'dur. Bu kanunla, özelleştirme uygulamalarına geniş bir hareket alanı belirlemiş ve özelleştirmenin kurumsal mekanizması oluşturulmuştur. "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu", "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi" ve "Kamu Ortaklığı Fonu" gibi yapılar bu kanunla kurulmuş ve "gelir ortaklığı senedi", "hisse senedi" ve "işletme hakkı devri" gibi özelleştirme yöntemleri tanımlanmıştır. Özelleştirmelerle ilgili ikinci hukuki düzenleme 1984'te çıkarılan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin 38'inci maddesi ile yapılmış ve böylece daha önce Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilen özelleştirme karar yetkisi Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na verilmiştir. Yine 1984 yılında çıkarılan 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi, işlenmesi ve satışı serbest bırakılmış, 3096 sayılı Kanun ile de, özel sektöre elektrik üretimi ve dağıtımı hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemeler, kamu tekelindeki ekonomik faaliyet alanlarını özel sektörün girişine açan

hükümleri içermesi bakımından daha sonraki özelleştirme düzenleme ve uygulamalarının temel yasal dayanağı haline gelecektir. 1990 yılında 414 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin Kamu Ortaklığı İdaresine dönüştürülmüş ve özelleştirme ve Kamu Ortaklığı Fonu ile ilgili görev ve yetkileri Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilmiştir. Zaman içinde yapılan diğer bazı mevzuat değişiklikleri ve yasal düzenlemelerin, yasal boşluğu dolduramaması ve Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararları nedeniyle sadece özelleştirmelerle ilgili düzenlemeleri kapsayan ve iptal gerekçelerini dikkate alan bir düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 1994 yılında çıkarılan 3987 sayılı Yetki Yasası ile hükümete üç ay süre ile özelleştirme konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu kararname Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, ancak gerekçeli karar Resmi Gazete'de yayımlanmadığından iptal kararı geçerlilik kazanmamıştır. 2983 sayılı Kanun, 1994 yılında çıkarılan 530 sayılı KHK ile büyük ölçüde değiştirilmiş ve özelleştirmenin kurumsal yapısı yeniden düzenlenerek Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığına dönüştürülmüştür. Ayrıca, Kamu Ortaklığı Fonu yanında Özelleştirme Fonu kurulmuş ve Kamu Ortaklığı Fonu ile ilgili görev ve yetkiler de Hazine Müsteşarlığı ile ilişkilendirilmiştir. Özelleştirmelere ilişkin yasal düzenlemeler sonucunda, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 27 Kasım 1994 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir ve bu kanun ile getirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonu kurulmuştur (İnşaat Mühendisleri Odası, 2009: 17-29).

4046 sayılı yasa ile özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personele ilişkin getirilen yeni düzenlemeleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.
- Erken emekliliğin teşviki amacıyla, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı'na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı

kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerinin %30 fazlası ile ödenmesi hükme bağlanmıştır.

- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin Özelleştirme Fonu'ndan karşılanması öngörülmüştür.

- Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Özelleştirmeyle ortaya çıkan sonuçlara bakıldığında, bunların doğrudan ve dolaylı olarak çalışma yaşamını etkilediği görülmektedir. Bu anlamda, özelleştirmenin kamu sektörü açısından ortaya çıkardığı sonuçlar sendikaların üye kaybı, toplu pazarlık gücünün azalması, devletin çalışma hayatında öncü rolünü kaybetmesi gibi nedenlerle devletin işveren rolünün azalmasına neden olmaktadır.

3.2.3 Sendikaların Etkinliğinin Azalması

II. Dünya Savaşı'ndan 1970'lerin ilk yıllarına kadar altın çağını yaşayan sendikacılık, 1973 yılında enflasyonun artması ve petrol fiyatlarındaki artış nedeniyle dünyada yaşanan ekonomik kriz ciddi boyutlara ulaşmış ve bu durum sendikaları olumsuz yönde etkilemiştir (<http://www.ceis.org.tr>, 25.01.2013). 1973 krizinden sonra ekonomik politikalarda köklü değişikliklere gitme ihtiyacı duyularak Keynesyen politikalar terk edilmiş, sıkı para, yüksek faiz, ücret ve sosyal harcamaların sınırlandırılması politikalarına dayalı neoliberal eğilimler güç kazanmaya başlamıştır (Aykaç, 2000: 555).

1980 sonrası dönem, özellikle gelişmiş ülkelerde ekonomik, siyasal ve sosyal alanda kapsamlı yapısal değişikliklerin ortaya çıktığı dönemdir. Bu dönemde ortaya çıkan yapısal değişikliklerle birlikte, uluslararası sermaye akımının, mal ve hizmetlerin sınır ötesi boyut kazanmasıyla gündeme gelen küreselleşme süreci de, açık bir şekilde endüstri ilişkilerini etkilemiştir. Endüstri ilişkilerini ve özellikle sendikaları etkileyen en önemli hususlar arasında teknolojik gelişmeler yer almaktadır. Bu bağlamda ekonomik yapıdaki gelişme ile birliktelik gösteren teknolojik gelişme, üretimde yüksek teknolojilerin kullanılması sonucunda işgücü yapısı üzerinde olumsuz yönde etkili olmuş, vasıflı işgücünü ön plana çıkarmıştır (<http://www.ceis.org.tr>, 25.01.2013). Ayrıca

artan uluslararası rekabet ve teknolojik yeniliklerin getirdiği yeni ekonomik şartların işçi sendikalarının güç ve etkilerini azalttığı görülmektedir (Kocabaş, 2004: 38). Bunun yanında firmaların çalışanları kiralaması ya da proje bazlı çalıştırmaları ve çalışanların iş bittikten sonra işle ilgilerinin kesilmesi sendika üyeliğinin azalmasına neden olmaktadır (Koçak, 2011: 70-71).

Günümüzde beden işçiliğinin giderek önemini kaybetmesi, fikir işçiliğinin, vasıflı işçiliğin ön plana geçmesi, çalışma koşullarında esnekleşme ihtiyacının artması, özelleştirmenin etkileri gibi nedenler sendikalaşma oranında düşüslere yol açarak sendikaların etkinliğinin her geçen gün azalmasına neden olmaktadır. DRUCKER'e göre bu durum karşısında sendikaların önünde üç seçim yolu bulunmaktadır. İlki, işçi sendikalarının gelişmeleri hiçbir şey yapmadan seyredip giderek yok olmaları, ikincisi siyasi güç yoluyla şirket yönetimleri karşısında bazı yasal haklar elde ederek varlıklarını sürdürmeye çalışmaları, üçüncüsü ise, durup işlevleri üzerinde yeniden düşünmeleridir. Sendikalar etkinliğini arttırabilmeleri için toplumun insan potansiyeli ve insan kaynağının en iyi şekilde değerlendirilmesiyle ilgilenmelerini gerekmektedir. Bu durumda sendika eskisi gibi yönetimin yanlısları, keyfi davranışları ve gücünü kötüye kullanımı karşısında çalışanların temsilcisi olma rolünü korumaya devam edecektir. Ancak bu rolü uygularken işverenle arasında düşmanca bir ilişki kurmak yerine İskandinavya'daki Ombudsman'ın ilişkisine benzer bir tavır sergileyecektir. Verimlilik, kalite, ve ticari teşebbüsün rekabet gücünün sürdürülmesi konusunda yönetimle birlikte çalışacak, böylece de üyelerinin işlerini ve gelirlerini korumuş olacaktır (Tınar, 2000: 895).

Sendikalar için örgütlenme ve etkinlik sorunu, bu dönemdeki işsizlik artışı ve işgücünün yapısındaki değişme ile birlikte gündeme gelmiştir. Sendikaların dünya genelinde güç kaybetmesinde başta küreselleşme, özelleştirme, teknolojik gelişmeler, esnek çalışma ilişkileri, taşeronlaşma, işgücü yapısındaki değişim gibi faktörler etkili olmuştur. (Seymen ve Kılıç, 2011: 146). Diğer taraftan, bu gelişmelere bağlı olarak özellikle sanayileşmiş ülkelerdeki sendikaların bu sürece hazırlıksız yakalanmaları ve politika üretmemesi sendikaların güç kaybetmesine neden olmakta ve insan kaynakları yönetimi yaklaşımlarının güçlenmesi devam etmektedir (Bilgin, 2001: 73).

Hatta bazı yazarlar “ya sendikasız endüstri ilişkileri” sisteminin gelişebileceğini ya da “insan kaynakları yönetiminin” endüstri ilişkilerinin yerini alabileceği değerlendirilmektedir (Kocabaş, 2004: 39).

Sendikaların yeniden güçlenmeleri ve iktisadi ve sosyal hayatta rol oynayabilmeleri, ücretler ile verimlilik arasındaki bağlantıyı yeniden kurmalarına bağlı kabul edilmektedir. Böylece sendikaların iktisadi ve sosyal hayata bir taraf olarak kabul edilmeleri; halkın refahına katkıda bulduklarının anlaşılmasına, kârdan adil pay istediklerinin anlatılmasına, gelir farklılıklarının azaltılmasına ve demokratik kurumların güçlenmesine katkı yapmaları ile mümkün olacaktır (Aykaç, 2000: 583).

Ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığının tarihi ise 1961 Anayasası ile başlamıştır. Anayasanın 46. maddesi ile devlet memurlarına ilk defa sendikal hak tanınmıştır. Kamu görevlileri, bu haklarını 08 Haziran 1965’te çıkarılan 624 Sayılı Devlet Personel Sendikası Kanunu ile kullanmaya başlamıştır. Ancak 12 Mart 1971 müdahalesi sonrasında yapılan Anayasa değişikliği ile memurlar bu haklarını tekrar kaybetmiştir. 1982 Anayasasının sendikal hakları düzenleyen 51. maddesinde ise; sendikalara girme ve sendika kurma hakkında devlet memurları için herhangi bir düzenleme getirilmemiştir.

23 Temmuz 1995’te çıkarılan 4121 Sayılı Kanunla, Anayasa’nın 53. maddesine bir fıkra eklenerek kamu görevlilerine sendika ve üst kuruluşlarını kurma ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Buna ilişkin usullerin çıkarılacak bir kanun ile düzenlenmesi ön görülmüştür. 12 Haziran 1997’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 22. maddesi, 4275 Sayılı Kanun’la yeniden düzenlenip devlet memurlarının sendikal ve üst kuruluşlar kurarak bunlara üye olabilmeleri hükme bağlanmıştır. 12 Temmuz 2001 tarihinde ise 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu sırasıyla; 2004, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 12 Eylül 2010 yılında kabul edilen referandumla, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Anayasanın 128. maddesinde yapılan değişiklikle de kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususların toplu

sözleşme ile düzenlenebileceği öngörülmüştür. Bu noktada Anayasa değişikliğine paralel olarak 4688 Sayılı Kanun'un değişmesi de kaçınılmaz olmuştur.

3.2.3.1. Türkiye'de Küreselleşmenin Sendikacılık Üzerindeki Etkileri

Türkiye'de sendikacılık hareketinin tarihsel gelişimi genel olarak değerlendirdiğinde; 1946-1960 yıllarını örgütlenme ve güçlenme dönemi, 1960-1980 yıllarını yeniden yapılanma ve altın çağ, 1980 ve sonrası ise uygulanan neoliberal iktisat politikaları ve küreselleşme ve özelleştirmelerin etkisi ile sendikal yasakların, üye ve güç kaybının yaşandığı bir dönem olarak ele alınabilir.

Türkiye'de devletin savunma, eğitim ve sağlık gibi temel fonksiyonlarının yanında, ekonomik ve sosyal alanda düzenleyici ve giderek girişimci bir rol kazanmasıyla birlikte, ülkemizde kamu sektöründe büyük bir işçi kitlesi oluşmuştur. Çalışma hayatında istihdam açısından en büyük işveren olan devlet, 1970'li yılların sonlarına kadar sosyal devlet ilkesinin de etkisiyle işveren olarak özel sektöre öncü ve örnek olmuş, ücret, çalışma koşulları ve sosyal haklar açısından çok iyi imkânlar sağlamıştır. Özellikle işyeri şartlarının düzenlenmesi, işçi sağlığı ve iş güvenliği için gerekli koşulların oluşturulması, çalışanlara ekonomik ve sosyal hakların sağlanması, yönetime katılma ve çalışanların örgütlenmesi gibi konularda öncülük yapmıştır.

Gerek izlenen ekonomik ve sosyal politikalara bağlı olarak, gerekse yüz binlerce işçinin çalıştığı işletmelerde kontrolü sağlamak amacıyla devlet kamu sektöründe sendikacılığı desteklemiştir. Getirilen yasal düzenlemeler ve uygulamalar sonucunda kamu sektöründe sendikacılık özel sektöre oranla çok daha erken ve hızlı gelişmiştir.

Ayrıca devlet ücretlerde de özellikle 1980 yılına kadar özel sektöre oranla yüksek artışlar sağlamış ve çalışanların üretimden daha fazla pay almasına neden olmuştur. Her ne kadar bu öncü rolü 1980'lerden sonra, belirli dönemler hariç, yitirmiş olsa da devlet sosyal ücret kavramının da ilk olarak uygulayıcısı olarak özel sektöre örnek teşkil etmektedir (Kağnıcıoğlu ve Uçkan, 2011: 34).

Kamunun ağırlıklı bir rolünün olması, Türkiye ekonomisinde sendikalaşma hareketlerinin de kamu işletmelerinde yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla, bu durumun sendikacılık açısından olumlu ve olumsuz yönleri olmuştur. Sendikal örgütlenme açısından kamu kuruluşlarının yoğun işçi çalıştıran nispeten büyük

işletmeler oluşu, yasaların dışına çıkma gayreti içinde olmamaları kolaylık sağlamıştır. Siyasal iktidarların da sendikaların yasal desteklerle kolay sendikacılık yapma alışkanlığını edinmesinde rolü olmuştur. Kamu kurumuna ait işletmelerde toplu pazarlığın da sonuçta siyasal güçlerin devreye girmesi ile sonuçlandığı anlaşılmaktadır. Küreselleşme ile birlikte ön plana çıkan neoliberal iktisat politikaları 24 Ocak 1980 kararları ile ülkemizde kamuya ait olan iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesi süreci başlamıştır. Bu nedenlerden dolayı Türk sendikacılığı bir taraftan özelleştirme uygulamalarından büyük ölçüde etkilenirken, diğer taraftan kendine güven duygusunu yitirmiş ve mücadele gücünü kaybetmiştir. Yaşanan bütün bu dönüşümler, rekabet gücü olan işyerlerinin yaratılmasından endüstri ilişkilerinde yeniden yapılanmaya, tavizci pazarlıklardan ortak çıkarlara, sendika-işveren işbirliği ve diyaloguna, sendikalar dışında insan kaynakları yönetimine bir dönüşüm eğilimi ortaya çıkarmıştır (Kocabaş, 2004: 40).

Türkiye’de, 1980 sonrası uygulamaya konulan liberal ekonomik politikalar doğrultusunda özelleştirmelere hız verilmesi, alt işveren uygulamalarının yaygınlaşması, kapsam dışı ve sözleşmeli personel uygulamaları, çok uluslu şirketlere ait işletmelerde genellikle sendikasız endüstri ilişkilerinin benimsenmesi, 2003’te esnek çalışma biçimlerinin yasallaşması gibi sendikalaşma üzerinde olumsuz etki yapan unsurlar nedeniyle sendikalaşma oranları artan işçi sayısına rağmen 2000 yılı ve sonrasında belirgin bir biçimde durağanlaşmıştır (Mahiroğulları, 2005: 393).

Kamuya ait işletmelerde özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası değişen sendikalı üye sayılarına bakıldığında sendikalaşmadaki daralmayı görmek mümkündür. Örneğin, Sivas Çimento Fabrikasında özelleştirme öncesi 430 işçi sendikalı iken, özelleştirme sonrası 187’ye (Mahiroğulları, 2001: 108); ORÜS’te % 90’lardaki sendikalaşma oranı özelleştirme sonrası % 43’e gerilemiştir. 1997’de özelleştirilen bazı limanlarda özelleştirme sonrası sendikalı işçi istihdam edilmemiş; Havaş ve Usaş’ta özelleştirme akabinde sendikalı işçilerin % 77’si, Sümerbank’ta ise % 98’i işten çıkarılmıştır (Mahiroğulları,2005: 394).

Sendikalaşmaları yasal olarak mümkün olmayan 200.000’i aşkın sözleşmeli personel uygulaması, sendikalaşmalarında yasal bir engel olmayan, ancak uygulamada sendikal örgütlenme dışında kaldıkları görülen kapsam dışı personel ve taşeron işçiliğinin her

geçen gün artması, özellikle küçük ölçekli işletme işverenlerinin küresel rekabet karşısında ucuz işgücüne yönelerek toplu pazarlık süreci dışında kalmak istemeleri gibi unsurlar sendikalaşma üzerinde olumsuz etki yapan unsurlardır (Mahiroğulları, 2005: 393).

Tablo 15. Türkiye’de Yıllar İtibariyle Sendikalı İşçi Sayısı ve Sendikalaşma Oranı

Yıllar	Toplam İşçi Sayısı	Sendikalı İşçi Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
1984	2.317.016	1.247.744	53,85
1985	2.819.517	1.828.471	64,85
1986	3.075.343	1.953.892	63,53
1987	3.268.038	2.044.797	62,57
1988	3.483.212	2.227.029	63,94
1989	3.564.214	1.834.969	51,48
1990	3.563.527	1.997.564	56,06
1991	3.513.064	2.130.811	60,65
1992	3.596.469	2.254.271	62,68
1993	3.742.380	2.485.681	66,42
1994	3.815.261	2.644.417	69,31
1995	3.905.118	2.667.014	68,30
1996	4.051.295	2.708.784	66,86
1997	4.215.375	2.774.622	65,82
1998	4.327.156	2.923.546	67,56
1999	4.381.039	3.037.172	69,33
2000	4.521.081	2.468.591	54,60

Tablo 15'in devamıdır.			
2001	4.562.454	2.609.672	57,20
2002	4.572.841	2.680.966	58,63
2003	4.781.958	2.755.191	57,62
2004	4.916.421	2.854.059	58,05
2005	5.022.584	2.945.929	58,65
2006	5.154.948	3.001.027	58,21
2007	5.154.948	3.001.027	58,21
2008	5.414.423	3.179.510	58,72
2009	5.398.296	3.232.679	59,88

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşçi Sayısı ve Sendikalaşma Oranları.

Tablo 15 incelendiğinde; her ne kadar, 1991'den 1999'a kadar sendikalaşma oranlarında göreceli bir artış görülmekteyse de, artışta, istatistikler hazırlanırken önemli ölçüde mükerrer yazılım etkili olmuş; nitekim 2000'de dönemin Çalışma Bakanı'nın üye kayıt fişlerini güncelleştirmesiyle yaklaşık 600.000 kişinin sendika üyeliğinden ayrıldığı, emekli olduğu ya da vefat ettiği halde kayıtlardan düşülmediği anlaşılmış; sonuçta sendikalaşma oranı dönemin başı olan 1984'te olduğu gibi yine % 54'lere gerilemiştir. Sendikalaşma oranının 2001'de iki buçuk puan artarak % 57'ye çıkması ise, reel bir artıştan ziyade, ÇSGB'nin istatistiklerinde kamu kesimi sendikalı işçi sayılarının sürekli toplam kamu istihdamından fazla çıkmasıyla izah edilebilir (Mahiroğulları, 2002: 15). Bu bakımdan, sendikalaşma oranlarında 1980 sonrasında önemli bir artış yaşanmamıştır. 1950 yılında %26,6 olan sendikalaşma oranı, 1962'de %45,1, 1984'te %55,8, 1994'te %69,3'e çıkmış, 2009 yılında tekrar %59,9'a düşmüştür. (Seymen ve Kılıç, 2011: 149). 2001-2009 yılları arasında, sendikalaşma oranları önceki yıllarda olduğu gibi kısmi artışlar kaydederek durağan bir şekilde % 57-59 seviyesinde seyretmektedir.

Tablo 16. Türkiye’de Yıllar İtibariyle Sendikalı Memur Sayısı ve Sendikalaşma Oranı

Yıllar	Toplam Memur Sayısı	Sendikalı Memur Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
2002	1.357.326	650.770	47,94
2003	1.272.267	788.846	62
2004	1.564.777	787.882	50,35
2005	1.584.490	747.617	47,18
2006	1.568.324	779.617	49,7
2007	1.617.410	855.463	52,89
2008	1.691.299	930.397	55,01
2009	1.784.414	1.017.072	57

Kaynak: Mahiroğulları, (2009: 29)

Tablo 16 incelendiğinde memurlarda sendikalaşma oranının 2002 yılında %47,94 olduğu, 2003 yılında artış kaydederek %62 seviyesine geldiği görülmüştür. 2004 ile 2007 yılları arasında %50 ile %52 civarlarında seyrettiği ve 2008 yılında artarak %55 seviyesine geldiği görülmüştür. Son olarak 2009 yılında sendikalı memur sayısının %57 seviyelerinde olduğu görülmüştür.

Tablo 17. Türkiye’de Kamu ve Özel Sektör Toplu Sözleşmelerinin Kapsamı 1985-2004

Yıllar	Kamu	Değişim	Özel	Değişim	Toplam	Değişim
1985-1986	995.000	100	630.000	100	1.625.000	100
1989-1990	909.787	91	403.406	64	1.313.193	81
1995-1996	789.886	79	491.883	78	1.281.769	79
1999-2000	648.119	65	388.934	62	1.037.053	64
2003-2004	513.354	52	441.075	70	954.429	59

Tablo 17'nin devamıdır.						
2004-2005	505.010	51	407.832	65	912.842	56

Kaynak: LORDOĞLU, Kuvvet ve Nurcan ÖZKAPLAN; (2007: 368)

Tablo 17 incelendiğinde; 1985-2005 yılları arasında kamu kesimindeki toplu iş sözleşmelerinin kapsamındaki işçi sayısında önemli bir gerileme olduğu görülmektedir. 2004-2005 döneminde toplu iş sözleşmelerinin kapsamı yarı yarıya düşerek 505.010 olmuştur. Kamudaki erime özel sektörden daha hızlı olmuştur. Kamu kesiminde yeni sendikalı istihdam yaratılmaması, taşeron uygulamalar ve özelleştirmeler kamuda sendikalı istihdamın azalmasına neden olmuştur (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007:369).

3.2.4 Esnek Çalışma Uygulamaları

II. Dünya Savaşı'ndan ve özellikle 1970'lerden sonra hızla gelişen küreselleşme sürecinin çalışma yaşamına getirdiği en önemli yeniliklerden biri esnek çalışma ya da standart-dışı çalışma olarak tanımlanan çalışma biçimidir (Kağnıcıoğlu, 1999: 241). Çalışma hayatında esneklik, hızla küreselleşen dünyada değişen ekonomik ve sosyal şartlara, hızla gelişen teknolojiye ve uluslararası rekabet şartlarına işletmelerin ayak uydurabilmeleri için sosyal tarafların çalışma tür ve koşullarını istedikleri gibi belirleyebilme serbestisi olarak tanımlanabilir (Sönmez, 2006: 185).

Küreselleşen dünya ekonomisinde çokuluslu işletmeler arasındaki rekabet sadece üretim teknolojilerinin değil, üretim yönetimi sistemlerinin de değişimini gerektirmiştir. Bu bağlamda, çalışma hayatında esneklik ihtiyacı, küreselleşmenin piyasalara getirdiği rekabet ortamında doğmuştur. Gerek küreselleşmenin, gerek çalışma hayatındaki esneklik arayışlarının temelinde, çokuluslu şirketlerin üretim maliyetlerini düşürmek, yeni pazarlar bulmak ve rekabet koşullarını korumak sonucunda gerçekleşmiştir (Kutal, 2005: 41). Aynı zamanda firmalar, asıl işten sorumlu sürekli çalışan sayısına ilave olarak gerektiğinde müracaat edilebilecek yeterli becerilere sahip geçici yardımcılardan oluşan esnek çalıştırma modelini tercih etmektedirler (Koçak, 2011: 69-70).

Esnek çalışma, ilk defa 1967 yılında bir Alman firması olan Messerschmidt – Bölkow - Blohm tarafından uygulanmıştır. Berlin Bilim Merkezi'nce yürütülen bir araştırma projesinde; "İşin esnekleştirilmesi, iş hayatının kapsamlı olarak yeniden yapılanması

veya yeniden organize edilmesini amaçlayan bir kavram haline gelmiştir. Çalışma saatleri, sosyal politikalar, iş mevzuatı ve doğrudan üretim gibi alanlar, günümüzde ve gelecekte esnekleşmesi gerekli alanlardır.” ifadeleri ile açıklanmaktadır (Endruweit, 2000: 512).

Çalışma hayatında barışın sağlanması, iş alanların korunup genişletilmesi, verimlilik artışın sağlanması ve artan maliyetler nedeniyle yeni istihdam modelleri oluşturulmuştur. Almanya’da hükümet, esnek istihdamı işsizliğe karşı etkili bir silah olarak görmekte ve bu yolda gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmektedir. Özellikle fazla çalışmanın ortadan kalkması ile birlikte yeni iş alanların yaratılabileceği ifade edilmektedir (Hekimler, 2000: 767).

Esnek çalışma, sanayileşmiş batılı ülkelerde 1970’lerden günümüze kadar devamlı olarak artmakta ve yaygınlaşmaktadır. Örneğin; İngiltere’de 1965 yılında, atipik istihdam toplam işgücünün % 17’sini oluştururken, bu oran 1975’de % 23, 1985’de % 30, 1991 yılında % 40 olmuştur. Almanya’da ise, 1973 yılında işgücünün % 6’sı, 1980 yılına gelindiğinde ise toplam işgücünün % 40-45’i esnek çalışmada bulunmuşlardır. ABD’de ise esnek çalışma süresinde çalışanlar 1974 yılında işgücünün % 4’ünü, 1980’de % 8,1’ini ve 1985 senesinde ise % 12’sini oluşturmuştur (Yavuz, 2000: 619).

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren benimsenen ihracata yönelik sanayileşme ve dünya piyasalarıyla bütünleşme amacına yönelik olarak izlenen ekonomik ve sosyal politikaların etkisiyle, 1980’lerin sonlarında işgücü piyasalarında esneklik artmış ve atipik çalışma biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. 1980 öncesi dönemde, yüksek ücret talepleri nedeniyle sendikalara kuşkuyla bakan özel sektöre artık kamu sektörü de katılmış, her iki sektörde de ücretler üzerinde baskı yaratmıştır. Türkiye’de kamu açıklarındaki büyük artış ve 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz sonucunda hem kamuda hem de özel sektörde istihdamda ve reel ücretlerde bir düşüş gözlenmiştir. Kriz karşısında özel sektörde kapatılan işletme sayısı, zorunlu izin ve ücretsiz istihdam uygulamaları artmıştır (Kağnıcıoğlu, 1999: 246).

Küreselleşmenin çalışma hayatına etkileri sonucunda, esnekleşme ve atipik (standart dışı) başta olmak üzere bir takım yeni kavram ve istihdam türleri çalışma hayatına girmiştir. Atipik istihdam denilen çalışma şeklinde klasik istihdamda var olan özelliklerin bir veya birkaçı bakımından bunlara uymama, bunlardan uzaklaşma söz

konusudur. Örneğin, kısmi süreli çalışma, (part time), kısmi çalışmanın özel bir şekli olan iş paylaşımı (job sharing), çağrı üzerine çalışma, ev çalışması, ödünç işçilik (employee leasing) hep a-tipik çalışma şekilleridir. (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 10).

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda esnekleşme “katılıktan uzaklaşma” olarak tanımlanmıştır. Aynı raporda esneklik türleri sayısal esneklik, fonksiyonel esneklik, ücret esnekliği ve çalışma sürelerinde esneklik olmak üzere dört grupta toplanmıştır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 10-11).

1980'li yıllardan itibaren ortaya çıkan yeni teknolojiler, esnek üretim sistemleri ve küreselleşme gibi gelişmeler ve devlet anlayışında ve iktisat politikalarında yaşanan değişimler, endüstri ilişkilerinde köklü bir dönüşümün yaşanmasına yol açmaktadır. Söz konusu gelişmelerin işgücü piyasası ve çalışma yaşamında ortaya çıkardığı değişimlerin başında da esnek çalışma biçimleri olduğu görülmektedir (Bilgin, 2001: 70).

3.2.4.1. Dış Esneklik (Sayısal Esneklik)

Değişen ekonomik ve teknolojik şartlara, piyasalardaki talep değişkenliğine ve yeni üretim tekniklerine göre işletmelerin kullanacakları işgücü miktarını ve niteliğini belirleyebilme serbestini ifade eder (Sönmez, 2006: 187). Burada karşımıza Standart dışı çalışma şekilleri çıkmaktadır. Özellikle part time çalışma, çağrı üzerine çalışma, iş paylaşımı, belirli süreli çalışma, evde çalışma, tele çalışma, ödünç iş ilişkisi ve taşeron uygulaması standart dışı çalışma şekilleridir.

Esneklik türlerinden "sayısal esneklik"; günümüz piyasa koşullarında taleplerde meydana gelen dalgalanmalara bağlı olarak işletmelerin istihdam ettiği işgücünün sayısında bir azaltmaya ya da artırmaya gidebilmesidir. Üretim maliyetleri içerisinde işgücü giderlerinin işletme tarafından kontrol altına alınabilmesinde sayısal esneklik önemli bir rol oynamaktadır. Ancak bir işletmenin sayısal esnekliğe sahip olabilmesi için istihdam ettiği işgücünün niteliklerine ve işletme açısından yerine getirdiği işlevlerin önemine göre bir sıralama yapması gerekmektedir (Demir ve Suğur, 2009: 42). Buna göre, yeni üretim sistemlerinde, ihtiyaç duyulan emeğin çok sayıda niteliksiz

işçiden az sayıda nitelikli işçiye doğru kayması bölünmüş ve farklılaşmış bir işgücü yapısı ortaya çıkarmaktadır. Çekirdek (merkez) işgücü olarak adlandırılan, işletme için gerekli ve nitelikli işgücü işletmeye fonksiyonel esneklik (çalışanların çok yönlü uzmanlaşması ve değişik fonksiyonlarda çalıştırılabilmesi) sağlarken; çevre işgücü olarak adlandırılan geçici, belirli süreli veya alt işverenler aracılığıyla istihdam edilen işgücü ise işletmeler için sayısal esneklik (ihtiyaca göre işçi alma ve işçi çıkarma) sağlamaktadır (Kağnıcıoğlu, 1999: 242). Çekirdek işgücü işletmenin temel işlevlerini yerine getirirken, çevre işgücü ise talep değişimlerine bağlı olarak part-time, geçici ve belirli hizmet sözleşmeleri ile istihdam edilmektedir (Akgeyik, 2000: 13).

Bu uygulama ile işletmeler, çekirdek işgücünü işletmede tutmakta, ihtiyaç olduğunda geçici işgücüne başvurmaktadır. Böylece işletmeler hem verimliliği artırmakta hem de işten çıkarma maliyetlerine katlanmamaktadır. Ayrıca sayısal esnekliğe sahip işletmeler, değişen piyasa şartlarına kolaylıkla uyum sağlamak ve artan rekabet ortamında hareket serbestisi elde etmektedirler. Sayısal esnekliğin gerekliliği özellikle ekonomik krizlerin işletmeler üzerinde yarattığı olumsuz etkiler söz konusu olduğunda önem kazanmaktadır (Çelik, 2007: 6).

Merkez işgücü işletme açısından önemli işlevleri yerine getiren ve kalifiye düzeyi görece yüksek olan işgücüne dolgun ücret ve yüksek iş güvencesi sağlayan bir işgücü yaratılırken, diğer yandan kalifiye düzeyi görece düşük olan işgücü düşük ücret ve iş güvencesiz bir şekilde istihdam edilerek bir "çevre işgücü" meydana getirilmektedir. Çevre işgücünün, iş güvencesi çok az olduğu için sendikasılaşma sorunu yaşanmakta, işverenler zaman zaman çalışanların sosyal hakları ile ilgili belirli yasal yükümlülüklerden kaçınabilmektedir.

Mevcut yasaların ve sendikaların yapısı esnek çalışmada bulunanlara uygun değildir. Esnek çalışma biçimleri tam gün süreli çalışmalarını azaltmakta, esnek çalışanların örgütlenmesi ve toplu iş mücadelelerini yürütebilmesi oldukça zor olmaktadır. Ayrıca, esnek çalışanlar işyerine ve işverene bağımlılığı tam gün süreli çalışanlara oranla daha az olmaktadır. Diğer taraftan, esnek çalışmanın olumlu tarafları da mevcuttur. Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde esnek çalışma kısmen işsizliğin artmasını önlemekte, böylece istihdamın artması sendikaların üye sayısının artmasını sağlamaktadır (Kağnıcıoğlu, 1999: 245).

Sayısal esneklik kavramı, kamu kuruluşlarından çok özel sektör işletmelerinde uygulanmaktadır. Türkiye'de kamu sektöründe sözleşmeli personel istihdamının özellikle 1980 sonrasında çok büyük bir artış göstermesi, kuruluşların sayısal esnekliğin avantajlarından yaygın bir şekilde yararlanmakta olduklarını göstermektedir.

Sayısal esnekliğe sahip işletmelerde sözleşmeli personel uygulamaları sendikaların ve sendikal faaliyetlerin gücünü kırmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamının kamu kuruluşlarında da uygulamaya konulması 1980 sonrası uygulanan ekonomi politikalarıyla paralel giden yasal-kurumsal çerçeveye mümkün hale getirilmiştir. Örneğin 1984 yılında çıkartılan 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kamu kuruluşlarının sözleşmeli personel istihdam edebilmesi mümkün kılınmıştır. 1990 yılında çıkartılan 399 Sayılı KHK ile kamu kuruluşlarında istihdam edilen sözleşmeli personel sendikal hak ve toplu sözleşmelerden yararlanmamaktadır. Kamu kuruluşlarında sendikal haklardan yoksun sözleşmeli personelin istihdamının uygulamaya konması ile özelleştirme politikalarıyla ilişkilidir. Sözleşmeli personel uygulamalarıyla hem sendikasızlaştırma mümkün kılınmakta, hem de özelleştirilecek olan kamu kuruluşlarında çalışanların işten çıkarılması kolaylaşmakta ve sosyal haklarında kısıntı yapabilmeye olanağı sağlanmaktadır. Böylece, işletmelerde sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşması, sendikasızlaştırma, işgücünü niteliksizleştirme ve düşük ücretle çalıştırma uygulamalarıyla kendini göstermektedir (Demir ve Suğur, 2009: 46).

3.2.4.2. Fonksiyonel Esneklik / Esneklik Uzmanlaşma

İşletmelerde işgücünün örgütlenmesi ile ilgili esneklik türüdür. İşçilerin iş tanımlarının değişen üretim metotlarına, teknolojik şartlara, iş yüküne bağlı olarak değiştirilebilmesi, bir başka ifadeyle değişik alanlarda görev ve sorumluluk yüklenebilmesi demektir. Genel olarak fonksiyonel esneklik olarak da ifade edilen esnek uzmanlaşma (functional flexibility), geleneksel üretim hattındaki bölünmüşlüğe dayanan iş örgütlenmesini ve iş bölümüne karşı olarak, meslek ve işlerdeki genişlemeyi ifade etmekte ve işgücünün işletme içi seyyalitesini artıran bir yaklaşım olarak görülmektedir (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 7).

Fonksiyonel esnekliğin ortaya çıkışı, özellikle teknolojik değişimle ilişkilendirilmektedir. Buna göre işletmeler, rekabete koşullarına göre yeni ve farklı

ürünleri üretebilmek için teknolojilerini geliştirmek ve iş örgütlenmelerini yeniden düzenlemek durumunda kalmışlardır. Bu da işletmelerin günümüz rekabetçi koşullarında esnek bir teknolojik donanıma sahip olmaları anlamına gelmektedir. Esnek teknolojik donanım ise bilgisayar denetimli makine ve teçhizatların kullanılması demektir ki, işletmelere hem ürün çeşitliliğinde ve hem de miktar bazında bir esneklik kazandırmaktadır. Dolayısıyla, teknolojik donanım istihdam edilen işgücünün çok yönlü bir beceriye sahip olmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle istihdam edilen işgücünün beceri düzeyi üretimin değişik birimlerinde çok yönlü işlevleri yerine getirebilecek kadar nitelikli olmasını gerektirmektedir. Beceri düzeyi yüksek bir işgücünün istihdam edilmesi ise işletmelere işlevsel esnekliği kazandırmaktadır (Demir ve Suğur, 2009: 49).

Bu esneklik türü, değişik becerileri gerektiren işlerin tanımlanması ve bu tür işlerde çalışabilecek nitelikte, firma içinde görev ve sorumluluk alanı yüksek esnek işçi tipi esasına dayanmaktadır. Fonksiyonel esneklik ile bir yandan işçilerin görev ve sorumlulukları arttırılırken, diğer yandan motivasyonu yükselttilerek işgücü ve işletmenin verimliliği biraz daha güvence altına alınmaktadır (Çelik, 2007: 8).

3.2.4.3. Ücret Esnekliği

İşletmelerin ücret yapısını ve düzeyini değişen işgücü piyasasına ve karmaşık piyasa ekonomisini şartlara göre ayarlayabilme serbestini ifade eder.

Ücretlerde esneklik, toplu iş sözleşmeleri ile belirlenen ücretlerde, toplu iş sözleşmesinin uygulanması sırasında işverenler tarafından yapılan talep ve uygulamalar ile ilgilidir (Kutal, 2005: 29).

Ücretlerde esneklik, bir taraftan ekonomik koşullara bağlı olarak ülke ekonomisi genelinde ücret düzeyleri, diğer taraftan göreceli ücret esnekliği ile ilgilidir. Göreceli ücret esnekliği; ücretlerin bölgeler, işletmeler ve meslekler arasında değişen ihtiyaçları karşılamak üzere uyum gösterebilmesi olarak ifade edilmektedir. Bu noktada ücret esnekliğini, işgücünün ücretlerinin artması-azaltılması hususunda işletmelere esnek davranabilme yetkisinin verilmesi olarak ifade edilebilir. Ücret esnekliği ile sayısal ve fonksiyonel esneklik desteklenmekte, liyakat, beceri ve verim ödüllendirilmektedir. İşletmelerde ücretlerde önemli bir artış olmadan çalışanların başarıları ödüllendirilerek işçilerin verimli çalışmaları ve işletmede verimin artması sağlanmaktadır. Ücret

esnekliği ile işletmeler, toplu olarak belirlenen ücretler yerine "bireyselleştirilmiş ücret" uygulamasına geçmektedirler (Uyanık; 2008: 215).

3.2.4.4. Çalışma Sürelerinde Esneklik

Özellikle, 1970'li yılların ortasında çıkan ekonomik krizden itibaren değişken ihtiyaçlara, hizmet ve üretim taleplerine, değişen hayat tarzlarına ayak uydurmak ve işletme giderlerini düşürmek arzu ve isteği iş sürelerinde esneklik uygulamasını gündeme getirmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, "Sekizinci Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu" DPT, 2001: 11).

Günümüzde yeni teknolojilerin etkisi ile çalışma süreleri de esnekleşmektedir. Esnek çalışma şekillerinden en önemlisi ise part-time çalışmadır. ILO'nun kabul ettiği tanıma göre; "normal çalışma sürelerinden az, sürekli ve düzenli çalışmaya kısmi süreli çalışma" denilmektedir (Güloğlu ve Sertkan, 2003: 7).

Çalışma sürelerinin yeniden yapılandırılmasındaki amaç; işletmelerde kapasite kullanımının maksimize edilmesi, talepteki değişimlere uyum ve işsizlik karşısında çalışma sürelerinin düşürülerek iş imkânının yaratılmasıdır (Çelik, 2007: 7).

Çalışma sürelerinin esnek hale getirilmesi, klasik çalışma şeklinin yerine kısa süreli çalışma, çalışma yerinin zaman açısından paylaşılarak, bir işin birden fazla işçi tarafından yapılması olan iş paylaşımı (job-sharing), çağrı üzerine çalışma, tele çalışma, sıkıştırılmış çalışma haftası ve esnek vardiya sistemleri de yaygın esnek çalışma uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır (Sönmez, 2006: 187-188).

4857 sayılı İş Kanunu çalışma sürelerine ilişkin esnekliği içeren düzenlemeler getirmiştir. Haftalık çalışma sürelerinin iş günlerine dağıtılması, telafi çalışması ve kısa çalışma, esneklik içeren düzenlemelerdir. Yoğunlaştırılmış ve denkleştirilmiş iş haftaları ise İş Kanunu'nda esnekliğe ilişkin köklü değişiklikler olarak görülmektedir.

- Telafi çalışması; 4857 sayılı İş Kanunu ile çalışma ilişkileri alanında "telafi çalışması" adı altında yeni bir kavram kazandırılmıştır. Yasanın 64. maddesinde düzenlenen bu çalışma şekli yeni bir esneklik aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yasada telafi çalışmasının düzenlenmiş olması ile katı iş süresi anlayışının ortadan kalkacağı ifade edilmektedir (Hekimler, 2004: 19).

Telafi çalışması İş Kanununun 64. maddesinde, öngörülen nedenlerle yerine getirilemeyen çalışmanın daha sonra ifa edilmesi şeklinde düzenlenmiştir (İş Kanunu, m. 64/1). Madde gerekçesinde de çalışılmayan sürenin sonradan telafisinden söz edilmiştir (Eyrenci, 2007: 32).

İş Kanununun 64. maddesinde telafi çalışması yaptırılacak haller gösterilmiştir. Buna göre; “Zorunlu nedenlerle işin durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle işyerinde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi ya da işçinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde, işveren iki ay içinde çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir. Bu çalışmalar fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sayılmaz (İş Kanunu, m. 64/1).

İş Kanununun 64/2 maddesinde telafi çalışmalarının ne zaman ve nasıl yaptırılacağı da hüküm altına alınmıştır: “Telafi çalışmaları, günlük en çok çalışma süresini aşmamak koşulu ile günde üç saatten fazla olamaz. Tatil günlerinde telafi çalışması yaptırılmaz.” (İş Kanunu, m. 64/2). Buna göre, telafi çalışması için belirlenen hallerde işveren, telafi çalışması yapılmasına karar verme ve uygulama yetkisine sahiptir. İşveren, telafi çalışma yapılacağını, bunun uygulanacağı zamanı ve telafi çalışmasında çalışılacak süreyi işçilere uygun bir süre önceden bildirmelidir (Eyrenci, 2007: 33). Burada önemli olan nokta işverenin, çalışanın rızasını almasına gerek kalmadan telafi çalışmasını yaptırabilmesidir (Hekimler, 2004: 19).

Telafi çalışmasının varlığından söz edebilmek için öncelikle, işçinin önceden izinli sayıldığı sürenin sonunda çalışması gerekir. Fazla çalışılan bir süre için sonradan izin verilmesi telafi çalışması değil, İş Kanunu'nun 41. maddesinde düzenlenen, fazla çalışma karşılığı serbest zaman kullanılmasıdır.

İkinci olarak, telafi çalışmasından söz edebilmek için, işçinin izinli sayıldığı sürenin ücretinin önceden ödenmesi gereklidir. İşçi, ücreti önceden ödenmeyen bir izin süresi karşılığında sonradan çalışmakla yükümlü tutulamaz.

Üçüncü olarak ise, işçinin, telafi çalışması karşılığında, izinli sayıldığı sürenin, işçinin haftalık normal çalışma süresi içerisinde yer alması gerekir. İşçinin, çalıştırılma idi fazla

çalışma ücretine hak kazanacağı bir sürede izinli sayılarak, yaptırılmayan bu çalışmanın karşılığında telafi çalışması yaptırılması mümkün değildir (Ekmekçi, 2005: 30-31).

➤ Kısa çalışma; Özellikle ekonomik krizlerde son dönemlerde çalışma hayatında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izne çıkarılması uygulamaları yerine, belirli koşulların gerçekleşmesi halinde, işçilere sınırlı da olsa bir gelir sağlamak amacıyla yeni yasada “kısa çalışma” ve “kısa çalışma ödeneği” düzenlemeleri getirilmiştir.

Çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi yönünde önemli bir adım da, kısa çalışma uygulamasına yeni İş Kanunu’nda yer verilmesi ile sağlanmıştır. Avrupa ülkelerinde kısa çalışma uygulamaları çalışma hayatında önemli bir yer kazanmış olmasına rağmen, Türkiye’de kısa çalışma için koşulların çok defa oluşmasına karşın yasanın cevap vermemesi nedeniyle, bunun uygulanması mümkün olmamıştır. Ancak yeni İş Kanunu’nun 65. madde gerekçesinde açık bir şekilde ifade edildiği üzere, genel kriz dönemlerinde işçilere ücretsiz izin uygulamasının yaygınlık kazandığı ve yasa koyucunun kısa çalışma uygulamasını getirmek suretiyle kısıtlı da olsa işçilere bir gelir güvencesi sağlamak istediği görülmektedir. Bu açıdan yasa koyucunun kısa çalışma uygulamasını getirmekteki amacının, ücretsiz izin uygulaması yerine kısa çalışma uygulamasını getirmek olduğunu belirtmek yanlış olmasa gerek. Konuya iktisadi açıdan yaklaşıldığında da ücretsiz izin yerine, kısa çalışma uygulamasının her iki taraf için de daha verimli sonuçları beraberinde getireceği yönünde kuşku yoktur (Hekimler, 2004: 22).

- Yoğunlaştırılmış iş haftası; haftalık çalışma sürelerinin haftanın tüm günleri yerine daha az sayıda (3-4 güne) işgününe sıkıştırılmak sureti ile uygulanmasını ifade eder. Bu uygulamada çalışma sürelerinin azaltılması söz konusu olmayıp, daha az sayıda işgününe dağılması esastır.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 63. maddesinde haftalık çalışma süreleri düzenlenmiştir. Buna göre, “Genel bakımdan çalışma süresi haftada en çok kırk beş saattir. Aksi kararlaştırılmamışsa bu süre, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanır.” (İş Kanunu, m. 64/1).

4857 sayılı İş Kanununa göre; tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde on bir saati aşmamak koşulu ile farklı

şekilde dağıtılabilir. Bu halde, iki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini aşamaz. Denkleştirme süresi toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar artırılabilir (İş Kanunu, m. 64/2).

Bu çalışma biçiminin işçi ve işveren tarafları açısından avantajları vardır. İşçiler açısından çalışma sürelerinde serbestlikle beraber kendilerine daha fazla boş zaman imkânı sağlanmaktadır. İşverenler açısından da kurum/işletme cari giderlerinin azalması, tamir ve bakım hizmetlerinin daha rahat yapılabilmesi, üretim miktarını piyasa koşullarına ve siparişlere göre ayarlayabilme yeteneğinin sağlanması, fazla çalışma ödemelerinin azalması gibi yararları bulunmaktadır (Çelik, 2007: 101).

3.2.4.5. İş Sözleşmelerinde Esneklik

4857 sayılı İş Kanunu'nda iş sözleşmelerinde esneklik uygulandığı ve kısmi süreli çalışmayı tanımladığı görülmektedir. Buna göre, “Kısmi süreli iş sözleşmesi; işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmî süreli iş sözleşmesidir” (İş Kanunu m. 13/1). Bu tanımlama çerçevesinde, kısmi süreli iş sözleşmesinin unsurları:

1. İş süresinin önemli ölçüde kısa olması,
2. İş süresinin daha iş sözleşmesinin kurulması anında taraflarca belirlenmesi, olarak tespit edilebilir (Şafak, 20??: 2).

Genel bakımdan çalışma süresi haftada en çok kırk beş saattir. Aksi kararlaştırılmamışsa bu süre, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanır. Part-time (kısmi süreli) çalışma; işyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma olduğundan işyerindeki normal haftalık çalışma süresinin 2/3'ü olarak belirlemiştir. Buna göre, normal haftalık çalışma süresi eğer 45 saat ise, haftada en fazla 30 saate kadar yapılan çalışmaları kapsayan iş sözleşmeleri kısmi süreli iş sözleşmesi olarak tanımlanacaktır (Özdemir, 2011: 15).

- Belirli süreli iş sözleşmesi; Belirli süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçi, ayrımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sözleşmesinin süreli olmasından dolayı belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan emsal işçiye göre farklı işleme tâbi tutulamaz şeklinde tanımlanmıştır (İş Kanunu m. 12/1). Belirli süreli çalışma genellikle

işletmelerin karşı karşıya olduğu belirsizlik durumlarında veya mal talebindeki değişkenlik hallerinde, diğer bir deyişle işletmenin gereksinim duyduğu hallerde, işletmede çalıştırılan çoğunlukla da düşük ücretli işçi istihdamı biçiminde görülmektedir.

- Çağrı üzerine çalışma; tarafların önceden belirli bir süre (hafta, ay, yıl) içerisinde işçinin çalışacağı süre belirlenmektedir. İşgücünün bu süre içerisinde işini ne kadar süre ile ve ne zaman yerine getireceğine işveren karar vermektedir. Kısmi süreli çalışmanın bir türü olan çağrı üzerine çalışma; işçi ve işveren tarafından sözleşmede belirlenen çalışma süresi içinde üretim sürecinde ihtiyaç duyulduğu zaman işçinin bu sürece dâhil olması şeklinde tanımlanmaktadır. Üretim sürecinin yoğunlaştığı dönemlerde işveren kısmi süreli çalışanlarının verimliliğinden faydalanmaktadır. Çağrı üzerine çalışma işyerinde iş kapasitesindeki değişikliğe uygun çalışma yapma, iş sürelerinde esneklik sağlama, bu yolla maliyeti düşürme imkânı sağlar. (Çelik, 2007: 35-36)

Çağrı üzerine çalışma, 4857 sayılı İş Kanununun 14'üncü maddesinde düzenlenen kısmi bir çalışma türüdür. Buna göre; yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesi olarak tanımlanmıştır. (İş Kanunu m. 14/1).

14/2 maddesi uyarınca, hafta, ay veya yıl gibi bir zaman dilimi içinde işçinin ne kadar süreyle çalışacağını taraflar belirlemedikleri takdirde, haftalık çalışma süresi yirmi saat kararlaştırılmış sayılır. Çağrı üzerine çalıştırılmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılın veya çalıştırılmasın ücrete hak kazanır (İş Kanunu m. 14/2). Bu madde doğrultusunda taraflar çalışma süresini yirmi saatin altında veya üstünde belirleyebilmektedir. Ancak bu hüküm mutlak emredici olarak algılandığında yirmi saatlik süreye hizmet sözleşmelerinde veya toplu iş sözleşmelerinde uyulması gerekmektedir.

14/3 maddesi uyarınca, işçiden iş görme borcunu yerine getirmesini çağrı yoluyla talep hakkına sahip olan işveren, bu çağrıyı aksi kararlaştırılmadıkça, işçinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce yapmak zorundadır. Süreye uygun çağrı üzerine işçi iş görme edimini yerine getirmekle yükümlüdür. Sözleşmede günlük çalışma süresi

kararlaştırılmamış ise, işveren her çağrıda işçiyi günde en az dört saat st üste çalıştırmak zorundadır (İş Kanunu m. 14/3).

➤ Geçici iş ilişkisi (dn iş ilişkisi); bir işverenin kendi işçisini, işçinin de rızasıyla iş görme edimini yanında ve yönetime bağlı biçimde yerine getirmek üzere geçici bir süre için başka işverene vermesiyle oluşmaktadır (elik, 2007: 95).

Geçici alışma uygulaması 4857 sayılı İş Kanununun 7. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “İşveren, devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle bir işçiyi; holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde geçici iş ilişkisi gerçekleşmiş olur.” (İş Kanunu m. 7/1). Bu maddeden açıkça anlaşılıyor ki, geçici iş ilişkisinde işçinin onayı olmadan ve geçici olarak çalıştığı yerde işçinin yapacağı işin önceki işyerinde yaptığı işlere benzer işlerde çalıştırılması ve sürenin geçici olma zorunluluğu bulunmaktadır.

Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir (İş Kanunu m. 7/1). Ödünç iş ilişkisinin süresinin altı ay olarak sınırlanmış olmasındaki amaç, işçiyi korumaktır. Ancak yasa koyucu karşılıklı çıkarları gözetererek bu sreninin iki kez uzatılması imkânının tanınması ile belirli bir esneklikte sağlamıştır (Hekimler, 2004: 25)

3.2.4.6. Türkiye’de Esnek alışma Konusunda Belirlenen Politikalar

Türkiye’de esnek çalışma biçimleri, 4857 sayılı İş Kanunu ile yasal düzenlemeye kavuşmuştur. Ancak esnek çalışma biçimleri, Türkiye’de 4857 sayılı kanundan önce de uygulamada mevcuttur (Kutal, 2005: 33). Bilhassa ekonomik kriz dönemlerinde, esnek çalışma modellerinin uygulanmasıyla; krizin etkilerine karşı işyerinin bir lde korunması sağlanmakta, ayrıca vasıflı işgücü kaybı daha az düzeyde kalarak, işsizliğin minimize edilmesi hedeflenmektedir (elik, 2007: 33).

Türkiye’de “Yıllık Program”larda ve “Beş Yıllık Kalkınma Planları”nda esnek çalışma, istihdamı artırıcı bir araç olarak görülmüş ve esnek çalışmanın uygulanabilmesi konusuna yer verilmiştir. Türkiye’de ilk defa, altıncı beş yıllık kalkınma planında esnek süreli çalışmaya yer verildiği görülmektedir. Kısmi zamanlı (part-time) yeni iş alanlarının açılmasına ve bu tür istihdamın geliştirilmesine önem verilerek gerekli

mevzuat düzenlemesi yapılacaktır. (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, 1989: 303)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; işgücünün piyasasının ihtiyaçlarına göre eğitime tabi tutulması gerekliliğinin belirtilmesi, esneklik açısından önemlidir. Esnek çalışma konusunda çalışanların sosyal haklarının korunması gerekliliği ile güvenceli esneklik konusu gündeme getirilmiştir. Bu bağlamda esnek çalışmaya ilişkin planda yer alan hususlar aşağıdaki sunulmuştur:

- İşgücü piyasasında esnekliğin artırılmasını dikkate alacak, yaygınlaşmaya başlayan yeni çalışma biçimlerini düzenleyecek, ülke şartlarına ve uluslararası standartlara uygun mevzuatı oluşturma çalışmaları henüz sonuçlandırılmamıştır.
- Hem güvenceli, hem de esnek bir işgücü piyasası düzenlemesi gerçekleştirilecek, işgücünün piyasa şartlarına daha iyi cevap verebilmesini sağlayacak beceri eğitimi ve yeniden eğitim programlarını içeren uyum çalışmalarına ağırlık verilecektir.
- Çalışma hayatı mevzuatını Avrupa Birliği'ne (AB) uyum ve Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) normları doğrultusunda yenilemek, işgücü piyasasında esnekliği artırmak ve yeni çalışma biçimlerini düzenlemek esastır. İstihdamın geliştirilmesine yönelik olarak, verimlilik düşürülmeden yasal çalışma sürelerini kısaltacak ve esnek zamanlı çalışma türlerine imkân tanıyacak çalışmalar başlatılacaktır.
- Esnek zamanlı, kısmi zamanlı ve diğer standart dışı çalışma türlerinin düzenlenebilmesi için, 1475 sayılı İş Kanunu ve ilgili diğer mevzuatta düzenleme yapılacaktır. (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, 1995: 51-55)

İstihdamın ve işgücü piyasasında etkinliğin artırılması projesi kapsamında; Atipik Çalışma biçimlerinin hukuki altyapısının oluşturulması maksadıyla, 1475 sayılı İş Kanunu ve diğer İş Kanunları, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, bu Kanunlarla ilgili tüzük ve yönetmeliklerde, esnek zamanlı, kısmi zamanlı ve diğer standart dışı çalışma türleri konusunda hukuki boşluğun doldurulması amaçlanmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; esnek çalışmanın yasal olarak düzenlenilmesi ve bu düzenlemelerin uluslararası standartlar çerçevesinde yapılması gerekliliği belirtilmiştir. Ayrıca esnek çalışma modellerinin kabul edilmesi ile işgücü piyasasının işsizlik ve kayıt dışı gibi önemli sorunlarına çözüm bulunacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda planda yer alan hususlar aşağıdaki şekildedir:

- Yeni ve diğer standart dışı çalışma biçimlerinin ülke şartları ve uluslararası standartlara uygun yasal düzenlemeye kavuşturulması ile istihdam artışı sağlanacaktır.
- İşgücü piyasasında esnekliği artıracak, yaygınlaşan yeni çalışma biçimlerini düzenleyecek, ülke şartlarına ve uluslararası standartlara uygun mevzuatın oluşturulması gereği devam etmektedir.
- İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu esneklikler sağlanacak, işgücü piyasasında kayıt dışı çalışma önlenerek ve yeni çalışma biçimleri düzenlenecektir (Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, 2000: 124-127).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda; 2003 yılında çıkarılmış olan 4857 sayılı İş Kanunu ve ilgili diğer kanuni düzenlemelere vurgu yapılmıştır.

- Çalışma hayatını esnek bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan ve mevcut düzenlemeleri günün koşullarına uygun hale getiren yeni İş Kanunu çıkarılmıştır.
- İşgücü piyasasında, mevzuattaki esneklik hükümlerinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi, aksaklıkların giderilmesi ve sosyal güvenlik ile ilişkinin kurulması gereği sürmektedir.
- Kayıt dışı işletme, kişi ve çalışanların kayıt altına alınabilmesini teminen kayıtlı sistem güçlendirilecektir. Bu amaçla, idari-mali ve yasal yükümlülükler bütçe imkânları doğrultusunda kademeli olarak azaltılacak, başta KOBİ'ler olmak üzere kayıtlı işletmelere yönelik finansman olanakları artırılacak, iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuat basitleştirilerek bürokratik formaliteler azaltılacak, işletmelerin kurumsallaşması teşvik edilecek, kayıtlı işletme ve bireylere yönelik

kamu hizmetleri iyileştirilecek, iş ve işgücü piyasasında esneklik artırılacaktır. Kayıt dışı sektörle mücadelede aktif rol oynayan kurumlar arasında etkin işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır.

- Esneklik ile güvence bir arada değerlendirilerek işgücü piyasasının daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşması sağlanacaktır.
- Ücret-verimlilik ilişkisini güçlendiren, işgücü piyasalarının esnekliğine katkıda bulunan ve üretken istihdamı destekleyen esas ücret ağırlıklı bir ücret politikası izlenecektir.
- Uzman kamu personelinin bilgi birikimi ve tecrübelerinden azami seviyede faydalanılarak etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla, farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine imkân tanıyacak esnek çalışma modelleri benimsenecek, ilgili mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilecektir (Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, 2006: 18-96).

4857 Sayılı İş Kanunu'nda çalışma sürelerine ilişkin esnekliği içeren düzenlemeler getirmiştir. Haftalık çalışma sürelerinin iş günlerine dağıtılması, fazla çalışma, fazla sürelerle çalışma, telafi çalışması ve kısa çalışma esneklik içeren düzenlemelerdir. Yoğunlaştırılmış ve denkleştirilmiş iş haftaları ise İş Kanununda esnekliğe ilişkin köklü değişiklikler olarak görülmektedir.

Sonuç olarak, esneklik türleri sayısal (dışsal), fonksiyonel, ücret ve çalışma süresi esnekliği gibi kavramlara yayılırken, esnek çalışma şekilleri arasında kısmi süreli çalışma, iş paylaşımı, evde çalışma, ödünç iş ilişkisi, tele çalışma, çağrı üzerine çalışma, ikinci bir işte çalışma, kısmi süreli çalışma gibi “atipik ve standart-dışı” çalışma biçimleri genişlemeye başlamıştır. Bunun sonucunda belirli süreli hizmet akdi, geçici ve mevsimlik çalışma şekilleri hızla genişlemiştir (<http://www.iudergi.com>, 11.05.2012).

Görüldüğü gibi, gerek yasal düzenlemelerle gerekse toplu iş sözleşmeleri ile çalışma sürelerinin esnekliği giderek artmaktadır. Böylece, işyerine yeni işçi almaksızın iş süreleri daha verimli bir şekilde kullanılmakta, talep değişikliklerine ve konjonktürel dalgalanmalara uyum sağlanabilmektedir. Çalışma sürelerinin esnekliği esnek zamanlı çalışma, yoğunlaştırılmış iş haftası, çağrı üzerine çalışma, part-time çalışma gibi esnek çalışma şekilleri ile kolaylıkla sağlanmaktadır.

3.2.5 Taşeronlaşma (Alt-işveren)

Hizmetin ya da üretimin işletme dışındaki başka işyerlerinde veya işletme içinde çeşitli amaçlarla taşeron (alt-işveren) ait başka işçiler çalıştırılarak yerine getirilmesi “taşeron çalışma” olarak adlandırılmaktadır (Çelik, 2007: 31). Bu anlamda bir işyeri artık tüm işlevlerini hem aynı yerde hem de aynı kişilere yaptırmayacaktır (Sönmez, 2006: 187).

Alt-işveren uygulaması, küreselleşme ve bölgesel bütünleşmelerin beraberinde çalışma hayatına getirdiği çok önemli bir çalışma sorunudur. Alt-işveren uygulaması özellikle Batı’da 1970’lerde ekonomik krizle birlikte yayılmaya başlamıştır. Bu dönemde yüksek enflasyon ve işsizlikle ortaya çıkan durgunluk, birçok ülkeyi yeniden yapılanmaya zorlamış, üretim teknolojilerinde esnekliğe gidilmiştir. Üretim teknolojilerindeki esneklikle birlikte, esnek çalışma biçimleri uygulanmaya başlamıştır (Ekin, 1997: 25).

Alt-işveren uygulaması, bir yandan hizmetin kalitesini artırmakta diğer yandan bu hizmeti daha ucuza gerçekleştirerek rekabet gücünü yükseltmektedir. Bu nitelikleriyle, Batı toplumlarında alt-işveren uygulamasının teknolojik ve ekonomik gelişmelere uygun bir şekilde hızla büyüyüp çeşitlendiği gözlenmiştir.

Alt-işveren uygulamasının nedenlerini şu şekilde özetleyebiliriz:

- İşverenin yan işleri, yardımcı işleri alt-işverene devrederek asıl işte yoğunlaşma düşüncesi,
- Alt-işveren kullanmak suretiyle talep dalgalanmalarına kısa sürede uyum ve etkinlik sağlamak, bir takım idari ve yönetim hizmetleri için harcanacak zamandan tasarruf etmek,
- Alt-işveren yoluyla yapılan hizmetlerin genellikle maliyetinin ucuz olmasıdır (Ekin, 1997: 26).

Türkiye’de alt-işveren (taşeron) uygulaması önce 1475 sayılı eski İş Kanunu’nun 1. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, asıl işlere yardımcı işlerde, örneğin işletmenin bahçesinin düzenlenmesi ve bakımı, temizlik işleri, yemek hizmetleri gibi işlerin alt-işverenlere (taşeronlara) verilmesiyle başlamıştır. Toplu iş sözleşmelerinin arttığı ve sendikaların güçlenerek toplu pazarlık yapma gücüne ulaştığı 1970’li yıllarda alt-işveren (taşeron) uygulamasının yaygınlaştığı görülmektedir (Kutal, 2005: 32).

Türkiye'de taşeron işgücü kullanımının yaygınlaşmaya başlaması 1980 sonrasında ve özellikle özelleştirme uygulamalarıyla birlikte olmuştur. İnşaat ve tarım sektörlerinde, hala taşeron işçi kullanımı yaygınlığını sürdürmektedir. Taşeron işçi istihdamı, özellikle çimento sektöründeki özelleştirme uygulamalarıyla birlikte yaygınlaşmıştır.

Özelleştirme uygulamaları ile birlikte taşeron işçi istihdamının yaygınlaşmaya başlaması, yeni işverenlerin işlevsel ve sayısal esneklik politikaları uyguladığını göstermektedir. Demir ve Suğur tarafından yapılan araştırmada, çalışmanın yürütüldüğü iki çimento fabrikasındaki uygulamalara göre, özelleştirme yapıldıktan hemen sonra yeni işverenler tarafından işgücü yeniden organize edilmiş, genellikle kalifiye konumdakiler mevcut konumlarını sürdürürken ve "merkezi işgücü"nü oluştururken, kalifiye olmayı gerektirmeyen işler ise taşeronlaştırma yoluyla "çevresel işgücü" konumuna düşürülmüştür. İşveren, işletme açısından önemli işlevleri yerine getirenlerin (merkezi işgücünün) iş güvencesini, ücretlerini ve sosyal haklarını korumaya devam etmiştir. Bu nedenle, yöneticilerin, mühendislerin, kalifiye işçilerin ve teknisyenlerin işletmelere önemli bir işlevsel esneklik sağladığını öne sürülebilir. İşletmelerde işlevsellik açısından görece daha önemsiz işleri yapan ve genellikle beceri düzeyi düşük olanlar ise sözleşmeli-taşeron işçi statüsüyle çalıştırılmaktadır. Bu açıdan taşeron işçiler işletmelere önemli bir sayısal esneklik kazandırmaktadır (Demir, 2009: 165).

Özelleştirme sonrasında, işverenler taşeronlaştırmayı yeni bir istihdam politikası olarak benimseyip hem işgücü maliyetlerini düşürmeye çalışmakta hem de istihdam ettiği işgücünün sendikal örgütlenmesinin önüne geçmeye çalışmaktadır. Taşeronlaşmanın işveren açısından bir diğer avantajı da, işletmeye önemli bir işgücü istihdamı esnekliği sağlamasıdır (Demir ve Suğur, 2009: 166).

Diğer taraftan ülkemizde alt-işveren uygulamaları, özellikle alt-işveren işçiler açısından olumsuz koşullar taşımaktadır. Türkiye'de, kamuda özelleştirme sonucu işten çıkarılan işçilerin yerine, sözleşmeli-taşeron işçi çalıştırılmaktadır. Ancak kadrolu işçi ile taşeron işçi statüleri arasında gerek sosyal haklar ve gerekse ücretler açısından büyük farklar bulunmaktadır. Taşeron işçi statüsü ile istihdam edilen işçiler kısa dönemli ve sözleşmeli olarak çalıştırıldıklarından, toplu iş sözleşmelerinden yararlanamamakta ve sendikasız kalmaktadırlar (Demir ve Suğur, 2009: 167). Türkiye'de alt-işveren

uygulaması yasaya karşı hileye dönüşmekte ve sendikasızlaşma hızlanmaktadır (Ekin, 1997: 28).

Ayrıca, işin alt-işverenlere verilmesi uygulamaları ülkemizdeki alt-işveren kavramına uygun olarak, asıl işverenin işyerinde gerçekleştirilmemektedir. Dolayısıyla alt-işverenlerin üretim süreci farklı işyerlerinde faaliyet gösteren taşeronlara bölüştürülmüş değildir. Batı ülkelerinde alt-işveren, mal üretimini genelde kendi işyerinde yapmaktadır. (Kutal, 2005:32).

Sendikalar açısından konu incelendiğinde, taşeron üretim yapan bir işyerine sendikaların hem girmesi hem de girdikten sonra çalışanların örgütlenmesi son derece güçtür. İşçi sendikaları karşılarında bir yandan taşeron işvereni öte yandan ana şirketin işverenini ve işveren sendikasını bulmaktadır. Bu yüzden taşeron üretim biçimlerinin yaygın olarak uygulandığı yerlerde, örgütlü işçi hareketleri gerilemektedir (Öngen, 1995: 286).

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesinin altıncı fıkrasına göre asıl işveren-alt işveren ilişkisi şu şekilde düzenlenmiştir. Buna göre; "Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur" (Şafak, 20??: 2).

Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez (İş Kanunu, m. 2/7).

Alt işverenlik müessesesinin uygulamadaki kötüye kullanımının önüne geçilmesi gerekçesiyle getirilen bu hükmün, çok kısa bir zamanda, yetersiz kaldığının anlaşılması üzerine konunun yeniden düzenlenmesi amacıyla İş Kanunu'nun "işyerini bildirme" ye ilişkin 3. maddesi hükmünde, 15.05.2008 tarihli ve 5763 sayılı Kanun'la değişikliğe gidilmiş ve maddenin 2. fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

"Bu Kanunun 2'nci maddesinin altıncı fıkrasına göre iş alan alt işveren; kendi işyerinin tescili için asıl işverenden aldığı yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli belgelerle birlikte, birinci fıkra hükmüne göre bildirim yapmakla yükümlüdür. Bölge müdürlüğünce tescili yapılan bu işyerine ait belgeler gerektiğinde iş müfettişlerince incelenir. İnceleme sonucunda muvazaalı işlemin tespiti halinde, bu tespite ilişkin gerekçeli müfettiş raporu işverenlere tebliğ edilir. Bu rapora karşı tebliğ tarihinden itibaren altı işgünü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Rapora altı iş günü içinde itiraz edilmemiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır" (İş Kanunu, m. 3).

Bu değişikliğin, T.B.M.M.'deki gerekçesine göre: "Asıl işveren ile alt işveren arasında kurulan ilişkinin yazılı yapılması şartı getirilmiştir. Alt işverenlik müessesesi yazılı kurulmadığı zaman çeşitli yorum ve problemlere yol açmaktadır. Yazılı hale getirildiğinde itiraz ve yoruma mahal kalmamaktadır. 4857 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde hangi işlerin alt işverene devredilebileceği yazılmış, ancak bu devir işleminin bu maddeye uygun olup olmadığının kontrolü yapılamamaktadır. 4857 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde yapılan düzenleme ile işi devralan alt işverenin Bölge Müdürlüğüne tescil için müracaat etmesi, Bölge Müdürlüğünce başvuru belgelerinin gerektiğinde iş müfettişine incelettirilmesi ve muvazaalı bir durumun tespiti halinde tescilin iptal edilmesi öngörülmektedir" (Yılmaz, 2009: 5)

Ayrıca, 5763 sayılı Kanun'la 3. maddeye eklenen 4. fıkra ile "Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulması, bildirimi ve işyerinin tescili ile yapılacak sözleşmede bulunması gerekli diğer hususlara ilişkin usul ve esasların, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlendiğinden, bu konuda "Alt İşverenlik Yönetmeliği" adı altında bir yönetmelik çıkartılmıştır.

3.2.6 Yeni Teknolojilerin Kullanımı

Teknolojinin gelişmesi ve otomasyon sistemlerinin etkisi, işgücünün yapısı değiştirmektedir (Zaim, 1990: 172). Günümüzde yüksek teknolojlili işletmeler,

bilgisayar ve telekomünikasyon endüstrileri, toplumsal dönüşüm açısından önemli bir rol oynamaktadır (Akgeyik, 2000: 3). Büyük bir hızla gelişen dijital teknolojilerin hakim olduğu yeni ekonomik yapı, işveren ile işçi arasındaki istihdam ilişkileri değiştirerek geleneksel anlayışın tersine dönme süreci içerisine girmesine neden olmaktadır. Çalışanların artık tüm kariyerleri boyunca aynı firmada çalışmak yerine istihdam ve gelir güvenliğini garanti altına alabilecekleri bir işten diğerine kolayca geçebilmelerini sağlayacak yeterli becerilere sahip olmaları zorunlu hale gelmektedir. Zaten şirketlerde her geçen gün daha esnek bir işgücüne ihtiyaç duyduklarını tespit etmektedirler. Bunun yanında şirketler açısından bilgi teknolojilerindeki bu hızlı gelişim stok kontrolünden, operasyonlara ve talep yönetimine kadar tüm süreçleri daha isabetli yönetmeyi beraberinde getirmektedir (Koçak, 2011: 70).

Yüksek teknolojinin hızla gelişmesi, küreselleşme sürecini başlatan temel faktörlerden biridir. Küreselleşmenin gerektirdiği rekabet üstünlüğüne sahip olmak ve piyasalarda değişen talebi karşılayabilmek ancak yeni teknolojilerle mümkün olabilmektedir. Teknolojik gelişmeler işgücünün yapısını, üretim şekillerini ve sendikaları etkilemektedir.

Teknolojik gelişmelerin kaçınılmaz sonucu olarak, emek-yoğun teknolojiden sermaye-yoğun teknolojiye geçişle birlikte, bir taraftan işçinin yerini makineler almakta, diğer taraftan da çalışan işçinin niteliği değişmektedir. Böylece ortaya çıkan işsizlik, sendikaların üye sayısını ve pazarlık gücünü azaltırken, mavi yakalı işçilerin yerini alan beyaz yakalı işçilerin sahip olduğu bireysel pazarlık gücü örgütlenme gereksinimini ortadan kaldırmaktadır (Kağnıcıoğlu, 1999: 215).

1970'li yıllardan itibaren teknolojinin hızla gelişmesinin sonucu olarak üretim biçimleri de değişmiştir. Teknolojik gelişmelerle eş zamanlı olarak işletmelerin esnek üretim modellerine yöneldikleri gözlenmektedir (Akgeyik, 2000: 6). Bu durum yeni istihdam türlerini ve işgücü yapısındaki değişimle birlikte esnek çalışma şeklini ortaya çıkarmıştır. Teknoloji alanında yaşanan sınır tanımayan gelişmelerin üretim ilişkilerinde yarattığı değişimler, yine teknolojinin etkisiyle tüketici tercihlerinde meydana gelen farklılaşma, kitlesel üretimden bireysel üretime geçilmesine neden olmakta ve esnek çalışma uygulamalarını gerekli kılmaktadır (Ela, 2007: 88).

Yaşanılan teknolojik dönüşümün bir devrim niteliği taşıması toplumun tüm ilişkilerini ve ekonomiyi etkileyerek yeni üretim ilişkileri yaratmaktadır. Günümüzde, ekonominin bütün sektörlerinde büyük bir etkiye sahip olan yeni teknolojiler, endüstriyel üretimin doğasını da radikal bir biçimde değişime uğratmaktadır. Temelinde mikro elektronik teknolojisi alanındaki gelişmeler yatan yeni teknolojileri firmalar, kısa sürede benimseyerek üretim süreçlerine hızla adapte etmeye başlamışlardır. (Bilgin, 2001: 69).

Yeni teknolojilerin vasıflı işgücü ihtiyacı yaratması ve esnek üretim şekline uygun ortam oluşturması nedeni ile sendikaların üye sayısını olumsuz etkilemektedir (Seymen ve Kılıç, 2011: 153).

3.2.7 İşgücü Yapısındaki Değişim

Günümüzde teknolojik gelişmeler ve üretim sürecinin yeniden yapılanması işgücünün klasik yapısını değiştirmiş ve yeni bir işgücü modeli ortaya çıkmıştır (Kağnıcıoğlu, 1999: 220). Şirketler, kadrolarında asıl işlerini yapabilecek devamlı bir çekirdek kadro bulundurmaya beraber; asıl işten olmayan, geçici, gerektiğinde kolay bulunan ve çıkartılabilen bir işgücüne de gereksinim duymaktadırlar. Dolayısıyla ortaya çıkan bu ihtiyaca karşılık yeni işgücü bu duruma uyum sağlamaya çalışmakta, iş hayatı boyunca kariyerini değişik işlerde sürdürmektedir (Koçak, 2011: 71).

Bütün üretimi kendi bünyesinde yapan devasa şirket yapısı yerini, küçük ölçekli şirketlere iş yaptıran, onlardan hizmet satın alan çekirdek şirketlere bırakmıştır. Hizmet sektörünün ekonomi içindeki yerinin büyümesi, işletme ölçeğinin küçülmesi ve mekânsal olarak parçalanması ile birlikte, beyaz-yakalı işçilerin toplam işgücü içindeki oranı artmaktadır. Beyaz-yakalı işçiler mavi yakalı işçilerin tersine, bir sendikaya ait olma duygusunu daha az taşıyan ve bireysel bakış açısının daha güçlü olduğu bir çalışan grubudur (İleri, 2009: 328-329).

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği uluslararası rekabetin hızlanması ile birlikte, vasıflı işgücünün önemi de artmıştır. Bu bağlamda, eğitilmiş ve vasıf düzeyi yüksek çalışanlar, işletme içinde en önemli unsur haline gelmiştir. İşletmeler kar elde etme amaçlarını gerçekleştirmek ve üretim sürecinde verimliliği yükseltmek amacıyla, yüksek vasıflı işçi talep etmektedirler (Çelik, 2007: 17).

Sanayileşme, köy nüfusunu şehirlere çekerek şehirlerin büyümesine yol açmış ve şehirleşmeye etki eden faktörlerin en önemlilerinden biri olmuştur (İleri, 2009: 47). Bunun yanında yoksulluk riskinin yüksek olması da köyden kente göçte etkili olmaktadır (TÜİK, 2010).

Bilginin üretildiği sektör olan bilgi sektörünün ürünü olan mallar arasında bilgisayar, iletişim ve elektronik araçlar, büro ve işyeri araçları, ölçü ve kontrol araçları, basın, basılmış her türlü yayın ile hizmet cephesinde elektronik haberleşme, reklâm, eğitim, iletişim geliştirme araçları, kütüphanecilik, sigortacılık, danışmanlık ve araştırma geliştirme AR-GE firmaları yer almaktadır (İleri, 2009: 64).

Çalışan işgücünün büyük bir kısmının giderek bilgi bazlı işletmelerde çalışmaya yöneldiği görülmektedir. Tarım, sanayi ve hizmetler şeklinde üçlü sektörel ayrıma “bilgi sektörü” de eklenmiştir (İleri, 2009: 64).

Yeni üretim teknikleri ve bilgi teknolojisinin gelişimi; istihdamda ciddi bir yapısal değişime neden olmaktadır. Endüstri toplumunun gelişimiyle beraber, istihdam içinde tarımın payı çok büyük ölçüde gerilemiş ve sanayinin payı ise toplam üretimde olduğu gibi istihdam içinde de artmıştır. 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren ise istihdam içerisinde sanayi payının ciddi şekilde gerilediği görülmektedir. Kısa dönemde yeni teknolojilerden en fazla etkilenen ve istihdamın dağılımının yoğunlaştığı sektörün hizmetler sektörü olduğu görülmektedir (Uyanık, 2008: 210). Ayrıca hizmet sektörünün, hızlı bir şekilde büyümesi, işgücünün niteliğinin hizmetler sektörünün ihtiyaç duyduğu yönde değişmesine neden olmuştur. Günümüzde hizmet sektörünün toplam ekonomi içindeki payının artış göstermesi, sendikaların geleneksel tabanını zayıflatmakta ve üye kaybına neden olmaktadır (Seymen ve Kılıç, 2011: 158).

Tablo 18. Türkiye’de Yıllara Göre Sektörlerin Toplam İstihdam İçindeki Payları (%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1924	89,8	4,6	5,5
1939	86,7	8	5,3
1950	84,8	8,4	6,8

Tablo 18'in devamıdır.			
1960	74,8	11,5	13,7
1970	64,2	16,3	19,5
1980	54,2	20	25,8
1990	46,9	20,1	33
1996	43,7	22	33,9
2000	36	24	40
2005	29,4	24,7	45,9
2006	27,2	25,4	47,4
2007	23,5	26,7	49,8
2008	23,7	26,8	49,5
2009	24,7	25,3	50
2010	25,2	26,2	48,6

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri 2010.

Tablo 18 incelendiğinde; 1924 yılında tarımın toplam istihdam içindeki payı %89,8, sanayini payı %4,6 ve hizmetler sektörünün payı %5,5 olmuştur. Yani Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkemiz işgücünün neredeyse tamamı tarımda çalışmaktadır. 1930'lu yıllarda arka arkaya kurulan KİT'ler devleti en büyük işveren konumuna getirmiştir. 1963 yılından itibaren planlı kalkınma dönemine geçilerek sanayi sektörünün önceliği ithal ikameci model çerçevesinde daha belirgin hale getirilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde tarımın payı %70'lere ve sanayi ile hizmetler sektörünün payı %11-12'lere yükselmiştir. 1970'te tarımın toplam istihdam içindeki payı %64,2 iken sanayinin payı %16,3 ve hizmetler sektörünün payı ise %19,5'tir. 1980'lerden itibaren dışa kapalı ithal ikameci sanayi stratejisinden vazgeçilerek dışa açık sanayileşme stratejisine geçilmiştir. Bu dönemde sanayi ve ihracatı teşvik politikaları ile liberal politikalar, toplu konut, turizm ve telekomünikasyon alanlarında sağlanan gelişmeler sonucunda hizmetler sektörünün payı artmaktadır (Biçerli, 2009: 154). 2010 yılında tarımın payı %25,2 olurken

Sanayinin payı %26,2 ve Hizmetler sektörünün payı %48,6 ile 1924 yılındaki durumun (%5,5) oldukça üzerine çıkmaktadır. Ülkemizde yıllar itibariyle tarım sektöründe azalan istihdamın hizmet sektörüne kaydığı açıkça görülmektedir. Yani çalışan nüfusun yarısına yakını hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Sanayileşmeye paralel olarak, Türkiye’de hizmet sektörünün ağırlığı kamuya oranla özel sektörde bulunmaktadır. Dolayısıyla hizmetler sektöründeki istihdam arttıkça kamunun toplam istihdam içindeki payı azalmakta ve istihdam ettiği işgören sayısı düşmektedir (Tunalı, 2003: 23).

Tablo 19. Türkiye’de 1996-2010 Yılları Arası İşgücü ve İstihdam Sayıları İle İşsizlik ve İşgücüne Katılma Oranları

Yıllar	İşgücü (Bin)	İstihdam (Bin)	İşsizlik Oranı (%)	İşgücüne Katılma Oranı (%)
1996	22.697	21.194	6,6	53,7
1997	22.755	21.204	6,8	52,6
1998	23.385	21.779	6,9	52,8
1999	23.878	22.048	7,7	52,7
2000	23.078	21.581	6,5	49,9
2001	23.491	21.524	8,4	49,8
2002	23.818	21.354	10,3	49,6
2003	23.640	21.147	10,5	48,3
2004	22.016	19.632	10,8	46,3
2005	22.455	20.067	10,8	46,4
2006	22.751	20.423	10,2	46,3
2007	23.114	20.738	10,3	46,2
2008	23.805	21.194	11	46,9
2009	24.748	21.277	14	47,9
2010	25.641	22.594	11,9	48,8

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu Verilerinden Derlenmiştir, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=istgosterge>, 27.09.2012.

Tablo 19 incelendiğinde; 1996 yılında 22.697.000 kişi olan işgücü sayısının 2010 yılına gelindiğinde 25.641.000 kişiye ulaştığı görülmektedir. 1996'da istihdam edilen 21.1945.000 kişi ise 2010'da 22.594.000 olarak artış göstermektedir. 1996'da %6,6 olan işsizlik oranı ise giderek artmakta ve 2010 yılında %11,9 seviyesine gelmektedir. Aynı zamanda işgücüne katılma oranı 1996 yılında %53,7 iken 2010 yılında düşüş göstererek %48,8'e gerilemektedir. Dolayısıyla işgücü sayısı artma eğilimine devam etmekteyken, özellikle 2001'deki ve sonrasında 2008'deki ekonomik krizlerin etkisiyle işsizlik oranı %6,6'dan neredeyse katlanarak %11,9'a çıkmaktadır. Aynı şekilde işgücüne katılma oranı 1996'da 53,7 iken 2010 yılında ise %48,8 seviyelerine gerilemektedir.

3.2.8 Emek Mobilitesi

İnsanların çalışma hayatları boyunca işyeri, coğrafi bölge ve meslek açısından sergilediği hareketlilik (Zaim, 1970; Bedir, 1995). İş piyasasının mobilitesi, işgücü piyasalarının diğer piyasalardan farklılaştığı alanlardan bir tanesidir. İş piyasasının mobilitesi, bireyin özel koşulları, içinde buldukları toplumun genel nitelikleri ve sermayenin ihtiyaçları nispetinde değişiklik göstermektedir. Bu nedenle mal ve hizmet piyasalarının gösterdikleri hareketliliğe eşdeğer bir hareketliliğe, işgücü piyasasında rastlanmamaktadır. Ancak Küreselleşmeyle birlikte dünyanın küçülmesi, iletişim ve ulaşım imkânlarının artması mobilitayı gerekli kılmıştır (Koçak, 2011: 69). Ayrıca işçilerin, çok geniş bir yelpazedeki iş tekliflerini seçme hakkı olması nedeniyle potansiyel olarak mobilitelerinin yüksek olduğu da söylenebilir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007:283).

Daha çok coğrafi mekân değişikliği, kısaca göç olarak karşılaşılan emek mobilitesi dört grupta incelenmektedir (Biçerli, 2009: 284): Sadece işyeri değişimi, aynı yerleşim bölgesinde meslek değişimi, aynı meslekte coğrafi emek hareketliliği ve hem mesleki hem coğrafi değişim.

Emek piyasasındaki bilgi sağlama rolü emek mobilitelerinin oluşumuna etki etmektedir. İşveren açısından ekonomik değişimler; yeni istihdam anlamına gelebileceği gibi işten çıkarmak, işletmeyi kapatmak ya da genişletmek şeklinde de kendini gösterebilir. Bölgesel ücret farkları ve çalışma koşulları bilgisine sahip işgören ise ürün talebi, emek verimliliği, beşeri sermaye yatırım düzeyi, ailevi koşullar ve genel ekonomik şartlar gibi koşulların değişmesi ile rahatlıkla yer değiştirebilmektedir. Mobil çalışanlar, firma

dışında ürün satışı ya da hizmet sunumu yapmakta olan; işletme dışındaki hareketli satış ekipleri, seyahat eden yöneticiler, evde iş yapanlar, şirket depolarında ya da çevresinde görevli olanlar ve tamir ya da kurulum için müşterilerin adreslerine gidenlerden oluşmaktadır. Aynı zamanda karar verici konumunda bulunan yönetici ve girişimciler, mobil bilgi teknolojileri sayesinde firma merkezlerinde kullanılan bütün verilere eş zamanlı ulaşma imkanı bulmaktadır. Böylece hem karar verme süreci hızlı ve risksiz olmakta etkin bir işgücü verimliliği ile müşteri memnuniyeti artmaktadır. Bu nedenle tüm sektörlerde mobil işe ve işgücüne yönelik yatırımların arttığı görülmektedir. Günümüzde mobil çalışma, tüm sektörlerde öne çıkan ve rekabet avantajı sağlayan bir uygulama olarak vazgeçilmez bir unsur (integral part) haline gelmiştir (Koçak, 2011: 70).

Ayrıca işçilerin sınırlar ötesindeki başka işçilerce kolayca ikame edilebilir hale gelmesi çok önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişme sonucu işçiler, bir taraftan çalışma şartlarının geliştirilmesi için gerekli bedelin büyük bölümünü ödemek zorunda kalırken diğer taraftan, emek talebinin değişmesi ve elastik hale gelmesiyle geçici ve güvensiz bir çalışma ortamı doğmuş ve işçilerin pazarlık gücü ile sendikaların etkisi zayıflamıştır (Rodrik, 1997: 20-22).

Bugün Türkiye’de yabancı kaçak işçilerin sayısının bir milyon civarında olduğu ifade edilmektedir. İster yasal olsun, ister kaçak bu şekilde işgücü arzındaki artış ücretlerdeki azalışa neden olmaktadır. Bu durum, yerli işçilerin göçe karşı olmalarının temelindeki nedendir. Özellikle göç edenler yerli işçileri ikame edecek nitelikte ise, göç yerli işçilerin ücretlerinde düşüklüğe sebep olmaktadır. Eğer göç edenler tamamlayıcı nitelikte ise, bu sefer ücretlerde yükseliş söz konusu olmaktadır (Biçerli, 2009:302).

Türkiye uluslar arası emek piyasalarında önemli bir işgücü arzıcısı olmaktadır. İlk kez 1964’te F.Almanya’ya işçi gönderilmiştir. II. Dünya savaşı sonrası oluşan ihtiyaca binaen diğer Avrupa ülkelerine, S.Arabistan, Ortadoğu ülkeleri ile 1990 sonrası Rusya ve Türk Cumhuriyetleri’ne işçi gönderilmiştir.

1972-1988 yılları arası yurt dışına giden toplam işçi sayısı 729.000 kişidir (Zaim, 1990: 153). 2001 yılı itibariyle yurtdışında 1.180.550 kişisi işçi olmak üzere 3.520.040 kişi

bulunmaktadır. Yurtdışındaki işçilerimizin %88,8'i Avrupa'da (%62'si Almanya'da olmak üzere), %8'i (95.000 işçi) S.Arabistan'da bulunmaktadır. Özellikle tarım kesiminden vasıfsız işçilerin yurtdışına gitmesinden dolayı işgücü göçünün vergi gelirlerini azaltıcı etkisi olmamaktadır. Bu işçilerin ülkemize gönderdikleri fonlar ekonomimize olumlu etki sağlamış ve dış ticaret açığımızın düşük kalmasına katkısı olmuştur (Biçerli, 2009: 306-307).

3.2.9 Kamu Yönetimi Reformları ve Yerel Yönetimler

Kamuda kural koyucu örgütlere ihtiyaç gün geçtikçe azalmaktadır. Devletin etki alanı, küresel aktörler ve egemen bir özne haline gelen bireyler tarafından daraltılmaktadır. Özel sektör ile kamu sektörü arasındaki sınırların ortadan kalkması ile birlikte, kamu yönetiminin çevresi değişerek kamu denen olgu boşlukta kalmıştır. Kamu personel yönetiminin de şekil değiştirmeye başlaması ile birlikte, insan kaynakları yönetiminin esnek çalışma saatleri, tele-çalışma, performansa dayalı ücret ve norm kadro uygulamaları yaygın olarak benimsenmeye başlamıştır (Seymen ve Çeken, 2004: 61).

Kamu yönetimi, kamu hizmeti ve organizasyonları köklü bir biçimde değişmiştir. Ulusal egemenlik, ulus devletten olağanüstü örgütlere doğru kayarken, yerel yönetimler ve sivil toplumun da etki alanı alabildiğince genişlemektedir. Böylece bireyler ülkeleri tarafından sunulan hizmetleri sorgulamakta ve yepyeni taleplerde bulunmaktadır. Kamusal hizmetlerin standartlarında artı yönde bir değişim söz konusudur (Al: 2002, 282). Canlı, dinamik, renkli, katılımcı, araştırmacı ve politik mekanizmayı etkileyici bir sivil toplum, bugün küreselleşmenin de etkisi ile kamu yönetimi üzerindeki yenilik talepleriyle katılımcı demokrasinin olmazsa olmaz koşulu haline gelmiştir (Çaha: 1997: 30-31).

Kamu yönetimi reformlarının başında etkin devlet anlayışı ve toplam kalite yönetimi gelmektedir. Bununla birlikte e-devlet uygulaması, özelleştirmeler, insan kaynakları yönetimi uygulamaları, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde gerçekleşen reformlardır.

Etkin devlet anlayışı, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde ve işlemlerinde aranılan istikrar, güvenilirlik ve hız özelliklerini bünyesinde toplayan, girişimcileri ve ilgilileri destekleyici güce sahip olan bir anlayıştır. Etkin devlet arayışı ise, mevcut ilişkiler ve

işlemlerde arandığı iletişim kolaylıklarıyla, son teknoloji vasıtasıyla sürdürülen bağlantılar açısından güven duygusunun artırılması ve maliyet düşürücü seçeneklere odaklanılmasına yöneliktir (Alptürk, 2004: 24). Küresel ölçekte neoliberalizmin savunucusu konumundaki Dünya Bankası, 1990'ların ortalarına kadar minimal devlet yaklaşımı benimserken, 1997 Raporu etkin devlet yaklaşımına odaklıdır. Etkin devlet kavramı özellikle az gelişmiş ülkelerin devlet faaliyetlerinde etkinliğin yükseltilmesi için bir takım stratejiler ortaya koymaktadır (Güran ve Cingi, 2002: 78).

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), tüm süreçlerin ve hizmetlerin genel müdürden en alttaki çalışanına kadar tüm çalışanların tam katılımı yolu ile geliştirilmesi, iç-dış müşteri tatmininin artırılması ve müşteri bağlılığının sağlanması amacı ile işletmede alınan sonuçların sürekli iyileştirilmesine dayanan, müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tutan ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında ürün ve hizmet bünyesinde oluşturan, hataların çıkmadan önlenmesi yaklaşımını benimseyen modern bir yönetim anlayışıdır (Ardıç, 2004: 135).

Değişen günümüz koşullarında, özel işletmelerde olduğu gibi kamu kuruluşları da TKY ile kendilerini çevreleyen yoğun toplumsal, siyasal ilişkiler içinde ayakta kalabilmek ve müşterileri olan vatandaşlara kendilerini kabul ettirebilmek için onların beğenisini kazanmak durumundadır.

Yönetişim kavramı da, değişen kamu yönetimi anlayışında etkili olan bir kavramdır. Kamu yönetiminin, kamu gücünü kullanmadan iş yaptırma çabası, yönetişim olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, devlet doğrudan kontrol yerine süreçleri etkileme kapasitesine sahip olmaktadır (Coşkun, 2003: 47). Yönetişim, kamu yönetimi ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte hareket etmesine imkân veren ve aralarında kurdukları ilişkiler ile karşılıklı etkileşimine ve yardımlaşmasına olanak tanıyan bir kavramdır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında ise idare (administration) yerine yönetim (management) kavramı kullanılmaktadır. Bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir.

Yaklaşımına temel oluşturan ilkeler şöyle özetlenebilir (Yılmaz, 2011: 6):

- 1) Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konmalı ve yöneticiler bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdır.
- 2) Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
- 3) Yetkiler, merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- 4) Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
- 5) Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- 6) Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkânı tanınmalıdır.
- 7) Politika oluşturma görevleri; doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

1980'li yıllarda kamu yönetiminde uygulanmaya başlayan performans değerlendirme yöntemi ile birlikte halkın memnuniyeti konusunda en önemli şeyin, kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi verimsiz çalışmanın, zarar ettirmenin, kötü hizmet sunmanın sorumluluğunu duyuracak bir yönetim anlayışı gerçekleştirilmesi olduğu anlaşılmıştır (Çevik, 2001: 155-156). Kamu sektörü örgütlerinden, gerek merkezi gerek yerel yönetim örgütlerinde performans ölçülmesi özellikle idarecilerin yerinde karar almaları için önemlidir. Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığı, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılacağı ileri sürüldüğü gibi, kamunun doğası gereği bir performans açığına mahkûm olduğu, dolayısıyla kamu kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlar da vardır (Yılmaz, 2011: 4).

Kamu kesimi yönetiminde performans odaklı bir yapılanma, siyasal iktidarın ve bakanların parlamentoya ve seçmenlere karşı, kamu görevlilerinin siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı, kamu hizmeti gören birimlerin hizmet ettikleri kişilere karşı, kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin atayanlara karşı, alt düzey yönetici ve personelin üstlerine karşı, kamu hizmeti gören kurumların bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutulmalarını ve hesap vermelerini sağlamaktadır (Songur, 1995: 13).

Klâsik devlet anlayışında, hükümet tarafından sunulan bazı hizmetlerde vatandaşlar birçok yorucu bürokrasi işlemiyle karşılaşmıştır. Gerçekte çok basit olan işlemler bürokrasi nedeniyle çalışanlar için de karmaşaya neden olmuş, işler içinden çıkılmaz bir hal almış ve gereksiz yere birçok memur, işçi kamuda görevlendirilmiştir. Klasik devlet anlayışında kamudaki hantallık nedeniyle işlemler aylarca sürmüş, gereksiz formlar ve imzalarla hem çalışanlar, hem işverenler zaman ve işgücü –dolayısıyla da para- kaybına uğramıştır. Bu sistem, ülke ekonomisine maddi ve manevi zarar vermiştir. Bu nedenlerle kamu ve yerel yönetimlerde “e-devlet” uygulamasına geçiş olmuştur.

E-devlet; vatandaşların kamu kurumlarında gerçekleştirmek istedikleri işlemlere yardımcı olan, kamu kurumlarına elektronik ortamda erişim sağlayan bir uygulamadır.

Model olarak e-devlet, teknik anlamda yurttaşların “müşteri”, kamu yönetimi faaliyetlerinin de “hizmet” olarak görüldüğü, “kalite/fiyat performansı” ölçütlerinin uygulandığı, en az maliyet ve emekle en kaliteli hizmetin üretilmesini hedefleyen bir verimlilik yönetim sistemidir (Uçkan, 2003: 44-47).

İnsan kaynakları yönetimi, modern yönetim tekniklerinin uygulandığı kamu sektörü ve özel sektörde önem kazanmaya başlamıştır. İnsan kaynakları yönetimi personelin kendini geliştirmesi için çeşitli programlar hazırlamaktadır. Eğitim programları, ödüller, konferanslar gibi uygulamalar personelin kişisel gelişimine destek olmakta ve mutlu personel=mutlu müşteri kitlesi hedeflenmektedir.

Kamu kesiminde ve yerel yönetimlerde gerçekleşen diğer bir reform olan “özelleştirme”, kamu kurumu olup devlet eliyle işletilen iktisadi bir kuruluşun ticari hayatını özel sektöre devredilerek sürdürmesidir.

Özelleştirmenin temel amacı, devletin ekonomide mal ve hizmet üretim işletmeciliği alanından tamamen çekilmesini sağlamaktır. Devlet bütçesi üzerindeki kamu kesimi finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasalarının geliştirilerek atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması da özelleştirmenin hedefleri arasındadır (Baytan, 1999: 6). “Daha az devlet daha fazla piyasa” anlayışına dayanan özelleştirmede, kamunun küçültülerek etkinliğinin arttırılması da temel bir hedeftir (Eryılmaz, 2001: 222).

Toplumumuzun bir kısmı özelleştirmeyi zarar eden devlet kurumlarının ıslahı ve yeniden kâr eden kurum haline getirilmesi için gerekli görürken, bir kısmı ise devletin

elinde olması gereken ve ıslahının devlet tarafından yapıldıktan sonra kazandıracığı gelir ile devletin kasasının dolacağını savunmakta ve özelleştirmeye sıcak bakmamaktadır.

Yerel yönetim, bir beldede yaşayan toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumluluğu altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir. Yerel yönetim kuruluşları, üstlendikleri kamusal hizmetlerin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir (Zengin, 1995: 453). Yerel yönetimler; Büyükşehir Belediyelerini, Belediyeleri, İl Özel İdaresini ve Köy Yönetimini kapsar (Zengin, 2009:117). Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin hizmet yüklerinin ciddi oranda artması, sahip olunan hantal yapıların sorunları içinden çıkılmaz bir duruma getirmesi, küresel liberal konjonktürün de etkisiyle, özelleştirmenin bir çare olarak gündeme gelmesine yol açmaktadır.

Artan hizmet taleplerine verimli yanıt vererek devasa kent sorunlarını çözebilmek için, yarı devlet-yarı özel diye tanımlanabilecek ihale, imtiyaz, sözleşme, yap-işlet-devret, şirketleşme gibi birçok alternatif hizmet sunma yöntemleri, özellikle belediyeler tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Özel şirket statüsünde olan Belediye İktisadi Teşebbüsleri' (BİT) diye adlandırılan şirketler ise, özellikle büyükşehir belediyelerinin sorumlu oldukları birçok hizmeti daha kolay, etkin ve verimli yerine getirebilmek amacıyla 1985'ten sonra kurulmaya başlanmıştır (Özdemir, 2012: 41).

BİT'lere örnek olarak İDO, İGDAŞ ve KİPTAŞ'ı göstermek mümkündür. İBB İştirakler Daire Başkanlığı başkanı, değişimin hızla yaşandığı dünyada özelleştirmenin kaçınılmaz olduğunu vurgulamış, BİT'leri daha iyi fiyatlarla özelleştirebilmek için öncelikle durumlarının iyileştirilmesi gerektiğini ve daha sonra piyasaya çıkacaklarını ifade etmiştir. Özellikle İDO, İGDAŞ ve Kiptaş'ın blok satış ya da tahvil ihraç ederek halka arz yoluyla özelleşeceğini açıklayan başkan, elde edilecek kaynağın ulaşım ve deprem hazırlığı için kullanılacağını ifade etmiştir (Özdemir, 2013: 52). Bir kurum özelleştirilirken, oradan gelecek kapital farklı bir alana aktarılacak ve böylelikle aktarılan alanın da geliştirilmesi ve iyileştirilmesi sağlanacaktır.

Tablo 20. İşgücü Piyasasına İlişkin Başlıca Yasal Düzenlemeler

Konu	Tarih	Sayı	Yasa / Kararname	Açıklama
Hafta Sonu Tatili	1924	394	Yasa	-10.000 ve daha fazla nüfuslu Yerleşimlerde, Cuma günleri zorunlu hafta tatili (1935 yılında Pazar gününe alınmıştır.) -Pek çok kez değiştirilmiştir. (Son değişiklik tarihi: 1972)
İLO	1932	--	-	-Türkiye'nin üyeliği.
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	1936	3008	Yasa	-İlk iş yasası olmuştur. -Sosyal güvenliğin tedricen oluşturulmasına yönelik hükümler içermiştir.
Çalışma Bakanlığı	1945	4763	Yasa	Çalışma Bakanlığı kurulmuştur.
Çalışma Bakanlığı	1946	4841	Yasa	Sorumluluk alanı genişlemiştir.
Sendikal Etkinlikler	1947	5018	Yasa	-İlk sendika yasalarıdır. -İşçi ve işveren sendikalarının etkinliklerinin devlet denetimi altına alınmasını hedeflemiştir. -Kamu görevlileri örgütlenmiştir.
Emekli Sandığı	1950	5434	Yasa	-Emekli Sandığı kurulmuştur. -Ordu personeli, devlet memurları ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişiler için sosyal güvenlik kurumu kurulmuştur.
Sendikal Etkinlikler	1963	274	Yasa	-Sendikalar kanunu. -1961 anayasası sendikal hakları genişletilmiştir. - 1983 yılında kaldırılmıştır.
Sendikal Etkinlikler	1963	275	Yasa	-Toplu sözleşme, grev ve lokavt yasasıdır.
Sosyal Sigortalar Kanunu	1965	506	Yasa	-Sosyal güvenlik kapsamı 3008 sayılı yasada öngörülene göre genişletilerek işverene bir iş akdi ile hizmet veren herkesi kapsamıştır. Daha önceki düzenlemeler denizcileri (5953) ve basın mensuplarını (6379) da kapsamıştır.
Kamu Çalışanlarının Sendikalaşmaları	1965	624	Yasa	-1971 askeri müdahalesinin ardından yasaklanmıştır.

Tablo 20'nin devamıdır.

Deniz İş Yasası (Denizciler ve armatörler)	1967	854	Yasa	-Birkaç kez değiştirilmiştir. (Son değişiklik tarihi: 1988)
İş Yasası	1971	1475	Yasa	-Ücret ve maaşlıların büyük bölümünü kapsamaktadır. -Birkaç kez değiştirilmiştir (Son değişiklik tarihi: 1989). -Not: 2 milyon kadar kamu görevlisinin hemen hepsi 657'ye tabidir. -Ayrıca takriben 250 bin kadar sözleşmeli memur bulunmaktadır. Bu kesim 399 sayılı kararnameye tabidir.
Bağ-Kur	1971	1479	Yasa	-Tarımda ve diğer sektörlerde kendi hesabına çalışanlar için sosyal güvenlik kuruluşudur.
Sosyal Güvenlik Bakanlığı	1974	4-1040	Cumhur başkanlığı Kararı	-SSK ve Bağ-Kur bakanlığa bağlanmıştır.
Çalışma Yaşamı	1982	-	Anayasa	-Madde 48: Çalışma ve sözleşme özgürlüğü. -Madde 49: Çalışma hakkı. -Madde 50: Çalışma koşulları.
Çalışma Yaşamı	1982	-	Anayasa	-Madde 51: Sendika kurma hakkı. -Madde 52: Sendikal etkinlikler (1995 yılında kaldırılmıştır) -Madde 53: Toplu sözleşme hakkı. -Madde 54: Grev ve lokavt hakkı. -Madde 55: Asgari ücret.
Sendikalar Kanunu	1983	2821	Yasa	-İşyeri ile işçi ve işveren kuruluşlarının etkinliklerini düzene bağlar. -Birkaç kez değiştirilmiştir. (Son değişiklik tarihi: 1995). -Meslek ve işyeri bazında sendikalar yasaklanmıştır.
2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu	1983	2822	Yasa	-Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunudur.

Tablo 20'nin devamıdır.

Haftalık Çalışma Saatleri	1983	2869	Yasa	- 48 saatten 45 saate indirilmiştir.
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	1983	184	Kanun Hükümünde Kararname	-Birleştirme olmuştur.
ÇSGB	1985	3146	Yasa	-184 sayılı yasada değişiklikler olmuştur.
KOSGEB	1990	3624	Yasa	KOBİ'lerde ileri teknolojiyi teşvik. (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı altında)
İşsizlik Sigortası	1999	4447	Yasa	-Kendi kusurları olmadan işlerini yitirenler için belirli bir zaman sınırına tabi sigorta. -2002 yılında başlatılmıştır. -SSK tahsilat yapar, İŞKUR fonları yönetir ve ödemeleri gerçekleştirir.
SSK	2000	616	Kanun Hükümünde Kararname	-SSK yeniden örgütlenmiştir: Kuruluşun sosyal sigortalar ve sağlık hizmetleriyle ilgili iki genel müdürlüğü vardır.
İŞKUR	2000	617	Kanun Hükümünde Kararname	-Eski İİBK Türkiye İş Kurumu'na dönüştürülmüştür.
ÇSGB	2000	618	Kanun Hükümünde Kararname	-Kurumsal değişikliklere yanıt verebilecek yeniden düzenlemeleri içermiştir.
Kamu Görevlilerine Sendikal Hak	2001	4688	Yasa	-Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu.2004, 2006, 2007 ve 2008'de değişikliğe uğramıştır.
Emeklilik Yaşı	2002	4759	Yasa	-Asgari emeklilik yaşı kadınlarda 38'den 58'e, erkeklerde ise 43'ten 60'a yükseltilmiştir. Yasa bir geçiş dönemine imkan tanımıştır.
İş Güvencesi	2002	4773	Yasa	-Yasa, işverenin hangi durum ve koşullarda iş sözleşmesini feshedebileceğini belirlemiştir.
İş Yasası	2003	4857	Yasa	-1475 sayılı yasanın yerine getirilen iş alanını düzenleyen kapsamlı bir yasadır.
İŞKUR Yasası	2003	4904	Yasa	-İŞKUR (Türkiye İş Kurumu)'nun yasal çerçevesi tanımlanmıştır.

Kaynak: TUNALI, İnsan, (2003), İstihdam Durum Raporu, Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması.

Tablo 20 incelendiğinde; işgücü piyasasının düzenlenmesine yönelik belli başlı yasalar ve kararnamelemler ile bunların içeriği kronolojik olarak verilmektedir. Konuyla ilgili ilk yasanın tarihi 1924'tür. Bu Yasayla cuma günleri hafta sonu tatili ilan edilmiştir (1935 yılında pazar gününe alınmıştır). Türkiye 1932 yılında ILO'ya üye olmuştur. Çalışma yaşamına ilişkin kapsamlı ilk yasa 1936 yılında çıkartılmıştır. Bu Yasa, bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması yönünde hükümler getirmiştir. Sonuçta yasa hükümleri parça parça yerine getirilmiştir (Emekli Sandığı 1950, SSK 1965, Bağ-Kur ise 1971 yılında kurulmuştur). Sendikalarla ilgili ilk yasa 1947 yılında çıkartılmıştır. 1963 yılında sendikaların etkinlik alanları genişletilmiş, toplu sözleşme, grev ve lokavt yasal düzenlemeye tabi kılınmıştır. Bu yasal düzenlemeler sonucunda işçi hareketi yükselişe geçmiştir. 1475 sayılı İş Kanunu işçi hareketinin militan kanadının gücünü giderek artırması üzerine 1971 yılında çıkartılmıştır. 1475 sayılı Yasa ile kamu görevlilerine ilişkin 657 sayılı yasa, çalışma yaşamıyla ilgili yasal düzenlemelerin "bireysel" yönünü oluşturmaktadır. Bundan kastedilen, her iki Yasanın da, belirli bir sözleşmenin tarafları olarak işçi ve işveren arasındaki ilişkileri ele almasıdır. 1989 ve 2002 yıllarındakiler önemli olmak üzere, İş Kanunu'nu değiştirmeye yönelik çeşitli girişimler olmuştur. 4773 sayılı İş Güvencesi Yasası genel seçimlerden kısa bir süre önce çıkmış ve 2003 yılı Mart ayında yürürlüğe girmiştir. 2003 yılı haziran ayında ise yeni ve kapsamlı olan 4857 sayılı İş Yasası çıkartılmıştır. Toplu sözleşme konularını ele alan, sendikaların da arada rol oynadığı işçi-işveren ilişkilerini düzene bağlayan ve halen yürürlükte olan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ise 1983 yılında çıkartılmıştır. Bu yasa üzerinde sonuncusu 1995 yılında olmak üzere çeşitli değişiklikler yapılmıştır (Tunalı, 2003: 86).

Son dönemdeki değişikliklerin hızına ve içeriğine damgasını vuran olgu, Türkiye'nin AB aday ülkeler arasında yer almasıdır. SSK kapsamındaki işçiler için işsizlik sigortası 1999 yılında başlatılmıştır. Kamu Görevlilerinin Sendikalaşmalarıyla ilgili 4683 sayılı Yasa, AB'nin kamu kesiminde çalışanların sendikalaşmaları konusundaki sınırlamalara yönelik AB duyarlılıklarına yanıt olarak 2001 yılında çıkartılmıştır. Emeklilik yaşıyla ilgili yönetmelikler ve iş güvencesi ile ilgili yasal düzenlemeler 2002 yılında değiştirilmiştir (Tunalı, 2003: 86). 2003 yılında İŞKUR'un yasal çerçevesini belirleyen 4904 sayılı yasa ve 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir.

3.2.10 Ekonomik Krizler

Ekonomik kriz, önceden bilinmeyen veya öngörülemeyen bazı gelişmeler, makro düzeyde devlet; mikro düzeyde ise firmaları ciddi olarak etkileyecek, ekonomik göstergeler bakımından bir kötüye gidiş sürecini ifade etmektedir. Benzer şekilde ekonomik kriz, herhangi bir hizmet, üretim faktörü, mal veya finans piyasasındaki fiyat ya da miktarlarda kabul edilebilir bir değişme sınırının ötesinde gerçekleşen şiddetli dalgalanmaları tanımlar (Turan, 2011: 56).

Ekonomik krizler öncelikle insanların güvenlik duygusunu tehdit eder. Günümüzde artan işsiz sayısı, mevcut emekli kitlesi, bozulan sigorta dengeleri, bütçeden sosyal programlara ayrılan payların çok üst sınıra ulaşması ve daha uzun yaşam süreleri sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Sosyal güvenlikte yaşanan bunun gibi sorunlar ve bu sorunlara yönelik politikalar, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Çünkü gelişmiş ülkelerdeki sorunlar krizler yüzünden ortaya çıkarken, gelişmekte olan ülkelerdeki sorunlar ise yetersizliklerden kaynaklanmaktadır (Akbiyık ve Koç, 2011).

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, ekonomik krizle ilk kez 1929'da karşılaşmıştır. Tüm dünyayı sarsan büyük buhrandan, ciddi bir döviz sıkıntısı ile kuruluşunun altıncı yılında olan ve Osmanlı devletinden kalan borçların kendi payına düşen kısmını ödemeye başlayan Türkiye'de etkilenmiştir. Türk lirasının değeri düşmüş ve ekonomide dışa kapalı bir politika izlenmiştir. Bu dönemde, devlet eliyle sanayileşme girişimleri de olmuştur. Devletin iktisat politikası "korumacılık ve devletçilik" olmuştur.

İkinci dünya savaşından sonra 1948 yılında ikinci ekonomik kriz yaşanmış ve Türkiye savaşa girmemiş olmasına rağmen etkilenmiş, savunma harcamalarına önemli miktarda kaynak ayrılması sonucunda ekonomik gelişme süreci kesintiye uğramış, dengeler sarsılmıştır. Devalüasyon da ilk kez bu dönemde gündeme gelmiş, ihracatı arttırmak için yapılan devalüasyon başarılı olmamıştır (Turan, 2011: 57-59).

1950-1954 yıllarında serbest piyasa ekonomisine geçiş ve dış sermayeye açılma yolu izlenmiş, içe dönük ekonomi terk edilmiştir. Fakat 1951 yılında bütçe açık vermeye başlamıştır. Kore savaşından sonra hammadde fiyatlarında da artış yaşanmıştır. Kredi

ithalat uygulamasına geçilmiş, bu durum sonucunda da ticari nitelikli dış borçlar artmıştır. Yapılan yatırımlar plansız olmuş, kamu açıkları oluşmuş, enflasyon yüzde yirmileri görmüş, ithalat durma noktasına gelmiş ve Türkiye ekonomisi 1954 yılında ekonomik kriz yaşamıştır.

1954 ekonomik krizinde başvurulana, dışarıdan sermaye ithaline dayalı program 1958 ekonomik krizine zemin hazırlamıştır. 1959 yılında Türkiye, Brezilya'dan sonra en pahalı ikinci ülke konumuna gelmiştir.

1969 yılında bir başka ekonomik kriz yaşanmış, ancak IMF programının yürürlüğe girmesiyle kriz hafif atlatılmıştır.

Tüm dünyada Petrol fiyatlarının aşırı derecede artması sonucu 1974 yılında birinci petrol krizi yaşanmıştır. Aynı yıl yapılan Kıbrıs Barış Harekâtı ile birlikte Türkiye batılı ülkelerin üstü kapalı ekonomik ambargosuna maruz kalmış, petrol fiyatlarının artması sonucunda ithal edilen sanayi ürünlerinin fiyatı artmış, işsizlik artmış, dış borç ciddi şekilde artmış ve Türkiye ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmıştır.

Dünya petrol bunalımının etkilediği fiyat artışları 1976'da enflasyonu yüzde 20-30'lara çıkartmış, 1977'de yüzde 40-50 düzeyine ulaşmıştır (İleri, 2009: 250–255). 1977'de dış ticaret göstergeleri şiddetle bozulmuştur. İhracat bir önceki yıla göre 200 milyon dolar gerilerken, ithalat adeta son bir çaba ile yüzde 13 (660 milyon dolar) arttırılmış; ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 30'a düşerken, dış ticaret açığı 4 milyon doları aşmıştır. Milli hâsılanın yüzde 5'e yaklaşan bir oranda büyümesine imkân veren ve kısa dönemli, yüksek faizli dövize çevrilebilir mevduat, banker borçları ve ticari kredilerle mümkün bulunan bu zorlama, yılsonu geldiğinde bütün kredi kanallarının tıkanması ile sonuçlanmış ve petrol dâhil tüm ithalatın peşin ödeme ile yapılması zorunluluğunu doğmuştur. Bu dönemde iktidara gelen Ecevit hükümeti 2 yıl boyunca önceki iktidarın ağır ekonomik mirası ile uğraşmıştır. Uluslararası sermaye çevreleri, yeni kredi kanallarının açılmasının ön koşulu olarak IMF ile standart bir istikrar politikası çerçevesinde anlaşmayı ileri sürmüş; hükümet ise bunalımın faturasını emekçi sınıflara yükleyen bu türden bir programı “siyasi intihar” olarak görmüş ve direnmeye çalışmıştır.

1979-1980 de ikinci petrol krizi yaşanmıştır. İktidardaki Demirel hükümeti ve Başbakanlık Müsteşarı Turgut Özal, bir yanda krizi atlatabilmeyi sağlayacak kredileri IMF ve Dünya Bankası'ndan alıp, IMF onayını izleyecek OECD ve İslam Kalkınma Bankası kredilerine ulaşabilmek; bir yandan dünyada artan reel faiz hadleri ve daralan piyasaların kısıtlarını aşmak ve komşularda doğan olanakları değerlendirebilmek için bir “ekonomi politikaları paketi” hazırlanmıştır. 24 Ocak 1980 paketi diye anılan bu paket, IMF ve Dünya Bankası yanında Türkiye'deki iş dünyasının da desteğini aldı. Ancak 24 Ocak paketini yapan ve içeriden-dışarıdan onay alan hükümet, uygulamaya geldiğinde ayak sürümeye başlamıştır. Bunu, içeride yoğunlaşan siyasal kargaşa tamamlıyordu. 12 Eylül 1980'deki askeri darbe, Başbakanlık Müsteşarı Turgut Özal'la birlikte, bu paketin İstikrar Programı biçimindeki ilk aşamasının uygulanmasını üstlenmiştir (Kazgan, 2004: 120).

1988-1989 yıllarında Türkiye bir başka krizle daha karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde SSCB'nin dağılması, Berlin duvarının yıkılması ve Irak krizi dünya ile birlikte Türkiye'yi de etkilemiş, ekonomi politikalarının tamamen değişmesine neden olmuştur. “Rekabet” ve “sermayenin küreselleşmesi”, sosyal devletin sonunu hazırlamıştır. Kamu açıklarındaki artış ve mali piyasalardaki dalgalanma sonucu faizler yükselmiş ve döviz rezervleri azalmıştır. Türkiye'de dışa açık serbest piyasa ekonomisi etkili olmuştur.

Mal ve sermaye hareketleri 1990'lı yıllarda serbestleşmiştir. 1991 yılında yaşanan finansal krizi Körfez krizi tetiklemiştir. Önemli miktardaki sermaye girişi sonucunda TL değerlenmiş, fakat ithalat durma noktasına gelirken ihracat hız kazanmıştır. Körfez krizi, Türkiye'yi tehlikeli ülke konumuna getirmiş ve sermaye kaçışı başlamıştır. Ekonomide durgunluk başlamasıyla ve büyüme hızı yavaşlamıştır.

1994 yılında yaşanan finansal kriz kısa süreli ama çok şiddetli bir kriz olmuştur. Ülkede zaten uzun süredir var olan kriz ortamı, Avrupa para piyasalarındaki kargaşa nedeniyle kendini etkili bir şekilde göstermiştir. Yaşanan kriz ile birlikte işsiz sayısı hızla artmıştır. Fakat krizin en karakteristik özelliği birçok bankanın faaliyetlerini durdurması olmuştur. 1994 yılının ilk üç ayı içinde Türk Lirası dolar karşısında yüzde 70 değer yitirmiştir. Nisan ayında bir istikrar programı benimsenmiştir. Enflasyon ve faiz oranları hızla tırmanmıştır (Tunalı, 2003: 54).

1998 yılında Asya-Rusya krizi Türkiye'nin enflasyonu düşürmek amacıyla harcamaları kısıtıldığı ve istikrar programı uyguladığı sırada yaşanmıştır. Ve Türkiye hazinesi 1999'da iç borçları bile ödeyemeyecek hale gelmiştir. Bu dönemde IMF ile stand-by anlaşması imzalanmış ve uluslar arası para fonundan parasal destek alınmıştır. Aynı yılın ikinci yarısında Marmara'nın doğusunda meydana gelen iki deprem büyük kayıplara yol açmıştır. Bu depremler sonucunda, 1997 yılı verilerine göre ülkedeki sanayi kuruluşlarının %5'i, işgücünün %6'sı, imalat sanayinde yaratılan katma değer de %15'i yitirilmiştir (Tunalı, 2003: 54).

Türkiye en ciddi parasal krizi 2001 yılında yaşamıştır. 2001 yılı Türkiye'de 1950'lerden bu yana yaşanan en ağır ekonomik krizin patlak verdiği yıl olmuştur (Tunalı, 2003: 54). Bu dönemde de on üç banka ve birçok aracı kurum faaliyetine son vermiştir. Stand-by anlaşmasından sonra 2000 yılında yürürlüğe giren istikrar programı ile döviz kurunun çapaya bağlanması ile cari işlemler açığı büyümüştür. Yabancı bankalarda vadesi gelmemiş kredilerini geri çekmeye başlayınca, gecelik faiz oranları tırmanmış ve Türkiye tarihine Kara Çarşamba olarak geçen kriz yaşanmıştır. Kasım kriziyle artan faizler ve ödeme güçlüğü yaşayan bankaların vadesi dolmayan kredileri geri çekmesi, iç pazarın daha da daralmasına sebep olmuştur. Sonrasında 19 Şubat'ta Çankaya Köşkünde yaşanan Anayasa kitapçığı ile ilgili olay krizin tırmanmasına neden olmuş yaklaşık üç buçuk milyar dolarlık net sermaye çıkışı olmuş ve döviz fiyatları ile faizler tavan yapmıştır. Dolar kriz öncesi 670 bin TL iken, Nisan ayında 1 milyon 161 bine yükselmiş, IMF programı çökmüştür. Buna paralel olarak Türkiye ölçeğinde işsizlik oranı 2002 yılının ilk üç ayında %11,5'e ulaşmış, yılın son üç aylık döneminde ise %11'de kalmıştır. İşsiz sayısı 2002 yılının ilk üç aylık döneminde 653 bin, ikinci üç aylık döneminde 650 bin, üçüncü üç aylık döneminde 466 bin, dördüncü döneminde de 301 bin artış göstermiştir. 2000 yılında yaklaşık 1.5 milyon, 2001 yılında da 1.9 milyon olarak tahmin edilmiş ancak, toplam işsiz sayısı 2003 yılının birinci üç aylık döneminde 2.8 milyonu aşmıştır.

2001 krizi derinliğinin yanı sıra, yaşanan en son krizi diğerlerinden ayırt eden bir başka özellik de kapsamıdır. İhracata yönelik üretim yapanlar dışında ekonominin her sektöründeki firmalar, büyüklükleri ne olursa olsun krizden etkilenmişlerdir. Krizin tetikleyicisi olduğu öne sürülen bankacılık sektörü bu durumdan özellikle ağır darbe

almıştır. Kamu bankalarının yeniden düzenlenmesi sonucunda, bu bankalarda çalışanların sayısı 2000 yılı aralık ayında 61.601 iken 2002 yılı mayıs ayında 38.303'e düşmüştür. En büyük 500 firmada çalışan işgücünde %5,7'lik bir azalma olmuştur. Bu sayı 558.288 iken 2001'de 526.314'e düşmüştür. Ancak kamu sektörü %7,1'lik işgücü azalmasıyla bu alanda başı çekmiştir (Tunalı, 2003: 55).

3.2.11 AB Müktesebatına Uyum

Uluslararası ekonomik faaliyetlerin artmasıyla birlikte uluslararası pazarlar genişlemiştir. Dolayısıyla ulusal ekonomik hedeflerin sadece ulusal devletlerin yapacağı düzenlemelerle gerçekleşmesi zorlaşmıştır.

Avrupa Birliği Müktesebatı şeklinde adlandırılan hukuki mevzuat, temel Avrupa Birliği anlaşmalarında ve diğer yardımcı hukuk kaynaklarında yer alan kural ve kurumlar bütününe ifade etmektedir.

İzleme ve Yönlendirme Komitesi üyeleri ve ilgili tüm kurumların üst düzey yetkilileriyle Ocak 2007'de bir toplantı düzenlenmiş, toplantıda Türkiye'nin AB'ye katılım süreci ve izlenecek strateji ile ilgili olarak genel bir değerlendirme yapılmıştır. Bu toplantıda, AB'ye tam üyelik perspektifi ile 2007-2013 döneminde Avrupa Birliği müktesebatına uyumun tamamlanmasını hedefleyen bütüncül bir program hazırlanması kararı alınmıştır. Bu karara göre, tüm müzakere fasıllarını kapsayan "Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı" hazırlanmıştır. Programda yasal düzenlemeler, ikincil düzenlemeler ve ilgili fasla ilişkin temel strateji veya politika belgeleri, düzenlemenin yapılmasından sorumlu kurum ve düzenlemenin yapılacağı takvim belirlenmiştir (<http://www.saglik.gov.tr>, 02.05.2012).

Avrupa Birliği'ne üye olan ülkeler AB'ni kuran anlaşmaları ve hukuk düzenini kabul eder, egemenlik yetkilerinin bir kısmını AB kurumlarına devreder. AB hukuku ile üye devletlerin ulusal hukukun çatıştığı durumlarda uluslararası hukukun üstünlüğü kabul edilir. AB müktesebatı iç hukukun üstündedir.

Avrupa Birliği Müktesebat Başlıkları; Malların serbest dolaşımı, Kişilerin serbest dolaşımı, Hizmet edinim serbestliği, Sermayenin serbest dolaşımı, Şirketler hukuku, Rekabet politikası, Tarım, Balıkçılık, Ulaştırma politikası, Vergilendirme Ekonomik ve parasal birlik, İstatistikler, Sosyal Politika ve İstihdam, Enerji

Sanayi Politikası, Küçük ve Orta Boy İşletmeler, Bilim ve Araştırma, Eğitim ve Mesleki Eğitim, Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri, Kültürel ve Görsel-İşitsel Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Çevre, Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, Adalet ve İçişleri, Gümrük Birliği, Dış İlişkiler, Ortak Dış İşleri ve Güvenlik Politikası, Mali Kontrol, Mali ve Bütçesel Hükümler Kurumları'dır (<http://www.abgs.gov.tr>, 17.07.2012).

Türkiye 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki zirvesinde tam üyelik için aday ülke statüsüne kavuşmuştur. Katılım müzakereleri Ekim 2005'te başlamıştır ve bazı siyasi engellere (Kıbrıs ile ilişkiler dahil olmak üzere) rağmen ilerlemeye devam etmektedir. Haziran 2011 seçimlerinin ardından, Hükümet AB'ye katılım sürecini yürüten kurumu bakanlık statüsüne yükselterek Avrupa Birliği Bakanlığı'nı kurmuştur.

2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanununun gerek kısmi süreli çalışmayı ve gerekse bunun özel bir türü olan çağrı üzerine çalışmayı düzenleyen hükümleri, AB'nin kısmi çalışmayı düzenleyen 97/81 sayılı yönergesiyle uyum içindedir. AB'nin anılan Yönergesinde, kısmi süreli işçi, "karşılaştırılabilir bir tam zamanlı işçinin normal çalışma saatlerinden, haftalık olarak veya bir yıla kadar süreli istihdamın ortalaması olarak hesaplandığında normal çalışma saatleri daha az olan çalışan" biçiminde tanımlanmaktadır. Yine bu düzenlemeler ILO'nun 1998 tarihli 175 sayılı Sözleşmesiyle de paralellik taşımaktadır (Şafak, 20??: 2).

Türk İş Kanununda geçmişten bu güne değişiklikler meydana gelmiştir. Osmanlı döneminden itibaren var olan bir değişim söz konusudur. 1939 tanzimat fermanıyla başlayarak Fransız yasalarından etkilenerek bir kanunlaştırmaya gidilmiştir. Örneğin 1850 Ticaret Kanunu, 1863 Deniz Ticaret Kanunu, 1858 Ceza Yasası, 1880 Ceza ve Usul Yasası, 1881 Medeni usul Kanunu gibi pek çok kanun uyumlulaştırılarak kanun haline getirilmiştir. Daha Türkiye AB üyelik başvurusunda bulunmadan önce, Avrupa'nın farklı yasal sistemleri büyük çapta model olarak dikkate alınmıştır. Bunlar ilk önceleri direk olarak uygulanmakta iken, daha sonraları yapılan yasalar için temel teşkil etmişlerdir. ILO standartları ve uluslararası kurumların standartları, özellikle Toplu İş Hukuku alanında referans teşkil etmişlerdir. Günümüzde, Türkiye AB'ye aday olduğu için, bütün direktifleri ile birlikte Avrupa'nın sosyal politikaları ve düzenlemeleri yasamaya kılavuzluk etmektedir. Sosyal alanlardaki Avrupa Müktesebatı

eskiden yapılan direk alıntılardan farklı olarak kaynak konumundadır. Elbette ki kültür ve geleneklerin etkisiyle yapılan değerlendirmeler, Avrupa modelleri ile uyumlu olarak toplumu yeniden şekillendirmeyi amaçlamaktadır. Bunun sonucunda da doğal bir ikilem olarak, işveren ayrıcalığı geleneksel babacan model tarafından uygulamada zaman zaman güçlendirilmiş ve aynı gelenekler ışığında daha fazla insan odaklı olmuştur (Surt, 2009: 183-194).

Özellikle batı toplumlarında derin şok ve acı getiren sanayi devrimi, sanayi gelişiminin daha hafif olduğu bölgemizde aynı etkiye sahip değildi. Çünkü bu süreç bölgemizde daha aşamalı ve yavaş gerçekleşmiş, aynı zamanda bu sorunlara insancıl gerekçelerle çözüm arayışına geçilmesiyle uluslararası standartlar oluşmuştur. Buna rağmen bütün yasal kopyalama ve ilerlemelere rağmen, ilgili işçi grupları dikkate alındığında koruma düzeyleri farklılık göstermektedir. En son 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanununa kadar değişim ve gelişmeler devam etmiştir. Bu kanunda özellikle küreselleşme ve bilgi teknolojilerinin etkisi başta olmak üzere esnek çalışma sistemleri, ayrımcılığa karşı çalışanların korunması 30 kişiden fazla işçi çalıştıran şirketler için haksız işten çıkarmaya karşı bir korumanın ortaya koyularak çalışanların işe geri dönme veya tazminat alma konusunda yargıya başvurabilmeleri gibi önemli değişimler olmuştur. Büyük işletmelerde, Toplu İş Sözleşmeleri yüksek seviyeli bir sosyal koruma sağlamaktadır. Ayrıca sendikalaşma oranı yüksektir. Ücretler ile gelirler nihai olarak toplu hareket ve grev vasıtasıyla belirlenir. Orta ölçekli ve küçük ölçekli işyerlerinde, İş Kanunu maddeleri 30'un altında çalışan olduğundan iş güvenliği olmadan uygulanmaktadır. Sendikalaşma bu işyerlerinde zayıftır. Ancak, bu tür teşebbüsler ve işyerleri sosyal açıdan incelendiğinde, en az sosyal koruma ile düzenlemeler kapsamına alınması gerekmektedir. İş Kanunun uygulanmadığı işyerlerinde, iş güvenliği ve sağlığı ile ilgili tüm kurallar İş Kanunu dikkate alınmaksızın uygulanmalıdır. Ayrıca, asgari ücret bütün iş sözleşmelerini kapsamaktadır. Genel Sosyal Sigorta sistemi de geniş bir şekilde uygulanabilir. Enformel (Kayıt Dışı) çalışma ise, baskın ve karanlık bir nokta olarak; İş Kanunu ve Sosyal Sigorta Sistemi dışında kalmaktadır. Bu büyük baskın grup, pazar şartlarına ve güçlü işveren inisiyatifine terk edilmiştir. Bundan dolayı, bu araştırma göstermiştir ki, çalışanların yasal durumu ve şartları standartlaşmadan uzak olup, gerçekte farklı koruma seviyeleri içermektedir. Sonuçta Türkiye yasal düzenlemelerinde Avrupa kıtası kanun ailesi üyesidir. Aynı zamanda

uluslararası sözleşmelere bağlıdır. Özel durumlar, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlar, gelenekler vs. etkisiyle son dönemde AB, İLO normları ışığında kanunlarımız sürekli değişmektedir (Surt, 2009:183-197).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizin tarıma dayalı ekonomisi, tarımın yanında sanayileşme çalışmalarına da başlamıştır. 1923 yılı itibariyle GSMH içinde tarımın payı %39,8 iken, sanayinin payı %13,2' olmuştur. İstihdamın sektörel dağılımı da benzer bir yapı göstermektedir ve toplam istihdam içinde tarımın payı %89,6 iken sanayinin payı %4,6 ve hizmetler sektörünün payı %5,5'tir. 2010 yılında tarımın payı %25,2 olurken sanayinin payı %26,2 ve hizmetler sektörünün payı %48,6 ile 1924 yılındaki durumun (%5,5) oldukça üzerine çıkmaktadır. Ülkemizde yıllar itibariyle tarım sektöründe azalan istihdamın hizmet sektörüne kaydığı açıkça görülmektedir. Yani çalışan nüfusun yarısına yakını hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Sanayileşmeye paralel olarak, Türkiye'de hizmet sektörünün ağırlığı kamuya oranla özel sektörde bulunmaktadır. Dolayısıyla hizmetler sektöründeki istihdam arttıkça kamunun toplam istihdam içindeki payı azalmakta ve istihdam ettiği işgören sayısının düştüğü görülmektedir (Tunalı, 2003: 23).

Devletin düzenleyici rolünde sendikalar, toplu pazarlık ve grev ve lokavt yer almaktadır. Tek partili dönemde ülke yönetiminde olanlar, demokratik düzenin bir parçası olarak kabul edilen sendikal hareketlere izin verilmezken, çok partili dönemde bu katılımın biraz daha yumuşadığı görülmektedir. Batı ülkelerinde sendikal faaliyetler önemini kaybetmemiştir.

Batı'nın gelişmiş piyasa ekonomilerinde sendikalar ön plandadır. Fransa ve ABD gibi bazı ülkelerde sendika yoğunluğunda keskin bir düşüş yaşanırken, diğerlerinde yoğunlukta azalma görülmekle birlikte, sendikaların işgücünün hala önemli bir kısmını örgütlediği gözlenmektedir. Kuzey ülkelerinde ise yüksek seviyeli bir yoğunluk görülmüş, bu ülkelerde sendikalar önemli roller oynamaya devam etmişlerdir. Bu ülkelerin çoğunda, işyerlerinde çalışanları temsil etme konusunda sendikalar önemli bir rol üstlenmişlerdir. Dolayısıyla sendikaların işyerinin rekabet kabiliyetini artırdığını söylemek mümkündür. Sendikalar işyerinde takım ruhunu geliştirmekte ve şikâyetleri çözüme kavuşturmakta etkin rol oynamaktadır (Ekin, 1996: 150).

Devlet; hem işveren hem de çalışma ilişkilerini düzenleyen ve denetleyen bir kurum olarak, en parlak dönemini "Refah Devleti" döneminde yaşamış, vatandaşların yaşamında refah seviyesi yükselmiş, tanınan sosyal haklarla birlikte gelecekleri güvence

altına alınmıştır. Fakat küreselleşmenin ve yaşanan savaşların da etkisi ile çoğu zaman refah devleti görevini yerine getirememiş ve hem ülkemiz hem de dünyada yaşanan ekonomik bunalımlar, işsizlik, açlık, ciddi sağlık sebepleri gibi nedenlerle yeni uygulamalar ortaya çıkmış, refah devleti döneminde sağlanan imkânlar rafa kaldırılmıştır.

“Altın Çağ” olarak adlandırılan ve “refah devletinin” en verimli olduğu dönem olan bu dönem 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizle birlikte neoliberal oluşumu gündeme getirmiştir.

1980’li yılların başından günümüze kadar ekonomiye yön veren neoliberal politikalar, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılmasını, özel sektör ve serbest piyasa ekonomisini, sosyal harcamaların kısıtlanmasını savunan bir düşünce olarak, sosyal politika uygulamalarını olumsuz yönde etkilemiştir (Tokol, 2011: 22-23).

Özelleştirme uygulamaları da 1970’lerin ardından yaşanan sıkıntıları gidermek üzere uygulanmaya başlamıştır. Çünkü bu yıllarda kamu açıkları artmış, enflasyon ve işsizlik yükselmiştir. Diğer yandan, verimlilik düşmüş, yatırımlar azalmış, teknolojik gelişmeler yavaşlamış, iç ve dış borçlar ise dayanılmaz boyutlara ulaşmıştır. Böyle bir ekonomik kriz ortamında dünya finans örgütleri özelleştirmenin söz konusu krizi aşmada yardımcı olacağını ileri sürmüşler ve bu kapsamda yapısal ve sektörel krediler vermeyi taahhüt etmişlerdir. Bu gelişmeler karşısında özelleştirme iki temel gerekçeye oturtulmakta, bir yandan ekonomide verimlilik sağlamak, diğer yandan ise, sermayeyi tabana yaymak amaçlanmaktadır. Ayrıca, KİT’lerin ekonomi üzerindeki yükünü azaltmak, rekabeti artırmak, devlete gelir sağlamak ve bürokrasiyi azaltmak diğer amaçlar arasındadır.

Merkezi plan ekonomilerinin çöküşünden sonra, özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde, özelleştirmeyle ilgili tartışmalar daha da yoğunlaşmıştır. Özelleştirme eğilimleri sadece Doğu Avrupa, Rusya ve Latin Amerika ülkeleri ile sınırlı kalmamış, Avrupa Birliği ülkelerinde de özelleştirme eğilimleri AB çerçevesi içerisinde hızlanmıştır. Yani “özelleştirme” uygulamalarının, yaşanan ekonomik krizlerden sonra zor duruma düşen ülkelerin imdadına yetiştiğini söylemem yerinde bir tespit olacaktır.

Günümüzde devletlerin içinde bulunduğu şartlar ve küresel koşullar göz önüne alındığında özelleştirme uygulamalarının hem devlet kurumlarında meydana gelen atıl

denilebilecek işgücünü ve devletin zarar etmekte olan, devlete maddi açıdan yük olan kurumlarının ıslahı açısından özelleştirme uygulamalarına sıcak bakılabilir.

Günümüzde iş ilişkileri açısından dünyanın birçok yerinde küreselleşmenin oynadığı rol önemlidir. Özelleştirme, taşeronlaşma, yeni teknolojiler, yaşanan iş gücü değişimi vs. hepsi küreselleşmenin etkisi altındadır. Özelleştirme gelirlerinin yaklaşık % 80'inin 2003–2010 yılları arasında elde edildiği ve 2010 yılının ilk 9 ayında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarıyla ise “özelleştirme tarihinin rekoru” kırıldığı, 1986–2010 döneminde tamamlanan özelleştirme işlemi toplamı 50 milyar ABD doları rakamına ulaştığı düşünüldüğünde, bu sürecin devam etmesi beklenmektedir. Bununla beraber 2000 yılında kamu istihdamının toplam istihdama oranı Rusya’da %2,9 olarak oldukça düşük seviyededir. Japonya ve Brezilya %6-7,9 oranındadır. İsviçre’de %11,4, ABD’de %14 ve İngiltere’de %14,4’tür. İspanya’da %15,2 Almanya’da %15,6 olup İtalya %16,1’dir. Kanada’da %19,6 olup Çin’de %20,2’dir. En yüksek oran olan Fransa’da ise %24,8 ve son olarak Türkiye’de %14,2 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de Kamu İstihdamının toplam istihdama oranının aslında yüksek olmadığı söylenebilir de önümüzdeki sürecin kamu istihdamını azaltacağı beklenebilir.

Son zamanlarda “devlet aygıtı”nın nasıl olması ve hangi biçimde olması gerektiği konusu gündemi işgal eden konulardan bir tanesidir. "Günümüze kadar devam eden süreçte, devletin çok sayıda nedenlerle gittikçe büyüdüğü gözlenmiştir. "Devlete ve kamu kesimine ilişkin değişik yaklaşımlar bulunmaktadır. Liberal yaklaşım, radikal okul, karma modeller, sosyal refah devleti gibi birçok görüş kamu kesiminin niçin ve nasıl büyüdüğünü incelemiştir. Ancak, günümüzde artık insanların devlete değil, devletin bireye ve topluma hizmet etmesi, onun hak ve özgürlüklerinin güvenceye alınması anlayışı benimsenmeye başlanmıştır. Devlet nüfus artışı, savaşlar ve onların finansmanı, ekonomik bunalımlar, siyasal kavgalar, çeşitli kesimlerin gelir çekişmeleri, artan verimsizlik, çoğalan işsizlik gibi birçok nedenle büyümüş, sonuçta merkeziyetçi, hantal, baskıcı, verimsiz bir yapı ortaya çıkmıştır. Sonuçta, düşük verimlilikte çalışan, sürekli istikrarsızlık üreten, gelir dağılımındaki dengeleri daha da bozan ve siyasal yozlaşmalara da zemin hazırlayan bir ekonomik yapıda şekillenmiştir.

Esas itibariyle, devletin ekonomi içindeki payını belirlemede iki ölçüte başvurulmaktadır. Bunlar, toplam vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı ve toplam kamu harcamalarının milli gelirdeki payıdır.

Bizim gibi ülkelerin rakipleriyle yarışabilmesi ve dünya ticaretindeki payını artırabilmesi için yapılması gereken iş, vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payını artırmaktır. Böylece eğitim, sağlık, güvenlik gibi toplumsal verimliliği yükseltici hizmetlerin gelişmesi sağlanacaktır. Bu hizmetlerin yetersiz olduğu bir ülkede işgücünün verimliliğini artırma olanağı da son derece sınırlı kalacak, ülkenin rekabet şansı ve olanağı da azalmış olacaktır. Devletin küçülmesinden amaç, her şeyi üreten, müdahale eden devlet yerine standartları belirleyen, kurallar koyan, denetleyen; rant yaratan değil, onu engelleyen; ileri teknoloji ve yüksek verimlilik düzeyinde demokratik sanayi toplumu oluşturulmasını hedefleyen bir devlet olmalıdır. Optimal devlet, sınırlı ve sorumlu devlettir. Negatif müdahale yapmayan bireyin hak ve özgürlüklerini güvenceye alan, çeşitli kesimler karşısında tarafsız kalan, demokratik ve katılımcı bir devlet modelidir (Ekin, 1996: 190-191).

1950-1970 arasında planlı ekonomi kuralları içinde KİT'lere ağırlık verilerek başta sanayi, tarım, enerji, finans ve daha birçok alanda kurulan veya yeniden yapılandırılan (KİT) Kamu İktisadi Teşekkülleri (TCDD, PTT, THY, TEK, MKE, TP, DMO, Denizcilik Bankası, Devlet Deniz Yolları ve Limanları İşletmeleri, Çay Kurumu, Et Balık Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Türkiye Gübre Sanayi, Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi, Anadolu Bankası, Devlet yatırım Bankası, vs...) geniş bir alanda faaliyet göstermiş kamu sektörüne ağırlık verilerek Türkiye'nin kalkınmasında etkin birer araç olarak kullanılması sağlanmıştır. Aynı zamanda özellikle büyükşehir belediyelerinin sorumlu oldukları birçok hizmeti daha kolay, etkin ve verimli yerine getirebilmek amacıyla 1985'ten sonra özel şirket statüsündeki Belediye İktisadi Teşebbüsleri' (BİT) diye adlandırılan şirketler kurulmuştur. Dolayısıyla bu dönemde devlet birçok alanda varlık göstermiş ve işveren rolünü aktif olarak kullanmıştır. Ancak bu çalışmada tek tek ele alındığı üzere 1980'lerden sonra yaşanan küreselleşme, kamu kesiminin sınırlandırılması ve özelleştirmeler, sendikaların etkinliğinin azalması, esnek çalışma uygulamaları, taşeronlaşma (alt-işveren), yeni teknolojilerin kullanımı, işgücü yapısındaki değişim, emek mobilitesi, kamu yönetimi reformları ve yerel yönetimler,

ekonomik krizler ve AB müktesebatına uyum kapsamında yapılan yasal düzenlemelerin etkisiyle devlet, ekonominin birçok alanından çekilmekte ve bu anlamda işveren rolünde azalma yaşanmaktadır. Bununla birlikte 1970 ile 2010 yılları arasında kamu istihdamının toplam nüfus içindeki oranı artmakta ve devletin, işveren olarak çalışma hayatındaki önemini sürdürdüğü görülmektedir. Bu kapsamda 2010 yılı verilerine göre kamunun toplam istihdamının 2.300.000, eğitim alanındaki kamu istihdamının 732.000 ve sağlık alanındaki istihdamın 460.000 civarında olduğu görülmektedir. Sadece bu iki alanda devletin istihdam ettiği kişi sayısının yaklaşık 1.300.000 olduğu değerlendirildiğinde devletin ekonominin birçok alanından çekilerek işveren rolünü azalttığı ancak eğitim ve sağlık politikalarına paralel olarak işveren rolünü arttırdığı ve kamunun toplam istihdamında bu alanların payının artarak devam ettiği görülmektedir.

KAYNAKLAR

- ADAMS, Roy; (1995), *Küreselleşme ve Endüstri İlişkileri Sisteminin Dönüşümü*, Çev., Toker Dereli, TEİD IV. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi, Ankara.
- AKBIYIK, Nihat ve Muzaffer KOÇ; (2011), Küresel Krizler Ve Sosyal Politikalara Etkileri <http://web.inonu.edu.tr/~ozal.congress/pdf/71.pdf>, 10.10.2011.
- AKGEYİK, Tekin, (2000), “Teknolojik Değişim, Post Fordist Eğilimler ve Endüstri ilişkilerinde yeni Arayışlar”, *Çimento İşveren Dergisi*, Mayıs 2000, Sayı: 3, Cilt: 14, s. 3-16, <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/1mak20003.pdf>, 11.10.2012.
- AKSOY, Şinasi; (1994), "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri" *Amme İdaresi Dergisi*, C: 27, Sayı: 2, s. 3-23.
- AKSOY, Şinasi; (1998); “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı: 1.
- AL, Hamza; (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, İstanbul.
- ALCOCK, Pete, Angus ERSKİNE ve Margret MAY; (2002), *The Blackwell Dictionary of Social Policy*, <http://www.lavoisier.fr/livre/notice.asp?ouvrage=1471664>, 10.08.2012.
- ALKİN, Erdoğan; (1975), “Türkiye’de Devletçiliğin Kökeni Üzerine Kısa Bir Not” *Prof. Dr. Yüksel Ülken’e Armağan İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını*, İstanbul.
- ALP, Salih; (2009), “Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 156, s. 266.
- ALPTÜRK, Ercan; (2004); “İnternet ve Etkin Devlet”, <http://www.ceterisparibus.net>, 16.11.2012.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1989), 1990-1994.
- ALTUĞ, F. Nuray; (2012); *Ekonomide devletin Rolü*, Marmara Üniversitesi İİBF, s. 2, <http://www.toprakisveren.org.tr/2005-68-nurayaltug.pdf>, 12.12.2012.
- ARDIÇ, Kadir; (2004), *Kamu Yönetiminde Sürekli Gelişme Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulama Aşamaları İçinde Kamu Yönetimi*, (Ed: A. Yılmaz, M. Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara.
- AYKAÇ, Mustafa; (2000), “Sendikaların Geleceği: Küreselleşme ve Yapısal Değişiklikler Açısından Bir Analiz”, *Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını*, Yayın no: 38, Nusret Ekin’e Armağan, Ankara.
- BAHAR, H. İbrahim, (2009), *Sosyoloji*, Usak Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- BAYTAN, İlhan, (1999), *Özelleştirme*, TRT Genel Sekreterlik Basın ve Yayın Müdürlüğü, Ankara.
- BİAGİ, Marco; (2002), “İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü”, *TÜSİAD Yay.*, İstanbul.

- BİÇER, İ. Hakkı; (1996), “Genel Olarak Sendika Kavramı ve Türkiye’deki Durum”, *Sabahaddin Zaim’e Armağan, İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 1-4, B-3.
- BİÇERLİ, M., Kemal, (2009), *Çalışma Ekonomisi*, Genişletilmiş 5. Baskı, Yayın No:2247, Beta Yayınları, İstanbul.
- BİLGİN, Hüseyin; (2001), “Endüstri ilişkilerinde Dönüşüm Ve Yeni Eğilimler”, *Kamu-İş Dergisi*; Cilt: 6 Sayı: 2, s. 68-75.
- BRIGGS, Asa; (2000), “The Welfare State in Historical Perspective”, C.Pierson, F.G. Castles (Ed), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Pres.
- CANIKLIOĞLU, Meltem, (1996); “Liberalizm”, İZM’ler Dizisi: 3. İstanbul.
- COŞKUN, Selim, (2003), *Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı İçinde Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi Ankara.
- ÇAHA, Ömer; (1997), “1980 Sonrası Türkiye’inde Sivil Toplum Arayışları”, *Yeni Türkiye-Sivil Toplum Özel Sayısı*, Yıl:3, Sayı:18.
- ÇELİK, Nuri, (2010), *İş Hukuku Dersleri*, 23. Baskı, Beta Basım A.Ş., İstanbul.
- ÇELİK, Sümeyra; (2007), *Türkiye İşgücü Piyasasının Esnekliği Ve Esnek Çalışma Önündeki Engeller*, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- ÇEVİK, H. H., (2011), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇİFTÇİOĞLU, Ö. Metin; (2008), *1945-60 Döneminde Şekillenen Dünya Konjktüründe Türkiye Ekonomisinin Gelişme ve Değişme Eğilimleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- ÇSGB (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı); (2003), *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, No: 29, Ankara.
- DANIŞOĞLU, Emel; (2002), “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı”, *Planlama Dergisi*, Özel Sayı DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı, s: 219-227.
- DEBBASCH, C., PONTIER, J. M., BOURDON, J., VE RİCCİ J.C., (2001); *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris.
- DEDEOĞLU, Saniye, (2009), “Eşitlik mi ayrımcılık mı? Türkiye’de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı”, *Çalışma ve Toplum*, (22), s. 41-54.
- DELİCAN, Mustafa; (1995), *Sanayileşmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Demir, Erol ve Nadir SUĞUR, (2009), “Özelleştirme Sonrası Çimento Sanayiinde Taşeron İşgücü Kullanımı ve Esnek İstihdam”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XXIII, Sayı: 215.
- DEMİRBILEK, Tunç, (1996), *Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu*, BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları 28, İstanbul.

DEMİREL, Demokaan, (2012), Sayıştay Dergisi, Sayı: 60.
<http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der60m6.pdf>, 15.12.2012.

DOĞAN, A. Ekber, (2002), Birikimin Hamalları, Donkişot Yayınları, Ankara.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, (2006), 2007-2013.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı); (1995), *Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye (Değerlendirme Raporu)*, Ankara.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı); (2009), *2009/2013 Stratejik Plan*.

DRUCKER, F. Peter; (1994), *Kapitalist Ötesi Toplum*, İnkılâp Kitabevi, İstanbul.

DURDU, Zafer; (2009), “Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (22), s. 27- 50.

EKİN, Nusret, (1994), *Endüstri İlişkileri*, 6.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

EKİN, Nusret; (1996), “Değişim ve Sendikaların Geleceği”. *Mercek Dergisi*, Yıl: 1996, Nisan, s. 15-23.

EKİN, Nusret, (1997), *Küreselleşme, Gümrük Birliği*, İstanbul.

EKİN, Nusret; (1998), “Çalışma Yaşamında Dönüşüm”. *Mercek*. C.III, S.9.

EKİN, Nusret, (bt), “Küreselleşme ve Çalışma Hayatında Yeni Boyutlar”, <http://www.iudergi.com/tr/index.php/iktisatmaliye/article/viewFile/8720/8079>, 28.11.2011.

EKMEKÇİ, Ömer; (2005), “4857 Sayılı İş Kanunu’nda Telafi Çalışması Kavramı, Koşulları ve Hükümleri”, *Çimento Müstahsilleri İşverenleri Dergisi*, Cilt 18, Sayı: 6, Kasım, s. 30-31.

ELA, Deniz; (2007), *Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişikliklerin Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikalarına Etkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üni.SBE.

ENDRUWEIT, Gunter; (2000), “İşyeri Çalışma İlişkileri Ve Personel Yönetimi Açısından Esnekleşmenin Sonuçları: Teorik Bir Yaklaşım”, Nusret Ekin’e Armağan, Çev: S. Özdemir, *Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını*, Yayın no: 38, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal, (2001), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.

ES, Muharrem ve Tuncay GÜLOĞLU; (2004), “Bilgi Toplumuna Geçişte Kentlileşme ve Kentsel Yoksulluk: İstanbul Örneği”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:1, s.79-93.

ETUC; (2010), “European Trade Union Confederation”, <http://www.etuc.org/r/557>, 11.03.2011.

EYRENCİ, Öner; (2007), “4857 Sayılı İş Kanununda Telafi Çalışmaları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Özel Sayı, s. 31-42.

GERŞİL SARI, Gülşen; (2004), “Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkilerine Etkileri”, *Dokuz Eylül Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 6, S: 1.

GÖKBUNAR Ramazan, Birol KOVANCILAR, (1998), “Sosyal Refah Devleti Ve Değişim”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (3), s.251- 266.

GÖKBUNAR, Ramazan, KOVANCILAR, Birol, (2011), Sosyal Refah Devleti ve Değişim, <http://www.genbilim.com/content/view/1717/86/>, 10.11.2012.

GÖKMEN, Hüseyin; (2007), *Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu*, Uzmanlık Tezi, Ankara.

GÜLER, Ayman Birgül; (1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE Yayınları, Ankara.

GÜLOĞLU, Tuncay ve Metin SERTKAN, (2003), “Yeni Teknolojilerin Çalışma İlişkilerine Etkileri”, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7222.pdf> , 10.05.2011.

GÜLOĞLU, Tuncay ve Muharrem ES; (2008), “Yerelleşen Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler”, *1 Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, s.257-266.

GÜRAN, Cahit ve Selçuk CİNGİ; (2002), “Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği”, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3.

HAZİNE, KİT İSTATİSTİKLERİ.

HEKİMLER, Alpay; (2000), “Esnek İstihdamda Yeni Bir Model: Çalışma Süreleri Hesabı”, *Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını*, Yayın no: 38, Nusret Ekin’e Armağan, Ankara.

HEKİMLER, Alpay; (2003), “Dünya Endüstri İlişkilerini Şekillendirecek Yeni Bir Oluşum Dünya Çalışma Konseyi ve Volkswagen Modeli”, *Çimento İşveren Dergisi*. Cilt 17, Sayı: 5, Eylül, s.16-21.

HEKİMLER, Alpay; (2004), “Avrupa İş Hukuku Işığında Türkiye’de Çalışma Sürelerinin Düzenlenmesine İlişkin Yeni Hükümler”, *Çimento İşveren Dergisi*. Cilt 18, Sayı: 2, Mart, s.16-26.

<http://www.abgs.gov.tr>, 16.07.2012.

<http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/2makale.htm>, 25.01.2013.

<http://www.csgeb.gov.tr>, 17.01.2013.

<http://www.iudergi.com>, 11.05.2012.

<http://www.journals.istanbul.edu.tr>, 27.02.2012.

http://ikgm.meb.gov.tr/sayisal_veriler.asp?ID=207, 20.02.2012.

<http://www.saglik.gov.tr>, 02.05.2012.

<http://www.webmastersitesi.com/ekonomi/247328-dunya-ekonomisinde-kalkinmanin-evreleri-nedir.htm>, 15.02.2013.

http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/4f23670e1833f3f_ek.pdf, 18.11.2012.

IŞIK, Sayım; (2007), "Tam İstihdam ve Fiyat İstikrarı Kapsamında Neoliberal Yaklaşımlara Post-Keynesyen Karşı Duruşlar: Devletin Nihai İşveren Olma Rolü", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 20, Sayı: 70, s. 61-88.

İÇKE, Mehmet Akif, Cem ENGİN ve Ertuğrul KIZILKAYA; (2012), "Refah Devletinden Rekabet Devletine Dönüşüm Tartışmaları", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:46, Mart 2012, s. 1-24.

İLERİ, Ülkü, (2009), Türkiye'de Toplumsal Değişimin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayınları, Yayın No: 62, Ekim.

İNŞAAT MÜHENDİSLERİ ODASI,(2009) Türkiye Mühendislik Haberleri, "Özelleştirme: Varlığım Sermayeye Armağan Olsun", Sayı: 457 54/2009-5.

KAĞNICIOĞLU, Deniz ve Adnan MAHİROĞULLARI, "Küreselleşme Sürecinde Sendikacılığın Gücündeki Değişim Fransa Örneği" <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale-1.pdf>, 08.01.2012.

KAĞNICIOĞLU, Deniz ve Banu UÇKAN (2011); Endüstri İlişkileri, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 1573, Eskişehir.

KANTARCI, H. Bülent, (2003), "Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik Ve Türkiye'de Zorunlu Askerlik Hizmeti", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (10), s. 76-85.

KARLUK, Rıdvan, (2002), Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

KAZGAN, Gülten, (2004), "Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi" İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul Ocak 2004.

KENNEDY, Paul, (2005), Büyük Güçlerin Yükseliş ve Çöküşleri (16. Yüzyıldan Günümüze Ekonomik Değişim ve Askeri Çatışmalar), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 10. Baskı, İstanbul.

KOÇAK, Orhan, (2011), Bilgi Toplumu Sürecinde Çalışma Yaşamı Dijital Teknolojiler Boyutuyla, Ekin Yayınevi, Bursa.

KOCABAŞ, Fatma, (2004), "Endüstri ilişkilerinde Dönüşüm", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 10, s. 33-53.

KORAY, Meryem, (1994), Değişen Koşullarda Sendikacılık: Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye, Promat Basım Yay., İstanbul.

KUTAL, Gülten; (2005), "Türkiye'de Çalışma Hayatında Esneklik Uygulamaları", <http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmeczua/article/viewFile/7230/6744>, 12.01.2013.

KUTAL, Gülten; (bt), "Türk Sendikacılık Hareketi ve Partiler Üstü Politika Prensi", Sosyal Siyaset Konferansları, 23. Kitap, İstanbul,

<http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&sqi=2&ved=0CDAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.journals.istanbul.edu.tr%2Ftr%2Findex.php%2Fsosyalsiyaset%2Farticle%2Fdownload%2F8780%2F8139&ei=jeauUYbdL4GXtAbZwoDwBA&usg=AFQjCNGZMXaQleV7G-vzc8-90Gy3a0oLjg&sig2=i8Kt4F3pj3iv9VI6UkT1jw&bvm=bv.47380653,d.Yms.>

12.01.2013.

LORDOĞLU, Kuvvet ve Nurcan ÖZKAPLAN; (2007), **Çalışma İktisadı**, Der Yayınları, İstanbul.

MAHİROĞULLARI, Adnan; (2001), “Anadolu’da Sendikacılık: Sivas Örneği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 16, Sayı:1, İzmir, s. 93-113.

MAHİROĞULLARI, Adnan; (2002); “Küreselleşme Sürecinde Sendikacılığın Gücündeki Değişim Fransa Örneği”, <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale-1.pdf>, 08.01.2012.

MAHİROĞULLARI, Adnan; (2005); “Küreselleşmenin Türk Çalışma Hayatına Etkileri”, http://www.arastirmax.com/bilimsel_yayin/sosyal-siyaset-konferanslar%C4%B1-dergisi/49/1/379-403_k%C3%BCreselle%C5%9Fmenin-t%C3%BCrk-%C3%A7ali%C5%9Fma-hayatına-etkileri, 12.10.2012.

MAHİROĞULLARI, Adnan; (2009), “1965’ Ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı Ve ILO Normları”, *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, Yıl:3, Sayı:10, s. 17-31.

MAKAL, Ahmet; (1987), *Grev Kuramları ve Uluslar arası Farklılıklar*, V Yayınları, Ankara.

MAKAL, Ahmet; (1997), *Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*, İmge Kitabevi, Ankara.

MAKAL, Ahmet; (1999), *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara,

MAKAL Ahmet; (2002), *Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946–1963* İmge Kitabevi Yayınları, Ankara,

MAKAL, Ahmet; (2003), *Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye’de Çalışma İlişkileri*, No.62 December, 2003, <http://www.politics.ankara.edu.tr/WP>, 22.02.2013.

MAKAL, Ahmet; (2007), *Türkiye’de 1946-1960 Dönemindeki Grev Tartışmaları ile Grevler Üzerine Bir Çözümleme Denemesi, Ameleden İşçiye - Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları*, İletişim Yayınları, İstanbul.

ÖNGEN, Tülin; (1995), *İleri Teknoloji ve Çalışma ilişkilerinin Değişen Paradıması*, Ankara.

ÖZDEMİR, Sinan; (2011), “Part-Time (Kısmi Süreli) İş Sözleşmesi”, <http://www.ceis.org.tr/dergi/2011Temmuz/makaleII.pdf>, 12.10.2012.

ÖZDEMİR, Gürbüz; (2013), “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 71, s. 41-74.

ÖZDEMİR, Süleyman; (2004), Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın no: 2004-69. İstanbul.

ÖZDEMİR, Süleyman; (2004), “Refah Devleti Ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme. AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri”, Editör: Alpay Hekimler, Beta Yayınları, İstanbul.

ÖZDEMİR, Süleyman; (2006), “Refah Devleti: Altın Çağ'dan Belirsiz Geleceği”, *Sosyal Politikalar Dergisi*, Sayı:1, İstanbul, 2006 Güz, s.26-30.

ÖZDEMİR, Süleyman; (2007), Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul, 2. baskı, İstanbul, İTO Yayınları.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı; 2009.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı; 2010.

PETROL-İŞ (1999), “97-99 Petrol-İş”, İstanbul.

RODRİK, Dani; (1997), *Küreselleşme Sınırı Aştı mı?*, Çev., Akyol, İzzet ve Fatma Ünsal, Kızılelma Yayıncılık, İstanbul.

ROSANVALLON, Pierre; (2004), Refah Devletinin Krizi, Çev., B. Şahinli, Dost Kitabevi, Ankara.

SALLAN, Songül; (2004), Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!, Etik Yayınları, İstanbul.

SARITAŞ, İbrahim, (2007), Sosyal Demokrasi Geçmişten Günümüze, Orion Yayınevi, İ.Ü. Kütüphanesi, İstanbul, 2007/12182.

SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 10)

SELA MOĞLU, Ahmet; (1995), İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim: Gelişmeler-Nedenler-Eğilimler, TTK Basımevi, Ankara.

SERTER, Nur; (1994), Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.

SEYMEN, Oya Aytemiz ve Hüseyin ÇEKEN, (2004); “Küreselleşme Ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri: Makro Ve Mikro Boyutta Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt: 9, Sayı:2, s. 53-77.

SEYMEN, Oya Aytemiz ve Taşkın KILIÇ, (2011); “Türk Turizm Sektöründe Sendikal Örgütlenme Neden Güçlü Değil? Baskın Faktörlerin Rolü ve Etkileri Üzerine Yazınsal Bir Değerlendirme”, II.Turizmde İnsan Kaynakları Gelişimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Antalya.

SEZEN, Seziye; (1999), Türkiye’de Planlama, TODAİE Yayınları, Yayın No: 293, Ankara.

SEZGİN, Şennur; (2010), “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, s. 156-171.

SONGUR, H. Mehmet; (1995), Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

SURT, Melda; (2009), "General Framework And Historical Development Of Labor Law In Turkey", s.183-197,

<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/cllpj30&div=20&id=&page=>, 15.10.2011.

SÜMER, Haluk Sadi, (2010), İş Hukuku, 15. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya.

SÖNMEZ, Pelin; (2006), "Küreselleşme, Avrupa Birliği Ve İstihdam: Çalışma İlişkilerinde Yaşanan Dönüşüm", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Cilt: 5, No:3 Bahar, s. 177-198.

ŞAFAK, Can; (2008), "Türkiye'de Grup Toplu Pazarlığı", *Çalışma ve Toplum, DİSK/Birleşik Metal-İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, Sayı; 4, Nisan, s. 39-105.

ŞAFAK, Can; (b.t.), 4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi, http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/taseron_alt_isveren.pdf, 10.10.2012.

ŞAFAK, Can; (b.t.); 4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Kısmi (Part Time) Çalışma, http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/kismi_calisma.pdf, 10.10.2012.

ŞAYLAN, Gencay, (b.t.); Türkiye'de Devlet Kapitalizminin Bunalımı ve Kitler Sorunu, www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUxMDU0MDUy, 15.12.2012.

ŞENKAL, Abdülkadir; (1999), Sendikasız Endüstri İlişkileri: Genel Olarak Dünyada ve Türkiye'de, Kamu-İş, Ankara.

ŞENKAL, Abdülkadir; (2005), Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika, Alfa Yayınları, 1. Basım, İstanbul.

ŞENKAL, Abdülkadir ve Doğa Başar SARIİPEK, (2007); "Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin değişen Rolü", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:14, Şubat, s. 146-175.

TALAS, Ahit; (1991), Öğretilerde sosyal devlet. İnsan Hakları Yıllığı, C.13.

TALOS, Emmerich; (1993), "Umbau des Wohlfahrtsstaates", *Osterreichische Zeitschrift fur Politikwissenschaft* 22/1, March, Akt: ŞENKAL, Abdülkadir Doğa Başar SARIİPEK, (2007).

TINAR, Mustafa Yaşar; (2000), "Sosyal Siyaset'ten Endüstri İlişkileri'ne Endüstri İlişkileri'nden İnsan Kaynakları'na? Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Öğretiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Düşünceler", *Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını*, Yayın no: 38, Nusret Ekin'e Armağan, Ankara.

TOKOL, Aysen; (1997), Türk Endüstri İlişkileri Sistemi, Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa.

TOKOL, Aysen; (2001), Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler, Vipaş A.Ş., Bursa.

TOKOL, Aysen; (2008), Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler, 2. Basım, Dora Yayınları, Bursa.

- TOKOL, Aysen; (2011), Sosyal Politika, Dora Basım Yayın, 1. Baskı, Bursa.
- TOPUZ, Senem; (2009), “Türkiye’de sosyal devlet harcamalarının genel eğilimi: 2001–2009 yılları arasında yapılan eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamaları”, *Alternatif Politika*, Sayı: 1, s.115- 136.
- TUNA, Cemil; (2002), “Kapitalist Devletin Temel Özellikleri”, *Kurtuluş Sosyalist Dergi*, Sayı: 2, <http://kurtulussosyalistdergi.awardspace.com/KSD/02/03.htm>, 12.12.2012.
- TUNALI, İnsan, (2003), İstihdam Durum Raporu, Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması.
- TURAN, Güngör; (2007), “Geçiş Ekonomilerinde Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Emek Piyasaları”, *Kamu-İş (İş Hukuku ve İktisat Dergisi)*, Cilt: 9, Sayı: 1, s.53-69.
- TURAN, Zübeyir; (2011), “Dünyadaki Ve Türkiye’deki Krizlerin Ortaya Çıkış Nedenleri Ve Ekonomik Kalkınmaya Etkisi”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, , Cilt: 4, Sayı: 1, s. 56-80.
- TÜİK, 2010 Yoksulluk Çalışması Sonuçları.
- UÇKAN, Banu; (1998); “Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü”, *Çimento İşveren Dergisi*, 12/2, Mart, s. 4-15.
- UÇKAN, Özgür; (2003), E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin, Strateji ve Politikalar - I, Literatür Yayıncılık. <http://m.friendfeed-media.com/e2c192076bdfecad38e662c952cc7f5faf75f98b>, 15.11.2012.
- UYANIK, Yücel; (2008), “Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:10, Şubat, s. 209-224.
- UZUN VADELİ STRATEJİ VE SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (2000), 2001-2005.
- WORLD BANK, (2002), World Development Indicators, Washington D.C.
- YAVUZ, Arif; (2000), “Çalışma Hayatında Esneklik ve Türkiye İçin Öneriler”, *Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını*, Yayın no: 38, Nusret Ekin’e Armağan, Ankara.
- YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1995), 1996-2000.
- YENAL, Oktay; (1999), “İktisat Siyaseti Üzerinde İncelemeler”, *Türkiye İş Bankası Yayınları* No: 425, İstanbul.
- YILDIRIM, Engin; (1997), Endüstri İlişkileri Teorileri: Sosyolojik Bir Değerlendirme, Değişim Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, Osman; (2011); “Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri”, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr>, 12.11.2012.

YÜCESOY, Yasemin; (2008), “Yeni Liberal Politikalar Çerçevesinde Devletin İşgücü Piyasasındaki Rolünün Değişimi”, Mülkiye Dergisi, Cilt: XXXIII, Sayı: 263, s.129-158.

YÜKSEL, Fatih; (2007), “Sosyal devletin dönüşüm sürecinde yerel yönetimlerin yeni işlevleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı:62, Ocak, s. 280-298.

ZAİM, Sabahattin, (1990), *Çalışma Ekonomisi*, Filiz Kitabevi, 8. Basım, İstanbul.

ZENGİN, Eyüp; (1995), “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri”, *AÜ.SBF Dergisi*, Cilt 50, Sayı 1-2, Prof. Dr. Latif Çakıcı’ya Armağan, Ocak-Haziran, s. 453-469.

ZENGİN, Eyüp; (2009), “Yerel Yönetimler ve Çevre,” *Journal of Qafqaz University*, Number: 26, s. 116-123. http://journal.qu.edu.az/article_pdf/1004_39.pdf, 15.11.2012.

ÖZGEÇMİŞ

1976 yılında Ardahan’da doğdu. İlköğrenimini Düzce’de, Orta öğrenimini Eskişehir’de, lise öğrenimini İstanbul’da Deniz Astsubay Hazırlama Okulu’nda tamamladı. 2002 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi’ni bitirdi. 2012 yılından itibaren Deniz Kuvvetleri Komutanlığında Denetleme Üyesi olarak görev yapmaktadır. 2010 yılında Yalova Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri bölümüne yüksek lisans öğrencisi olarak kabul edildi.