

Gelişmiş Ülkelerde İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri

Ahmet Selamoğlu*

Özet: İstihdam ve işsizlik olguları ekonomik ve sosyal politikaların yapı taşlarıdır. Bu bağlamda son otuz yıl içerisinde toplumların ekonomik ve sosyal sorunlarını çözüme kavuşturmada başarılı olduklarını iddia etmek çok kolay değildir. Siyasi istikrar, ekonomik büyüme, tam istihdam, sosyal güvenceler ve ulusal dayanışma üzerine kurulu model değişim geçirmektedir. Makalede, bu değişimi unutmadan günümüzde istihdam politikalarında başarılı olan gelişmiş ülkelerin temel tercihleri değerlendirilmiş ve bu tercihlerin biçimlenişinde esneklik arayışı ve etkileri irdelenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla istihdam politikalarına yansıyan esneklik arayışı; esnek istihdam, ücret esnekliği, istihdamın korunmasında esneklik ve sosyal güvencelerin esnekliği olmak üzere dört alt başlıkta değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İstihdam Politikaları, Esneklik Etkileri, Gelişmiş Ülkeler

Giriş

Değişik boyutlarıyla süre gelen tartışmalar bağlamında küreselleşmenin istihdam açısından etkilerini göz ardı etmek mümkün değildir. Özellikle sermaye piyasalarının küreselleşmesi, dünya pazarı kavramının egemenliği ve yoğunlaşan uluslararası rekabet, ulus devletlerin her yönlü politika belirleme özgürlüklerini kısıtlamaktadır. Öte yandan günümüzde gelişme ve yayılma hızı sürekli artan teknoloji de istihdam yapısında köklü değişime neden olurken, ulus devletlerin ekonomik ve sosyal politikalarında, alternatifleri fazla olmayan yeni yapılanmalara yönelmelerini zorunlu kılmaktadır.

* Doç.Dr. Ahmet Selamoğlu, Kocaeli Üniversitesi Çalışma Ekonomisi Bölümü'nde öğretim üyesidir.

Not: Bu makalede yer alan bazı kaynaklar internetten veya yazarından e-posta ile alınmıştır. Bu kaynaklar için sayfa numaraları gösterilememiştir.

Son otuz yıl içerisinde parçası olduğumuz değişim süreci değerlendirildiğinde, toplumların ekonomik ve sosyal sorunlarını çözüme kavuşturmada ciddi zorluklarla karşılaştığı gözlemlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, günümüzde ulus devletler için 1945-1970 dönemi gibi refah politikalarının belirlenmesinde geniş özgürlük alanı kalmamıştır. Oysa, altın çağ olarak adlandırılan II. Dünya Savaşı sonrası dönem, makro ekonomik politikaların, sosyal politikaların ve konumuz açısından önemli olan işgücü piyasası düzenlemelerinin temelini oluşturduğu siyasi istikrar, ekonomik büyüme, tam istihdam ve güçlü sosyal güvenceler ile özdeşleşmiştir.

Kısaca 1970 sonrasında siyasi istikrar, ekonomik büyüme, tam istihdam, güçlü sosyal güvenceler ve ulusal dayanışma üzerine kurulu model köklü değişim geçirirken, sermaye ile işgücü arasındaki tarihsel uzlaşsarsılmış, tam istihdam, sosyal koruma ve eşitsizliğin azaltılması hedeflerinin gerçekleştirilmesi zorlaşmış ve belki de hedef olmaktan uzaklaşmıştır. Bir anlamda yaklaşık son 30 yıla damgasını vurmuş olan küreselleşme süreci bir çok ülkede değişik derecelerde ve değişik yöntemlerle uygulanan neoliberal politikaların tanımlayıcı dinamiği olmuştur (Milner, 2001: 328).

Altın çağ olarak adlandırılan dönemin kapanmasının nedenleri arasında hiç şüphesiz 1970'lerde yaşanan petrol krizleri büyük rol oynamıştır. Petrol fiyatlarında beklenmedik hızlı artış yaygın bir ekonomik durgunluk yaratırken, yükselen üretim maliyetleri ve faiz oranları mali krizlere neden olmuş ve istihdam-işsizlik olguları temel ekonomik ve sosyal sorunlar olarak karşımıza çıkmıştır. Kuşkusuz 1980 sonrası sermaye piyasalarının küreselleşmesi ve yoğunlaşan uluslararası rekabet, mali ve para politikaları açısından ulus devletleri daha da büyük zorluklarla karşı karşıya bırakmıştır (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2001: 167; <http://www.newwork.com>).

Nihayetinde istihdamı etkileyen unsurlar hızlanan teknolojik gelişme, düşük ve orta vasıflı imalat sanayi işlerinin azalması ve yoğunlaşan uluslararası ticaret ve rekabettir. Kuşkusuz sanayi ötesi dönüşüm ve küreselleşme de istihdamı etkileyen bu unsurların etkileşimini hızlandırmaktadır. Bu bağlamda istihdam sorunu uluslararası rekabete açık ve kapalı sektörler açısından ayrı değerlendirilebilir. Uluslararası rekabete açık sektörler olarak tarım ve sanayi sektörleri ile ulaşım, iletişim, finans ve sigorta gibi faaliyetlerle hizmetler sektörü sayılabilir. Uluslararası rekabete kapalı sektörler olarak da hizmetler sektöründe, yerel olarak tüketilen toptan ve perakende ticaret, konaklama hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetleri sayılabilir.

Uluslararası rekabete açık ve kapalı sektörler yüksek ve düşük vasıflı istihdam açısından değerlendirildiğinde, yüksek ve düşük vasıflı işgücü için farklı sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir. Uluslararası rekabete açık sektörlerde, yüksek vasıflı işgücü için talep oluşurken, düşük vasıflı işgücü için istihdam fırsatları azalmaktadır.

Uluslararası rekabete kapalı sektörlerde ise yüksek vasıflı işgücü için kamu kesimi önemini kaybederken, özel sektör dikkate değer bir talep yaratmaktadır. Uluslararası rekabete kapalı sektörlerde düşük vasıflı işgücü için de ancak sınırlı fırsatların olduğunu vurgulamak gerekir (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2001: 172-173).

Uluslararası rekabete kapalı sektörlerde Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile Avrupa Birliği (AB) ülkeleri karşılaştırıldığında, ABD'nin genel olarak daha yüksek bir istihdam düzeyini yakaladığını belirtmek gerekir. AB'de bu sektörde istihdam edilenlerin çalışma çağındaki nüfusa oranı % 39.2 olurken, bu oran ABD'de % 54.2'dir. ABD'nin bu sektörde yüksek istihdam oranını yakalamasının nedenleri arasında düşük ücret düzeyi, ücret esnekliği, iş güvencesinin katı düzenlemelerden uzak oluşu ve zayıf sosyal koruma anlayışı öncelikle sayılmaktadır (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2001: 172).

ABD'de bu sektör sadece düşük vasıflı işgücü açısından değil, yüksek vasıflı işgücü açısından da önemli bir talep yaratmaktadır. Özellikle diğer ülkelerden farklı olarak, ABD'de özel finansman kaynaklarıyla desteklenen eğitim ve sağlık hizmetleri, yüksek vasıflı işgücü için önemli istihdam alanlarıdır. Oysa, Avrupa ülkelerinde genel olarak vergiler ve sosyal güvenlik sistemi tarafından desteklenen eğitim ve sağlık hizmetleri, yüksek vasıflı işgücü için alternatif istihdam alanları oluşturmamaktadır. Bu durumun nedenleri arasında, Avrupa ülkelerinde 1990 sonrasında artan işsizliğin yarattığı yüksek maliyet, vergi yükümlülüklerinin hafifletilmesi arayışları, kamu açıklarının azaltılması politikaları ve özellikle Avrupa Parasal Birliği sürecinde kamu kesiminde istihdam artışının desteklenememesi öncelikle sayılabilir. Kısaca, Avrupa ülkelerinde eğitim, sağlık ve devlet destekli tüm hizmet alanlarında, ABD'ne kıyasla düşük ve yüksek vasıflı işgücü açısından istihdam olanakları sınırlı kalmıştır (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2001: 172-173).

Öte yandan teknolojik gelişmelerin temel dinamiğini oluşturduğu bilgi toplumuna geçiş sürecinde düşük ve yüksek vasıflı işgücü açısından farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bilgi toplumunun güçlenmesi ile birlikte beklenen donanımları kazanamayan ve düşük vasıflı işgücü olarak nitelenen kesim yetersiz istihdam olanakları, düşük ücret ve sosyal dışlanma ile karşı karşıya kalırken, gelecek için beklentileri yok olmaktadır. Buna karşın, yüksek vasıflı işgücü bilgi toplumu olma sürecinde istihdam olanakları artan ve gelecek için beklentileri güçlenen kesimi oluşturmaktadırlar. Hemen hemen her ülkede düşük vasıflı işgücünün işsizlik oranı, vasıflı işgücünün işsizlik oranının en az iki katıdır. Ayrıca, düşük vasıflı işgücünün işsizlik oranları daha hızlı artış gösterirken, bu kesimin işsiz kalma süreleri de görece olarak daha uzun olmaktadır. Ancak bu değerlendirmeler, istihdam-işsizlik açısından geleceğe yönelik karamsar sonuçlar çıkarmamıza neden olmamalıdır.

İstihdam Politikalarında Başarı Arayışı

İstihdam politikalarında başarılı olan ülkeler açısından 1990'ların başı ile günümüz arasında bir değerlendirme yapılacak olursa, başarılı ülkeler sıralaması önemli derecede değişikliğe uğramıştır. Son 15 yıl içerisinde istihdam politikalarında başarılı olan ülkeler sıralamasında önde gelen Japonya ve Almanya, bugün için istihdam-ışsızlık açısından önemli sıkıntılar ve açmazlar ile karşı karşıyadır. Japonya uzun zamandır süre gelen bir ekonomik kriz ile mücadele ederken, Almanya istihdam ve ışsızlık ile ilgili olumlu göstergeler ortaya koyacak bir ekonomik dinamizm yakalayamamıştır.

Bu dönem içerisinde Japonya ve Almanya'nın çok gerisinde olan, örneğın İngiltere, Hollanda, Danimarka ve ABD gibi ülkeler ise istihdam politikalarında önemli başarılar elde etmişlerdir. Bu ülkelerde bir yandan istihdam artarken, diğeryandan işsizlik oranı düşüş eğilimi içerisindeydir. Örneğın, ABD uzun soluklu bir ekonomik büyüme sürecine girmiş, ekonominin yeni iş yaratma kapasitesi artmış, istihdam hacminde istikrarlı bir büyüme eğilimi göstermekte ve yaklaşık son 30 yılın en düşük işsizlik oranını yakalamıştır. ABD'de son 15 yıl içerisinde ulaşılan bu başarı "istihdam mucizesi" olarak da adlandırılmaktadır (Werner, 1998: 2).

Avrupa kıtasında da son yıllarda istihdam politikalarında başarılı olan ülkeler vardır. Bu ülkeler arasında Hollanda istihdam hacmini sürekli ve hızla artıran ülke olarak dikkati çekmektedir. Hollanda 1983-1993 yılları arasında AB'de en yüksek istihdam artışı sağlayan ülke olmuştur. Bu dönemde yıllık istihdam artış oranı % 1.8'dir (Walwei ve Werner, 2002: 32). İşsizlik oranı da günümüzde % 3'ün altına gerilemiştir. İngiltere, İrlanda, Danimarka ve Avusturya'da istihdamda artış gösteren ülkeler arasında yer almaktadır. Örneğın, İrlanda'da 1993-1998 yılları arasında toplam istihdam artışı % 25 olurken, işsizlik oranı % 17'den % 7.8'e düşmüştür. 1998-2001 yılları arasında ise toplam istihdam % 17.9 artış gösterirken, işsizlik oranı da % 7.8'den % 3.7'ye gerilemiştir. İrlanda'da yaklaşık on yıllık dönemde işsizlik oranındaki dikkate değer düşüşün ötesinde, daha da önemli olan uzun süreli işsizlik sorununun çözümlenebilmesidir. 1988 yılında % 10.4 olan uzun süreli işsizlik oranı, 2001 yılında % 1.2 gibi çok düşük bir orana gerilemiştir (Boucher ve Wickham, 2002: 35-36). Özellikle iki Almanya'nın birleşmesi sonrası dönem değerlendirildiğinde, tüm bu ülkeler Almanya karşısında istihdam-ışsızlık sorunlarının çözümünde büyük aşama göstermişlerdir.

Öte yandan Almanya ile birlikte Kıta Avrupası'nın diğerybüyük ülkeleri olan Fransa, İtalya ve İspanya kurumsal düzenlemeleri ve yetersiz işgücü piyasası es-

neklığı nedeniyle, değişen ekonomik çevre koşullarına uyum sağlamakta zorlanmışlardır. Bu ülkelerde işsizlik 1970'lerin ortalarından itibaren yükselme eğilimi içerisine girmiş ve yapısal özellik kazanmıştır (Berthold ve Fehn, 2001: 1). Bu bağlamda 1990 sonrası ekonomik çevre koşullarındaki değişim ve küreselleşme süreciyle güçlenen yeni ekonomik yapılanma, kurumsal ve yasal düzenlemelerde yeniden yapılanmayı gerçekleştirmede geciken bu ülkeleri zorlu istihdam-işsizlik sorunları ile karşı karşıya bırakmıştır.

Ancak, Almanya'yı diğer ülkelerden farklı kılan bir özelliği unutmamak gerekir. Almanya 1980'ler ve 1990'ların başında, AB ortalamasının üzerinde bir ekonomik büyüme oranı yakalamış ve diğer sanayileşmiş ülkelerin aksine ekonomik durgunluk dönemine, birleşme sürecinin yarattığı dinamik sonucu gecikmeli olarak girmiştir (Werner, 1999: 7). Kuşkusuz ekonomik durgunluk döneminden çıkış sürecinde gecikmeli olarak başlayacaktır. Bu bağlamda iki Almanya'nın birleşme sürecinin yarattığı mali sıkıntılar dışında, yüksek vergi oranları, sosyal güvenlik katkı paylarının yüksekliği ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik yetersiz düzenlemeler Almanya'da istihdam-işsizlik sorunlarının aşılmasını zorlaştırmaktadır.

Her ne kadar bazı ülkeler istihdam politikalarında başarılı olsalar da, işsizlik sorunu günümüzde de varlığını devam ettirmektedir. AB'de 1990'ların sonunda ortalama işsizlik oranı % 10'un üzerine çıkmıştır. Özellikle düşük vasıflı işgücü yaygın işsizlik sorunu ile karşı karşıyadır. Ayrıca genç nüfus ve etnik azınlık içerisinde de işsizlik oranı, ülke ortalamalarının her zaman üzerindedir. AB'de genç nüfusun ortalama işsizlik oranı % 19.1'dir. Fransa, İspanya ve İtalya gibi ülkelerde ise genç nüfusun işsizlik oranları % 25 ile % 35 arasında değişmektedir (<http://www.tisk.org>). Sadece Almanya ve Hollanda'da genç nüfusun işsizlik oranı, ABD'deki genç nüfusun işsizlik oranının altındadır. Almanya'da genç nüfusun işsizlik oranının düşük olmasının önemli bir nedeni olarak çiraklık sisteminin etkin çalışması gösterilmektedir. Hollanda'da ise yaygın esnek istihdam uygulamaları genç nüfusun en önemli şansı olarak kabul edilmektedir.

İşsizliğin önlemesine yönelik politikalar bağlamında özellikle aktif işgücü piyasası önlemlerine büyük ağırlık veren Danimarka'da ise hem uzun süreli işsizlik oranı, hem de genç nüfusun işsizlik oranı önemli gerilemeler kaydetmiştir. Danimarka'da 1985 yılında % 39 olan uzun süreli işsizlik oranı 1998 yılında % 29'a gerilerken, 25 yaş altı genç işsizlik oranı aynı yıllarda % 11'den % 7'ye düşmüştür (Hoffmann ve Walwei, 2000: 11).

Bu ülkelerde işsizlik sorununun bir diğer özelliği de uzun süreli yaşanan işsizliktir. AB ülkelerinde en az bir yıl işsiz kalanların oranı dikkati çekmektedir. Örneğin, en az bir yıl işsiz kalanların oranı yaklaşık Danimarka'da % 30, Hollanda'da

ise % 50'dir (Werner, 1999: 5). Kısaca AB'de uzun süreli işsizlik oranı, ABD'nin uzun süreli işsizlik oranının 6 katından daha fazladır.

Genel olarak istihdamı koruma düzenlemelerindeki katılık, yüksek asgari ücretler, esnek istihdama yönelik güvensizlik çalışanları korurken, istihdam olanaklarını kısıtlamaktadır. Genelde 25-54 yaş arası ve erkek çalışanlar işgücü piyasasında yer alırken, genç nüfus, 55-64 yaş arası işgücü ve işsizler için istihdam olanakları azalmaktadır (<http://www.tisk.org>).

ABD'de ise düşük vasıflı işgücü, genç nüfus ve etnik azınlık işsizlik sorununu yaygın biçimde yaşarken, uzun süreli işsizlik belirgin bir sorun olarak karşımıza çıkmamaktadır. ABD'de genç nüfusun işsizlik oranı % 20'nin altında kalırken, siyah ve Latin nüfusun işsizlik oranları yaklaşık % 40'dır. Genç siyah nüfusun işsizlik oranı ise % 30'un üzerindedir (Werner, 1998:3).

ABD'de genç nüfus ve etnik azınlık açısından olumsuz göstergeler olsa da, uzun süreli işsizlik sorunu çok ciddi boyutlarda değildir. Bu ülkede uzun süreli işsizlik oranı yaklaşık % 10'dur (Werner, 1999: 5). ABD'de uzun süreli işsizlik oranının görece olarak daha düşük olmasının en önemli nedeni, işsizlik yardımlarının miktar ve süre olarak daha sınırlı olmasıdır. Bu durum, işsizler üzerinde yeni bir iş arama ve bulma baskısını artırmaktadır. Bu bağlamda ABD'de işgücü piyasasına yeniden girme kolaylıkları olduğu iddia edilebilirken, sosyal yardımların ve ücretin daha düşük olduğu işler kaçınılmaz olmaktadır.

Ekonomik Büyüme ile İstihdam Arasındaki İlişki

Ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki ilişki değerlendirildiğinde ise, ekonomik büyümenin bazı ülkelerde istihdama katkısının görece olarak çok daha yavaş olduğu ve dolayısıyla işsizlik sorununun hafifletilmesinin zorlaştığı bilinmektedir. Örneğin, Almanya'da ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki ilişki birbirini güçlendirir nitelikte olmaktan görece olarak daha uzaktır. Diğer bir ifadeyle, ABD ve Hollanda, Almanya ile birbirine yakın ekonomik büyüme oranlarını yakalamış olsa da, bu ülkelerdeki istihdam artışı, Almanya'nın istihdam artışının üzerinde olmuştur. Kuşkusuz bu durum Alman ekonomisi açısından bir verimlilik artışı olarak değerlendirilmelidir (Werner, 1999: 8). Ancak Almanya'da istihdam-işsizlik sorunlarının çözümüne olumlu katkısının görece olarak zayıf kaldığını ifade etmekte yanıltıcı olmayacaktır.

Ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki ilişki daha derinlemesine değerlendirildiğinde, istihdam politikalarında başarılı olmuş ülkelere kıyasla, Almanya'nın benzer istihdam artışını yakalayabilmesi için daha yüksek ekonomik büyüme oran-

larına ulaşması gerekmektedir. Çünkü istihdamda artış yaratacak ekonomik büyüme oranı olarak tanımlanan istihdam eşiği açısından Almanya, örneğin ABD ile karşılaştırıldığında, Almanya'nın istihdam eşiği oranı ABD'nin istihdam eşiği oranına kıyasla daha yüksektir. ABD'de 0'a yakın olan istihdam eşiği oranı, Almanya'da yaklaşık % 2'dir (Werner, 1999: 11; 1998: 6). Kısaca, Almanya ekonomisinin yapısı gereği istihdam hacminde dikkate değer artışlar gösterebilmek için görece olarak daha yüksek ekonomik büyüme oranlarını yakalaması gerekmektedir.

İstihdam yaratma kapasitesi açısından Alman ekonomisinin diğer ekonomiler karşısındaki bu zorluğu, hemen hemen tüm AB ülkeleri için de geçerlidir. AB ülkelerinin GSYİH'daki büyüme oranları, ABD'nin GSYİH'daki büyüme oranına yaklaşılmış olmakla birlikte, bu durum, AB ülkeleri açısından istihdam artışı yaratmamıştır. 1987-1997 yılları arasında AB'de ortalama GSYİH büyüme oranı % 2.3 olurken, bu oran ABD'de % 2.6 olmuştur. Aynı dönemde kişi başına büyüme oranı ise ABD'de % 1.5 olurken, AB ortalaması % 1.9'dur. AB ile ABD arasında GSYİH oranlarındaki yakınlığa rağmen, istihdam artışı açısından büyük farklılıklar vardır. Aynı dönemde ABD'de istihdam artışı %1.4 olurken, Almanya'da % 0.05, Fransa'da % 0.3, İspanya'da % 0.9, İtalya'da % -0.3, İngiltere'de ise % 0.6 olmuştur. ABD'nin istihdam artış oranını aşan tek ülke % 2 ile Hollanda'dır. Kısaca benzer büyüme oranlarına karşın, AB ülkelerinin daha düşük istihdam artışı göstermeleri, Avrupa'da işsizlik sorununun makro ekonomik başarısızlıktan değil, işgücü piyasasının yeterli esnekliğe sahip olmamasından kaynaklandığının iddia edilmesine neden olmaktadır (TISK, 2001).

İstihdam Politikalarının Başarısında İki Farklı Yaklaşım

Nihayetinde son yıllarda istihdam politikalarında başarılı olan ülkeler değerlendirildiğinde, iki farklı yaklaşımın geçerlilik kazandığını belirtmek gerekir. Bu yaklaşımlardan birincisi, ABD ve İngiltere'nin önderliğini yaptığı güçlü piyasa ekonomisi yaklaşımıdır. İkinci yaklaşım ise özellikle Hollanda ve Danimarka'nın önderliğini yaptığı, sosyal tarafların güçlü işbirliğine dayalı yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, Avrupa sosyal modeli olarak da adlandırılmaktadır. Güçlü piyasa ekonomisi yaklaşımında işçi sendikalarının etkinliği zayıflamakta, toplu sözleşme sürecinde ve özellikle ücret pazarlığında merkezi yapı belirleyici rolünü kaybetmekte, ücret farklılıkları artmakta, iş güvencesi yükümlülüklerinde katı düzenlemelerden kaçınılmakta ve işgücü piyasasında esnek düzenlemelere öncelik verilmektedir (Werner, 1999: 19).

Sosyal tarafların işbirliğine dayalı yaklaşımında ise sınıflar arası dayanışma ve

güvenin güçlü olduğunu, geleneksel olarak örgütlenme eğiliminin yüksek olduğunu, adaletli bir ücret yapısının geçerli olduğunu, ücret farklılıklarının düşük kaldığını, tüm toplumu kapsayan sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini ve özellikle işgücü piyasasında işsizlere karşı koruyucu önlemlerin etkin olduğunu belirtmek gerekir. Koruyucu önlemlerin temel özelliği, işsizlere, işsizlik sürecinde önemli gelir kayıplarının yaşatılmamasıdır (Werner, 1999: 19; Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 174). Ayrıca, işsizlerin koruyucu önlemlerden faydalanma süreleri de görece olarak daha uzundur.

Sosyal tarafların işbirliğine dayalı yaklaşımında en önemli özellik, küreselleşme sürecinde yoğun olarak tartışılan “dibe doğru yarış” olgusuna karşı koyulan dirençtir. Bu bağlamda her ne kadar harcamalar açısından ülkeler arasında farklılıklar olsa da, tüm Avrupa ülkeleri toplam ulusal üretimlerinin yaklaşık % 25 ile % 35’i arasında sosyal güvenlik harcamalarına ayırmaktadırlar. Bu anlayışın temelinde, Avrupa sosyal modelinin refah devletini devam ettirme arzusu bulunmaktadır. 1998 yılı itibarıyla toplam ulusal üretim içerisinde sosyal harcamaların oranı AB ortalaması olarak % 27.7 iken, İsveç’te % 33.3 ile en yüksek orana ulaşmakta, İrlanda’da ise % 16.1 ile en düşük oranı göstermektedir. Piyasa ekonomisi yaklaşımının Avrupa’da temsilcisi olan İngiltere ise % 26.8 ile AB ortalamasının altında ve İrlanda ile Lüksemburg hariç sadece Güney Avrupa ülkelerinin üzerinde bir harcama yapmaktadır (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 174-175).

AB’de süregelen işsizlik sorununu ön plana çıkararak, refah devleti anlayışının ekonomik etkinlik ve istihdam açısından olumsuz sonuçlar doğurduğunu ileri sürmek mümkündür. Ancak Hollanda, Danimarka, İrlanda ve Avusturya gibi ülkeler değerlendirildiğinde, gelir, sağlık, eğitim, konut ve sosyal güvenlik harcamalarının yüksekliğine karşın, istihdam politikalarında başarılı olan ülkelerinde varlığını kabul etmek gerekir. Dolayısıyla refah devleti anlayışının doğrudan ekonomik gelişme sürecini ve istihdam politikalarını olumsuz etkilediğini ileri sürmek yanıltıcı olacaktır.

Yaklaşımların Ortak Özelliği: Güçlü Esneklik Anlayışı

Sosyal tarafların işbirliğine dayalı yaklaşımı ile piyasa ekonomisi yaklaşımı arasında ortak bir özelliğin etkin olduğunu ve konumuz açısından da önemle vurgulanması gerektiğini unutmamak gerekir. Bu ortak özellik, her iki yaklaşımında güçlü bir esneklik anlayışını benimsemesidir.

Piyasa ekonomisi yaklaşımında açıkça belirtilen, işgücü piyasasında esnek düzenlemelere öncelik verilmesi anlayışı, sosyal tarafların işbirliğine dayalı yaklaşımında da geçerlilik kazanmaktadır. Bu bağlamda AB’nin 1997 yılında Lüksem-

burg Avrupa Konseyi toplantısında ve Amsterdam Antlaşması'nda, üye devletlerin istihdamın artırılmasına yönelik politikalar geliştirme sorumluluğu açıkça ifade edilmiştir. Bu politikaların geliştirilmesinde ise kısıtlayıcı yasal düzenlemelerden kaçınmak ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesi hedef olarak benimsenmiştir. Kuşkusuz bu hedefin gerçekleştirilmesine yönelik uygulamaların, Avrupa sosyal modelinin değerleri ve özellikle de güçlü sosyal koruma geleneği ile uyumlu olması şartı, tartışmasız kabul edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, sosyal değerler ile uluslararası rekabet gücünü koruma mücadelesinin birlikteliğinin sağlanması önemlidir.

Bu bağlamda, her iki yaklaşımda da esneklik uygulamalarının farklı temeller üzerine oturduğunu unutmamak gerekir. Sosyal tarafların işbirliğine dayalı yaklaşımında, piyasa ekonomisi yaklaşımından farklı olarak, esneklik anlayışı taraflar arasındaki güç dengesini gözetme sorumluluğunu temel ilke olarak benimser.

İstihdam Politikalarında Esneklik Açılımları

İstihdam politikalarında son 15 yıl içerisinde başarılı olmuş ülkeler daha yakından değerlendirildiğinde, her ülkenin farklı nitelikler taşıyan uygulamalara yöneldiğini görmek mümkündür. Diğer bir ifadeyle, istihdam ve işsizlik sorunlarına yönelik açılımlarda tek bir politikanın geçerli olabileceğini ileri sürmek yanıltıcı olur. Her ülke kendi ekonomik ve sosyal yapılarının gerçeğini evrensel ölçütler içerisinde değerlendirmek ve uygun politikalar oluşturmak sorumluluğundadır.

Ancak, istihdam ve işsizlik sorunlarına yönelik politikaların hemen hemen her ülkede ortak özellikler taşıdığı da iddia edilebilir (Werner, 1999: 2). Bu ortak özellikler arasında; kapsamlı bir makro ekonomik politikanın oluşturulması, reformların sosyal tarafların tam bir fikir birliği ve desteği ile uygulanması, işgücü piyasasına yönelik düzenlemelerin mali ve sosyal politikalarla bütünlük içerisinde olması, yatırım ortamının mutlak iyileştirilmesi, ürün piyasalarının liberalizasyonu ve değişik boyutlarıyla esneklik uygulamaları dikkati çekmektedir.

Kuşkusuz kapsamlı bir makro ekonomik politikanın oluşturulması çok önemlidir. Çünkü bütçe disiplini ve fiyat istikrarı öncelikli unsurlardır. Yüksek kamu borcu ve enflasyon oranı arzu edilmeyen gelişmelerdir. Eğer kamu açıkları büyür ve devletin borç yükü artarsa, kaçınılmaz olarak faiz yükü artacak, yatırım eğilimi zayıflayacak ve mali politikalar açısından tercihler sınırlanacaktır. Örneğin, İtalya ve Belçika 1990'ların başlarında toplam ulusal gelirlerinin % 10'undan fazlasını kamu borçlarının ödenmesi için harcamış ve dolayısıyla makro ekonomik politikaların kapsamlı uygulanmasında büyük zorluklarla karşılaşmışlardır (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 179-180).

Bu bağlamda Avrupa Parasal Birliği makro ekonomik politikaların başarıyla uygulanması, kamu maliyesinin akıllı yönetimi ve refah devletinin devamlılığında önemli rol oynamaktadır. Gerçekten son yıllarda hem refah devleti sorumluluklarını terk etmeyen, hem de istihdam politikalarında başarılı olan ülkeler arasında gösterilen Hollanda ve Danimarka değerlendirildiğinde, bu ülkelerin ciddi bir bütçe disiplinine sahip olduklarını görmekteyiz. Ayrıca, bu ülkelerde sosyal taraflar arasında var olan güçlü işbirliği sonucu fiyat istikrarı, tam istihdam politikasına kıyasla öncelikli hedef olarak benimsenmiştir (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 180).

Bu çalışma kapsamında ise sadece istihdam-işsizlik sorunlarına olumlu açılımlar getiren esneklik uygulamaları değerlendirilecek ve istihdam politikalarında başarılı olmuş ülkelerin öne çıkan esnekliğe yönelik düzenlemeleri incelenecektir.

Esnek İstihdamın Artan Önemi

a. Kısmi Süreli Çalışmanın Olumlu Etkisi

Günümüzde işgücü piyasasının vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul edilen kısmi süreli çalışmanın istihdam artışı ile yakın ilişkisi olduğu açıktır. Ancak kısmi süreli çalışmanın aşırı yaygınlaşması, işgücü piyasasında tam zamanlı istihdam fırsatının fazla olmadığına bir göstergesi olarak da yorumlanabilir.

Bu bağlamda kısmi süreli çalışma, işsizliğin azaltılması için köklü bir politika olarak görülmemelidir. Çünkü, kısmi süreli çalışmanın yaygınlaşma hızı görece olarak düşüktür ve yüksek işgücü verimliliği sağlar. Ayrıca kısmi süreli işler için ortalama haftalık çalışma süresi, tam zamanlı işler için geçerli olan ortalama haftalık çalışma süresine yakın ise, kısmi süreli istihdamın işsizliği azaltıcı etkisi çok sınırlı olacaktır. Öte yandan kısmi süreli işler ile tam zamanlı işler arasında nitelik açısından farklılıklar varsa, genç ve kadın işgücüne yönelik istihdam olanakları artarken, resmi işsizlik oranlarında büyük düşüşler beklemek yanıltıcı olabilir (Walwei, 1997: 7-8).

Kısmi süreli çalışmanın olumsuz gibi yorumlanabilecek bu özelliklerine karşın, istihdam politikası içerisinde önemli bir rolü olduğunu kabul etmek gerekir. Her ne kadar kısmi süreli çalışmanın doğrudan işsizliği azaltıcı etkisi açık olmamakla birlikte, yeni işler yaratılması, var olan işlerin korunması ve tam zamanlı istihdama geçiş olanağı sağlaması açısından önemli bir istihdam biçimidir.

AB üyesi 6 ülkede işsizlik, kısmi süreli çalışma ve kadınların işgücüne katılım oranları değerlendirildiğinde, işsizlik oranları düşük olan ülkelerin aynı zamanda yüksek kısmi süreli çalışma oranlarına sahip oldukları görülmektedir. Örneğin, son yıllarda istihdam hacminde önemli ve istikrarlı artışlar gösteren Hollanda yaklaşık % 3 ile en düşük işsizlik oranına sahip olurken, 1998 yılı itibariyle % 40 ile en

yüksek kısmi süreli çalışma oranına sahip olmuştur. Yine, % 6 ile en düşük işsizlik oranına sahip olan İngiltere’de kısmi süreli çalışmanın oranı % 24.9’dur. Diğer bir ifadeyle, 1998 yılı itibariyle AB üyesi 15 ülke içerisinde kısmi süreli çalışanların % 36’sı Hollanda ve İngiltere’de istihdam edilmektedir (Fagan ve Ward, 2000: 7). AB’de İngiltere dışında % 20’nin üzerinde kısmi süreli istihdama sahip diğer iki ülke ise İsveç ve Danimarka’dır. AB üyesi 6 ülke arasında % 16.1 ile en yüksek işsizlik oranına sahip İspanya’da ise kısmi süreli çalışma sadece % 8.2’dir (Hoffmann ve Walwei, 2000: 19). İrlanda’da ise ortalama haftalık çalışma süresi azalırken, kısmi süreli istihdamda önemli bir artış gözlenmiştir. İrlanda’da toplam istihdam içerisinde kısmi süreli çalışanların oranı, 1983 yılında % 6.7 iken, 1997 yılında bu oran % 12.3’e yükselmiştir. Kısaca, toplam istihdam içerisinde kısmi süreli çalışanların oranı, bu dönemde yaklaşık iki katına çıkmıştır. Özellikle 1983-1993 yılları arasında tam zamanlı istihdam azalırken toplam istihdamın artması, kısmi süreli çalışmanın artışına bağlanmaktadır (Boucher ve Wickham, 2002: 38).

1996 yılında tüm çalışan kadınların %60’ının ve yaklaşık çalışan her 6 erkekten birinin kısmi süreli çalışma içerisinde bulunduğu Hollanda, sanayileşmiş ülkeler arasında kısmi süreli çalışma oranı en yüksek olan ülkedir. 1973 yılından bu yana kısmi süreli çalışma oranı % 30’dan fazla artış gösterirken, en büyük pay yaklaşık % 75 kısmi süreli çalışma oranı ile hizmetler sektöründe yaşanmıştır (Werner, 1999: 15).

Hollanda’da kısmi süreli çalışanlarla, tam zamanlı çalışanların aynı statü ve haklara sahip olması, istihdamın desteklenmesinde esnekliğin ve güvencenin birlikteliğinin yarattığı olumlu sonucu göstermektedir. Hollanda’da kısmi süreli çalışmanın desteklenmesinin amacı olarak, gençlerin ve kadınların işgücüne katılım oranını yükseltmek, ileri yaştaki işçilerin çalışmaya devam etmelerini desteklemek ve işsizliğin azalmasını sağlamak vurgulanmıştır.

Kısaca, en düşük işsizlik oranına sahip ülkelerden biri olan Hollanda, esnek düzenlemeler açısından ileri ülkeler arasında başta gelmektedir. Bu bağlamda özellikle istihdam ile esneklik arasında birbirini destekler nitelikte bir yapılanmanın oluşturulmasında, “Hollanda Mucizesi” olarak adlandırılan ve Avrupa sosyal modelini temsil eden sosyal taraflar arası işbirliği yaklaşımı büyük rol oynamıştır.

Kuşkusuz kadın ve genç işgücünün katılım oranları ile kısmi süreli çalışma ve işsizlik oranları arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Özellikle kadın işgücünün katılım oranlarının yüksek olduğu Kuzey Avrupa ülkeleri yüksek kısmi süreli çalışma oranlarına ve buna karşın düşük işsizlik oranlarına sahiptir. Örneğin İsveç, Danimarka, İrlanda ve Hollanda’da kadın işgücünün katılım oranları ile kısmi süreli çalışma oranları yükselirken, işsizlik oranları düşmektedir (<http://www.tisk.org.tr>).

Günümüzde hizmet yoğun ekonomilerin büyümesi ve bu ekonomilerde hizmet-

lerin talep edilerek tükettikçe üretilmesi sonucu, işgücü talebi açısından kısmi süreli çalışma büyük önem kazanmıştır. İşgücü arzı açısından ise özellikle kadın işgücü başta olmak üzere tüm çalışanlar sosyal yaşam ile çalışma hayatı arasında bir denge oluşturmak için kısmi süreli çalışmayı öncelikle tercih etmektedirler. Örneğin, kısmi süreli çalışanların İngiltere’de % 98’i ile Hollanda ve İrlanda’da % 80’i öncelikli olarak kısmi süreli çalışmayı tercih etmektedirler (<http://www.tisk.org.tr>; Boucher ve Wickham, 2002: 38). Bir diğer ankete göre, Hollanda’da 2000 yılı itibariyle zorunlu olarak kısmi süreli çalışanların oranı sadece % 3.5’dir (Walwei ve Werner, 2002: 35). Genel olarak, AB düzeyinde ise erkek kısmi süreli çalışanların yaklaşık % 30’u ile, kadın kısmi süreli çalışanların yaklaşık % 65’i öncelikli olarak kısmi süreli çalışmayı tercih etmektedirler (Fagan ve Ward, 2000: 13).

Ancak unutulmaması gereken nokta, kısmi süreli çalışanların önemli bir kısmı bu çalışma biçimini tercih etmekle birlikte, çalışma süresinin kısalığından ve eksik istihdam edildiklerinden dolayı şikayet etmektedirler. Örneğin 1998 yılında yapılan bir anket çalışmasında, AB üyesi 15 ülke ile Norveç’te haftalık 20 saatin altında çalışan kısmi süreli çalışanların % 46’sı çalışma sürelerinin kısalığından şikayet ederek, haftada en az 25 saat çalışmak istediklerini ifade etmişlerdir (Fagan ve Ward, 2000: 13). Yine, kısmi süreli çalışmanın en çok tercih edildiği Hollanda’da haftalık 10 saatten az çalışanların oranı % 25’dir (Walwei ve Werner, 2002: 35). Ancak çalışma sürelerinin kısalığından dolayı şikayetler olsa da, işgücünün arz-talep dengesi açısından kısmi süreli çalışma ile istihdam artışı arasında olumlu bir ilişki olduğu çok açıktır.

b. Belirli Süreli Hizmet Sözleşmelerinin Yaygınlaşma Eğilimi

Düşük işsizlik oranı ile kısmi süreli çalışma eğilimi arasındaki olumlu ilişki, belirli süreli hizmet sözleşmeleri açısından kurulamamaktadır. Belirli süreli hizmet sözleşmeleriyle yaratılan geçici çalışma işgücü piyasasının esnekliğini artırmaktadır. Ancak geçici çalışma, kısmi süreli çalışmada olduğu gibi ekonomik açıdan bir ihtiyaç artışını yansıtmamaktadır. Aksine, geçici çalışma işgücü piyasasındaki yetersiz esnekliğin bir yansıması olmakta ve özellikle de istihdama yönelik katı düzenlemelerden kaçınmak için kullanılmaktadır (Fagan ve Ward, 2000: 8).

Bu bağlamda belirli süreli hizmet sözleşmeleri, işgücü piyasasının ve özellikle istihdamı koruma düzenlemelerinin katı olarak yorumlandığı İspanya ve Fransa gibi ülkelerde yaygınlık kazanmıştır. 1997 yılı itibariyle İspanya’da belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışanların toplam istihdamdaki oranı % 33.6 olurken, bu oran Fransa’da % 13.1 olmuştur (<http://www.tisk.org.tr>). Gerçekten tam zamanlı

çalışanların korunduğu, buna karşın geçici çalışanların yeterli korumaya sahip olmadığı Fransa’da, geçici çalışma 12 yıllık dönem içerisinde yaklaşık 3 kat artarak % 13.1’e yükselmiştir (Milner, 2001: 331). Oysa, istihdamın korunmasına yönelik düzenlemelerin esnek özellikler taşıdığı İngiltere’de belirli süreli sözleşme ile çalışanların oranı, bir çok Avrupa ülkesinden daha düşüktür (Boucher ve Wickham, 2002: 15). Genel olarak, AB düzeyinde ise 1990’ların başında yaşanan ekonomik durgunluk sonrasında, belirli süreli hizmet sözleşmeleriyle çalışanların sayısında devamlı bir artış gözlenmiştir. 1994-1997 yılları arasında, AB’de erkek işgücü için yaratılan net ilave işlerin yaklaşık tamamı ile, kadın işgücü için yaratılan net ilave işlerin yaklaşık % 40’ı belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile gerçekleşmiştir. 1998 yılı itibariyle AB üyesi 15 ülkede belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışanların oranı % 14’dür (Fagan ve Ward, 2000: 7-8).

AB’de 1990 sonrasında belirli süreli hizmet sözleşmeleriyle çalışanların sayısında devamlı bir artış gözlenmesinin yanı sıra, kısmi süreli ve geçici çalışma ağırlıklı bir istihdam biçimi olmaya başlamıştır. Örneğin, AB’de 1997 yılı itibariyle erkek işgücünün yaklaşık % 14’ü ile, kadın işgücünün yaklaşık % 40’ı kısmi süreli çalışma ile istihdama katılmışlardır. Geçici çalışma ile istihdam içerisinde yer alanların oranı da 1994 yılında % 50 olurken, bu oran 1997 yılında % 70’e yükselmiştir. Belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışanların oranının görece olarak düşük olduğu İngiltere’de bile, 1984 sonrasında taraflar arasında yapılan yeni sözleşmelerin en az % 30’u geçici çalışma niteliğinde olmuştur (Fagan ve Ward, 2000:8-9).

İşgücü piyasasında kısmi süreli çalışma öncelikli tercih olarak belirtilirken, belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışma çoğunlukla öncelikli tercih olarak belirtilmemektedir. Diğer bir ifadeyle, belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışma, işgücü piyasasının bir zorunluluğu olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışanların çoğunluğu tam zamanlı bir işi tercih etmelerine karşın, işgücü piyasasının yetersizliği nedeniyle, belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışmaktadırlar. Örneğin, İspanya’da tam zamanlı iş bulamayanların % 86’sı belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile istihdam edilmişlerdir. Oysa, işgücü piyasasının çok daha esnek düzenlendiği Hollanda ve İngiltere gibi ülkelerde, tam zamanlı iş bulamadıkları için belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışanların oranı çok düşüktür. 1997 yılı itibariyle belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışanların toplam istihdamdaki oranı Hollanda’da % 11.4, İngiltere’de ise % 7.4’dür. Ayrıca, 1985-1997 yılları arasında belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışanların toplam istihdam içerisindeki artış hızı, Fransa ve İspanya’da, özellikle İngiltere’ye kıyasla çok yüksektir (<http://www.tisk.org.tr>). AB genelinde ise, belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışanların yaklaşık % 40’ı tam zamanlı bir iş bulamadıkları için, bu çalışma biçimini zorunluluk olarak seçmişler-

dir. Diğer bir ifadeyle, AB genelinde belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışmayı zorunlu olarak seçenlerin oranı, gönüllü olarak seçenlerin oranının yaklaşık 4 katıdır. Bu durum, AB’de zorunlu olarak belirli süreli hizmet sözleşmeleri ile çalışan erkek işgücününün 3.4 milyon, kadın işgücününün de 2.7 milyon olduğunu göstermektedir (Fagan ve Ward, 2000: 14).

Ücret Esnekliği Arayışı

Ücret esnekliğinin makro ve mikro olmak üzere iki ayrı yönüyle istihdam ve işsizlik üzerindeki etkisi büyüktür. Makro yönüyle ücret esnekliğinde, ücret düzeyleri belirlenirken iki farklı yöntem vardır. Bu yöntemlerden birincisinde, işletmeler işçi sendikaları ile karşılıklı pazarlık yaparak veya yönetim kararı ile doğrudan karar alarak ücret düzeylerini belirlemektedirler. İkinci yöntemde ise ücret düzeylerinin belirlenmesinde ulusal toplu pazarlık süreci etkindir. Makro yönüyle ücret esnekliğinde etkili yaklaşım, sendikal gücün sınırlı olduğu ademi merkezi işgücü piyasalarında veya sosyal taraflar arası işbirliğinin güçlü olduğu, ulusal düzeyde toplu pazarlık süreciyle desteklenen işgücü piyasalarında elde edilmektedir (<http://www.tisk.org.tr>).

Makro ücret esnekliğinde tartışılan bu iki yöntem, piyasa ekonomisi yaklaşımı ile sosyal taraflar arası güçlü işbirliği yaklaşımının tercihleridir. Piyasa ekonomisi yaklaşımı, ulusal toplu pazarlığın olmadığı ve sendikal gücün sınırlı olduğu ademi merkezi işgücü piyasasında, düşük enflasyonu ve işsizliği yakalamıştır. Bu bağlamda piyasa ekonomisi yaklaşımının geçerli olduğu ABD ve İngiltere’de son 15 yıldır düşük enflasyon ve işsizlik dikkate değer bir başarıdır. Ancak ABD ve İngiltere’de yaşanan bu başarı, makro düzeyde ücret esnekliğinin sadece piyasa ekonomisi yaklaşımı ile elde edileceği anlamına gelmemelidir.

Makro düzeyde ücret esnekliğinin sağlanmasında, sosyal taraflar arası işbirliğinin güçlü olduğu, ulusal düzeyde toplu pazarlık süreciyle desteklenen işgücü piyasaları da etkilidir. Diğer bir ifadeyle, sosyal ortaklık küresel rekabetin yarattığı hızlı değişime uyum sağlayabilmektedir. Sosyal ortaklığın güçlü olduğu ülkelerin benimsediği stratejiler arasında ise, sosyal taraflar arasında uzun dönemli güven ilişkisinin güçlendirilmesi için çalışma konseylerinin etkinliğinin artırılması, toplu sözleşmelerin teşmilinin desteklenmesi, ücret istikrarının sağlanması, mesleki eğitime öncelik verilmesi ve ulusal rekabet gücünün artırılması sayılabilir (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 177).

Ulusal düzeyde sosyal taraflar arası karşılıklı görüşmeyi ve pazarlığı benimseyen anlayış ile Hollanda, Danimarka, İsveç ve İrlanda gibi ülkelerde düşük işsizlik oranları yakalanmıştır. Ancak bu ülkelerin coğrafi olarak küçük ülkeler olması, u-

ulusal düzeyde taraflar arası işbirliğini yaratmak açısından önemli bir avantajdır. Coğrafi olarak büyük ölçekli ülkeler değerlendirildiğinde, ulusal toplu pazarlık esasına dayalı makro düzeyde ücret esnekliğinin, sadece 1990'lı yıllarda yüksek işsizlik sonucu İtalya'da başarılı olduğu belirtilebilir. Örneğin, Almanya'da bu anlayış günümüzde beklenen sonuçları ortaya koyamamaktadır. Almanya'daki başarısızlığın nedenleri arasında, yaklaşık son 10 yıl içerisinde iki Almanya'nın birleşmesine karşın Doğu'daki işletmelerin yaklaşık % 30'unun işveren örgütlerine üye olmamaları, taşeron uygulamasının yaygınlık kazanarak toplu pazarlık kapsamının daralması, uluslararası ölçekli işletmelerin sayıca artması ve sistemin değişime uyum gücünün yetersiz kalması sayılabilir (<http://www.tisk.org.tr>).

Mikro ücret esnekliği ise bireysel ücretlerin yaş, nitelik ve bölgelere göre işgücü talebini ve değişik işgücü kategorilerinin değerini yansıtmaları anlamına gelir. Bu bağlamda mikro ücret esnekliğinin yetersizliği, ücret düzeyinin yükselmesine neden olurken, işgücü piyasasında özellikle düşük vasıflı işgücünün istihdamını zorlaştırmaktadır. Örneğin, asgari ücret düzeyinin yüksek tespit edilmesi veya toplu sözleşmelerdeki sınırlamalar ücret düzeyini yükseltirken, sermayenin işgücü yerine kullanılmasına veya işgücünün doğrudan azalmasına neden olabilmektedir (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr, Labini, 1999: 6).

Şüphesiz asgari ücret düzenlemesinden vazgeçmek mümkün değildir. Çalışan için asgari yaşam standardının garanti edilmesi temel ilke olmalıdır. Ancak toplum açısından kabul edilebilir olan asgari ücret düzeyi, aynı zamanda işverenlerinde fazla işgücünü istihdam etme eğilimini olumsuz etkilememelidir.

Ayrıca, asgari ücret üzerindeki vergi yükü dikkatle değerlendirilmelidir. Asgari ücretin işverene olan maliyeti ile çalışanın geliri arasındaki fark büyüdükçe, düşük vasıflı işgücü için istihdam olanaklarının kısıtlanması kaçınılmaz olmaktadır. Bazı Avrupa ülkelerinde bu sorun çok açık biçimde yaşanmaktadır. Bir çok Avrupa ülkesinde asgari ücretle çalışanların eline geçen gelir, asgari ücretin işverene maliyetinin yarısından fazla olmamaktadır (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr, Labini, 1999: 14). Ancak asgari ücret üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesinin veya kaldırılmasının, bütçe ve özellikle sosyal güvenlik sistemi dengesini olumsuz etkileyecek sonuçlar yaratmamasına da dikkat edilmelidir.

Gerçekten sınırlı mikro ücret esnekliğine sahip ülkelerde işsizlik düzeyi daha yüksek olmaktadır. Bu konuda yapılan araştırmalar, Avrupa ülkelerinde mikro ücret esnekliğinin ABD'ne kıyasla daha düşük olduğunu göstermekte ve dolayısıyla işsizlik oranlarının görece olarak daha yüksek olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca mikro ücret esnekliğinin yetersizliği, ABD'ne kıyasla Avrupa ülkelerinde özellikle düşük vasıflı işgücünün istihdam olanaklarını daha fazla olumsuz etkilemektedir.

Avrupa ¼lkeleri arasında ¼rneđin, İspanya ve Fransa’da asgari ¼cretlerin y¼ksek belirlenmesi ve gen¼ iřg¼c¼ ile ilgili daha d¼ř¼k asgari ¼cret oranlarının belirlenmemesi, gen¼ işsizliğin artmasının ¼nemli bir nedeni olarak g¼sterilmektedir. Oysa, ¼cretle ilgili toplu pazarlık kısıtlamalarının sınırlı olduğu ve asgari ¼cretin ortalama kazançlara g¼re daha d¼ř¼k d¼zeyde tespit edildiği ABD ve İngiltere’de işsizlik oranları g¼rece olarak ¼ok daha d¼ř¼kt¼r (<http://www.tisk.org.tr>).

¼te yandan ¼cretler konusunda ¼zellikle ¼nemli olan bir başka nokta, ¼cretler arasındaki farklılıklar ve bu farklılıkların zaman i¼erisindeki değişimidir. ¼cretler arasındaki farklılıkların artması işletmelerin performansını olumlu etkilerken, iřg¼c¼ piyasasına katılımı kolaylaştırmaktadır. Bu durum ¼zellikle ABD’de a¼ık¼a g¼zlenmektedir (Walwei, 1997: 9). Ancak ¼cretler arasındaki farklılık ve bu farklılıkların zaman i¼erisinde artış eğilimi g¼stermesi, yaratılan yeni işlerin b¼y¼k ¼ođunluđunun d¼ř¼k gelir sağlayan işler olmasına neden olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, istihdam artışı sağlanmasına karşın ¼cret ve için kalitesi a¼ısından ciddi yetersizlik ve dolayısıyla ¼alıřan mutsuzluğu yaşanmaktadır. Ayrıca ¼cretler arasındaki farklılıkların artığı ¼lkelerde, d¼ř¼k ¼cretle ¼alıřanların g¼rece olarak daha y¼ksek ¼cret d¼zeyinde işlere ge¼ebilmeleri imkansızlaşmaktadır. ¼cretler arasında ¼nemli farklılıkların olduğu ABD ile ¼rneđin Danimarka karşılaştırıldığında, ABD’de d¼ř¼k ¼cretle ¼alıřanların % 34’¼ beş yıllık kıdem sonrasında ¼cret d¼zeyini y¼ksetmez iken, ¼cret farklılıklarının ¼ok daha az olduğu Danimarka’da bu oran sadece % 6’dır (Grunberg, 1999: 484). Yapılan araştırmalar, Kıta Avrupası ¼lkelerine kıyasla ABD ve İngiltere’de ¼cretler arasındaki farklılıkların hem y¼ksek, hem de d¼ř¼k ¼cret d¼zeylerinde ¼ok daha belirgin olduğunu ve bu farklılıkların zaman i¼erisinde artma eğiliminde olduğunu g¼stermektedir (Werner, 1999: 16).

Piyasa ekonomisi yaklaşımının hakim olduğu ¼lkelerde ¼cret farklılıklarından kaynaklanan sorunlar tartışmasız ¼ok a¼ık bi¼imde g¼zlenmektedir. Kuşkusuz bu durum, ¼zellikle d¼ř¼k ¼cret d¼zeyinde ¼alıřanlar a¼ısından daha hızlı ve derin bir fakirleşme s¼recini ifade etmektedir. ¼rneđin, ABD’de bu olgu belirgin bi¼imde kendini hissettirmektedir. ABD’de ortalama ¼cret d¼zeyinin ¼ok altında ¼cretlerle ¼alıřan ve d¼ř¼k ¼cretli iş tekliflerini, sosyal koruma sistemlerinin Kıta Avrupası’na kıyasla zayıf olması nedeniyle kabul etmek zorunda kalan ¼ok sayıda insan vardır.

ABD’de ¼cret farklılıkları nedeniyle, yoksulluk d¼zeyinin altında gelikle yaşamak zorunda kalan Amerikalıların sayısı 1990’ların ortalarında yaklaşık 40 milyondur ve Amerikan n¼fusunun % 15’ini temsil etmektedir (Werner, 1999: 16; Werner, 1998: 12-13). Dolayısıyla d¼ř¼k ¼cretle ¼alıřmak zorunda kalan Amerikan işçisi, ancak birden fazla işte ¼alıřarak ve toplam ¼alıřma s¼resi s¼rekli artarak, sahip olduğu asgari yaşam standardını koruyabilmiştir.

Her ne kadar 1990'ların ortalarından itibaren gerçek ücretlerde yükselme eğilimi başlasa da, bu eğilimin kalıcı olduğu konusunda ciddi şüpheler vardır. Bu şüpheleri haklı kılan göstergeler, 1989-1995 yılları arasında erkek işçilerin gerçek ücretlerindeki gerilemenin % 6.2'ye ulaşması (<http://www.lex.unict.it>) ve 1990'ların sonunda dört kişilik bir ailenin yıllık gelirinin yaklaşık 16.000 Amerikan Doları ile yoksulluk sınırında olmasıdır. Benzer bir durum İngiltere için de geçerlidir. İngiltere'de yoksulluk düzeyinin altında yaşayan nüfus % 22 olurken, çocuklar arasında yoksulluk düzeyinin altında yaşayan nüfus % 32'dir. İngiltere, bu oranlar itibarıyla genel yoksulluk düzeyi açısından AB'de ikinci sırada gelirken, çocuklar arasındaki yoksulluk düzeyi açısından AB'de birinci sıradadır (Werner, 1999: 17-20).

Nihayetinde makro ve mikro ücret esnekliği istihdam artışı açısından olumlu etki yaratır. Bu bağlamda merkezi veya ademi merkezi bir işgücü piyasası içerisinde makro ücret esnekliğini sağlamak ve bu temel üzerinde, mikro ücret esnekliğine yönelmek gerekir. Ancak mikro ücret esnekliğinde, özellikle düşük vasıflı işgücü açısından işsizlik yaratmayacak, fakat aynı zamanda gelir dağılımının bozulması sorununa neden olmayacak ücret düzeyinin belirlenmesi çok önemlidir. Bu noktada düşük ücret düzeyi üzerinden çalışanların desteklenmesi ve işgücüne değişen talep yapısına uygun nitelikler kazandırılmaya çalışılması çok önemlidir (<http://www.tisk.org.tr>).

İstihdamın Korunmasında Esneklik

İstihdamın korunmasına yönelik düzenlemelerin etkileri ile esneklik açılımları, istihdam-işsizlik sorunlarına çözüm arayışlarında en tartışmalı konuları oluşturmaktadır. İstihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemelerin kısa ve orta dönemde istihdamda dalgalanmayı hafiflettiği bilinmektedir. Ancak istihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemelerin işgücüne katılım oranlarını düşürdüğü, özellikle genç ve kadın işgücü ile uzun süreli işsizlerin işgücü piyasasına girişlerini zorlaştırdığı ve hizmet sözleşmelerini çeşitlendirdiği konusunda güçlü göstergeler vardır (Wal-wei, 1997: 5). Dolayısıyla işgücü piyasasında yüksek korumaya sahip tam zamanlı çalışanlarla, görece olarak daha az korunan ve belirli süreli hizmet sözleşmeleri veya ödünç iş ilişkisi ile çalışan ikili bir yapının ortaya çıkması güçlü bir olasılıktır.

İstihdamın korunmasına yönelik düzenlemelerle işsizlik arasındaki ilişkiyi değerlendiren çok sayıda çalışma yapılmış olmakla beraber, sonuçlara yönelik tam bir fikir birliği ortaya çıkmamıştır. Ancak OECD'nin 1994 yılında gerçekleştirdiği "Jobs Study" başlıklı çalışmada, istihdamın katı düzenlemelerle korunmasının etkilerinin, diğer faktörlerin etkilerinden ayrıştırılmasına yönelik çok sayıda teknik kullanılarak, tutarlı bir sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır. OECD'nin bu çalışmasına göre, is-

istihdamın korunmasında katı düzenlemeleri tercih eden ÷lkelerde, istihdama katılımın düşük oranlarda olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca bu çalışmada, tam zamanlı çalışanların istihdamının korunmasına yönelik katı düzenlemelerin, belirli süreli hizmet sözleşmelerini yaygınlaştıracağı ve uzun süreli işsizlerin istihdam olanaklarını kısıtlayacağı vurgulanmıştır. Çalışmada, yaygın bir işsizlik halinde, istihdamın korunmasına yönelik düzenlemelerin özellikle işgücü piyasasında zayıf konumda olanları ilk andan itibaren olumsuz etkileyeceği de ifade edilmiştir (<http://www.tisk.org.tr>).

OECD'nin bir başka çalışmasında ise istihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemelerle toplam işsizlik oranı arasında bir ilişki kurulamamakla birlikte, yeterli esnekliği taşımayan düzenlemelerin toplam istihdam düzeyini düşürdüğu yönünde tespitler yer almıştır (<http://www.tisk.org.tr>). Çalışmada, istihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemelerin daha az sayıda çalışanın işsiz kalmasına neden olduğu belirtilirken, özellikle genç ve kadın işgücü ile uzun süreli işsizlerin işgücü piyasasına girişlerini zorlaştırdığı vurgulanmıştır. OECD'nin bu konudaki bir başka çalışmasında ise, istihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemelerin olduğu ÷lkelere kıyasla, daha esnek düzenlemelere sahip ÷lkelerde uzun dönemli işsizlik oranının daha düşük olduğu tespit edilmiştir (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2001: 186).

Öte yandan iş güvencesi ile işsizlik yardımı arasındaki ilişki değerlendirildiğinde, iş güvencesine yönelik katı düzenlemelerle, işsizlik yardımlarının yetersiz olduğu ÷lkelerde, iş güvencesinin istihdam içerisinde olanları korurken, işsizlerin istihdama katılmalarını zorlaştırdığı bilinmektedir. Oysa, iş güvencesinin daha esnek düzenlemeler içerdiği ve işsizlik yardımlarının da asgari yaşam standardını sağlayacak düzeyde olduğu ÷lkelerde, istihdam içerisinde olanlarla işsizler arasında daha adaletli bir dengenin kurulduğu gözlenmektedir. Örneğin Danimarka ve Hollanda'da, özellikle Akdeniz bölgesindeki ÷lkelere kıyasla, iş güvencesi daha esnek düzenlenirken, işsizlik yardımlarının asgari yaşam standardını sağlayacak düzeyde olması, işsizliğin azalmasına olumlu katkı sağlamıştır. Yine, 1997 yılında İspanya'da kabul edilen yasal düzenlemelerle, yeni istihdam edilen işgücünün işten çıkarılmasında ödenecek tazminat miktarının düşürülmesi ve geçici çalışmadan tam zamanlı çalışmaya geçişin kolaylaştırılması, istihdam eğilimini güçlendirmiştir. İspanya'da bu düzenlemelerle istihdam edilenlerin sayısı 1997 yılında 135.000'den 1999 yılında 300.000'e yükselmiştir (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 186).

İstihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemelerin, Avrupa ÷lkelerinde işgücü talebinin artış gösterdiği dönemlerde bile, işletmelerin istihdam eğilimlerini olumsuz yönde etkilediği gözlenmektedir. Bu nedenle, işsizliğin azaltılmasını hedefleyen işgücü piyasası reformlarının iş güvencesine yönelik düzenlemeleri de içermesi gerektiği vurgulanmaktadır (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve La-

bini, 1999: 15). Ancak iş güvencesine yönelik düzenlemelerin zamanlaması çok önemlidir. İşgücü talebinin daraldığı ve işsizliğin yaygın bir sorun olarak yaşandığı işgücü piyasalarında, iş güvencesine yönelik düzenlemeleri yeniden değerlendirmek, sosyal taraflar arasındaki dengeyi olumsuz yönde etkileyen sonuçlar yaratır.

Avrupa sosyal modelinin hakim olduğu anlayış içerisinde, iş güvencesinin büyük oranda geçerli olmadığı piyasa ekonomisi modeli tartışılmaz. Ancak özellikle genç işsizliğin ciddi boyutlarda olduğu Avrupa ülkelerinde istihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemeler, toplam istihdam artışını zorlaştırmaktadır (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve Labini, 1999: 15).

İstihdamın korunmasına yönelik düzenlemelerin esnekleştirilmesinin yaratabileceği sonuçlar açısından İspanya dikkate değer bir örnektir. 1980 ve 1990'lı yıllarda Avrupa'da istihdamın korunmasına yönelik en katı düzenlemelerin olduğu İspanya, yüksek işsizlik oranı ve belirli süreli hizmet sözleşmeleri yoğunluğu ile önde gelen ülke olmuştur. Ancak 1997 yılında tam zamanlı çalışanları koruyan yasalarda yeni düzenlemeler yapılarak, genç işgücüne ve uzun süreli işsizlere yönelik istihdam olanaklarının güçlendirilmesi sonucunda, İspanya ekonomisi yeni iş yaratma kapasitesi açısından büyük aşama kaydetmiştir (<http://www.tisk.org.tr>).

Sonuç olarak önemi olan, ekonomik ve sosyal yapıyı dikkate alarak işgücü piyasasının etkinliğini koruyan ve geliştiren yasal düzenlemeleri hayata geçirmek ve toplam istihdamı artırmaktır. Kısaca, istihdamın korunmasına yönelik katı düzenlemelerin hakim olduğu, işsizlik sorununun aşamadığı ve özellikle belirli süreli hizmet sözleşmelerinin yaygın olarak tercih edildiği ülkelerde, toplam istihdamın artırılması hedefi esnek düzenlemelerin benimsenmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Kuşkusuz toplam istihdamın artırılması hedefi, esnek nitelikli yasal düzenlemelerin ötesinde işgücünün istihdam edilebilir olma özelliğini kazanması ve koruması ile gerçekleştirilebilir.

Sosyal Güvencelerin Esnekliği

Refah devleti anlayışından vazgeçmeden istihdam yaratmak ve sosyal güvence sistemini bu anlayış içerisinde etkin kılmak çok önemlidir. Bu bağlamda sosyal harcamalar düzeyi tek başına istihdam performansının bir göstergesi değildir. Aksine istihdam açısından önemli olan sosyal güvence sisteminin harcama ve finansman yapısıdır (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 182). Bu anlayışı benimseyen Hollanda ve Danimarka istihdamın artırılmasında başarılı ülkeler olarak gösterilebilir. Örneğin, Danimarka sadece gelir desteğini hedefleyen programlara harcama yapmak yerine, hem sosyal güvencelere, hem de aktif işgücü piyasası önlemlerine yö-

nelik harcamalar arasında dengeli bir politika izleyerek, istihdamın artırılmasında diğer Avrupa ¼lkelerine kıyasla daha başarılı sonuçlar elde etmiştir (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 182). Sosyal programlara yönelik kamu harcamaları dikate alındığında İsveç, Finlandiya, ve Hollanda'nın da benzer politikaları tercih ettikleri bilinmektedir.

Ayrıca Danimarka ve Hollanda'da işgücüne katılım oranlarının yüksek olması, sosyal politika uygulamalarında gelir tabanının geniş ve gelir kaynağının da güçlü olmasını sağlamakta ve sosyal harcamalara yönelik kısımtı arayışlarının gündeme gelmesi zayıflamaktadır (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 183). Örneğın, Danimarka'da 1998 yılı itibariyle işgücüne katılım oranı % 79'dur. Ayrıca Danimarka'da çalışma çağındaki nüfusun % 75'i istihdam içerisindedir (Hoffmann, Walwei, 2000: 10). Dolayısıyla sosyal politika uygulamalarında gelir sıkıntısı yaşanmamaktadır.

Sosyal güvence sisteminin finansman yapısı da istihdam açısından önemlidir. Finansman yapısı işçilik maliyetlerini yükselterek, özellikle düşük gelirli işgücünün istihdam olanaklarını kısıtlamamalıdır. Danimarka, Hollanda, İrlanda, Almanya, İspanya, Belçika, Fransa ve İngiltere finansman açısından istihdamı kısıtlamayacak çözümlere yönelmişlerdir. Bu ¼lkelerde özellikle düşük gelirli işgücünün ve uzun süreli işsizlerin istihdamında, işverenlerin sosyal güvenlik sistemine katkı payı azaltılarak ve vergi yükü hafifletilerek, istihdam etme eğilimleri güçlendirilmektedir (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 183-185).

Ayrıca, Danimarka'da sosyal harcamaların finansmanında vergi gelirleri ağırlıklı olarak kullanılmakta ve özellikle düşük vasıflı işgücü piyasasına yönelik vergi yükü hafifletilmektedir. Örneğın, 1997 yılında Danimarka'da işçilik maliyetleri içerisinde işverenlerin sosyal güvenlik katkı payı % 10 olmuştur. Bu oran, AB içerisindeki en düşük orandır. Oysa, iki Almanya'nın birleşmesinin getirdiğı mali sıkıntılar nedeniyle Almanya'da bu oran % 34'e yükselmiştir (Hoffmann, Walwei, 2000: 12). Kuşkusuz Almanya'da görece olarak işçilik maliyetlerinin yükselmesi, Alman ekonomisinin istihdam yaratma kapasitesini olumsuz yönde etkilemiştir. Hollanda, Fransa ve Belçika'da da düşük vasıflı işgücünün vergi yükü, sosyal güvenlik sistemine katkılarının vergi gelirlerinden karşılanması ile hafifletilmektedir (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 183-185).

Piyasa ekonomisi yaklaşımını benimseyen ¼lkelerde ise sosyal güvenlik sisteminin finansmanında toplam vergi yükünün artırılmaması ve dolayısıyla istihdam artışının engellenmemesi önemli bir ilke olarak gözetilmektedir. Bu ilke doğrultusunda finansman yükü büyük oranda sistemden faydalananlar üzerinde bulunmakta ve yaşlılık, sağlık, eğitim ve çocuk bakımı gibi sosyal hizmetler için de ortak katkı payı belirlenmektedir. Kuşkusuz bu sistemde de sosyal eşitliğin korunması amacıyla-

la düşük gelirli gruplar kısmen veya tamamen ödeme yükümlülüğünün dışında tutulmaktadır.

Sosyal güvencelerin esnekliği anlayışında, işsizlik yardımını dengeli bir politika içerisinde yürütmek her zaman temel hedef olmalıdır. Diğer bir ifadeyle, işsizlerin işgücü piyasasında uygun işler olması halinde iş aramalarını sağlayacak ve hatta onları iş aramaları konusunda zorlayacak, ancak uygun işlerin olmaması halinde de desteklenmesine imkan verecek esnek bir sistem olmalıdır. Bu bağlamda işsizlik yardımı, işsiz sayısı ile işgücü piyasasında uygun nitelikte boş olan işler arasındaki oransal ilişkiye göre belirlenebilmelidir. Dolayısıyla belirli bir vasıf düzeyinde boş olan işlerin sayısı, işsiz sayısından fazla ise, işsizlik yardımı azaltılabilmeli veya tersi bir durumda, işsizlik yardımı artırılabilir (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve Labini, 1999: 16).

Ayrıca işsizlik yardımından faydalanabilme koşulları zorlaştırılırken, aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilmesi de, toplam istihdam oranını olumlu yönde etkilemektedir. Örneğin İrlanda, Danimarka, Hollanda ve Portekiz gelir desteğine yönelik pasif önlemleri terk eden ve işsizlik yardımlarının dengeli bir politika içerisinde yürütülmesini sağlayan başarılı ülkeler olarak gösterilebilir. Kısaca böylesine esnek bir modelin eşitlik, kaynakların etkin kullanımı ve istihdam açısından olumlu sonuçlar yaratması kaçınılmazdır. ABD’de ise işsizlik yardımlarının dengeli bir politika içerisinde yürütülmesi anlayışı asla geçerlilik kazanamamıştır. ABD, diğer sanayileşmiş ülkeler ile karşılaştırıldığında, toplam ulusal gelir içerisinde aktif işgücü piyasası önlemlerine en az kaynak ayıran ülkelerden biridir. Çoğunlukla pasif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilirken, işsizlik oranları yükselmekte, ancak dengeli bir işgücü piyasasının yaratılması da mümkün olmamaktadır.

Son yıllarda işsizlik yardımlarının transfer modeli ile istihdamın artırılması arayışı da dikkate değer uygulamalardan biridir. Devlet, işsizlik yardımı veya yoksulluk ödeneği gibi çeşitli yöntemlerle işsizlere sağladığı maddi desteğin bir bölümünü, işsizler yerine işletmelere vererek, işletmelerin istihdama yönelmelerini desteklemektedir. Bu uygulama özellikle uzun süreli işsizlerin yeniden istihdama yönelmesinde etkili olabilmektedir. Yaratılan istihdam karşılığında işletmelere sağlanan desteğin miktarı devlet tarafından belirlenmektedir. Ancak işletmelere sağlanan miktarın belirlenmesinde, işsizlik yardımının miktarı ve süresi önemli rol oynamaktadır. İşsizlik yardımının yüksek ve faydalanma süresinin uzun olduğu ülkelerde, devletin istihdamı teşvik için işletmelere vereceği maddi destekte artmaktadır (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve Labini, 1999: 17-18).

Bu modelde devletin işletmelere sağlayacağı maddi destek iki farklı biçimde gerçekleşmektedir. Devlet sadece uzun süreli işsiz kalan bir kişinin istihdam edil-

mesi şartı ile maddi destek verebileceği gibi, maddi desteği istihdam edilen bir kişi-nin ulusal düzeyde onaylanmış bir mesleki eğitim programını bitirmesi şartıyla da verebilmektedir. Özellikle istihdam edilen kişinin eğitilmesi şartını benimseyen uygulamalar, mesleki eğitim programlarının etkinliğini artırırken, devletin işletmelere sağladığı maddi destek süresinin bitmesi sonrasında da, işletmelerin eğitim sürecinden geçerek vasıf kazanan çalışanları uzun süreli istihdam etmelerine olanak sağlamaktadır. Bu modelde, eğer teklif edilen ücret düzeyi, işsizlik yardımının üzerinde ise uygulama işsizler için olumludur. İşverenlerde geçerli ücret düzeyinin altında ücret teklif edebilmek ve sağlanan destek ile işçilik maliyetlerini düşürebilmek açısından uygulamaya destek vermektedirler. Kuşkusuz uygulama devletin sosyal ve mali yükümlülüklerini de azaltmaktadır. Bu modelin başarı ile uygulandığı İngiltere ve Hollanda'da ücret düzeyinde yükselme olmadan istihdam artışı sağlanmıştır (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve Labini, 1999: 18).

Kuşkusuz çalışanların ve özellikle işçi sendikalarının sosyal güvencelerin esnekliğine yönelik düzenlemeleri desteklemeleri için işsizlere, işsizlik süresince önemli gelir kayıplarının yaşatılmamasına önem verilmektedir. Diğer bir ifadeyle, çalışanın istihdam içerisindeyken ücret ve ücret dışı elde ettiği kazanımlarla, işsiz kaldığı dönem içerisindeki kazanımları arasında çok büyük farklılıklar olmamaktadır.

Temel ilke, işsiz kişinin düzenli biçimde iş aramasının sağlanması ve kontrol edilmesi, danışmanlık hizmetlerinin etkin kılınması ve belirli bir süre sonunda iş bulamayanların mutlak devlet destekli bir işe yerleştirilmeleri veya çoğunlukla istihdam garantili mesleki eğitim programlarına devam etmelerinin sağlanmasıdır.

Doğal olarak Kıta Avrupası'nda, işsizlik halinde sosyal koruma düzenlemeleriyle yeniden iş bulma baskısı arasındaki denge, işgücü piyasası esnekliğinin sosyal taraflar açısından çok daha kolay benimsenmesini sağlamaktadır.

Oysa, piyasa yaklaşımının hakim olduğu ABD ve İngiltere'de çalışanın istihdam içerisindeyken ücret ve ücret dışı elde ettiği kazanımlarla, işsiz kaldığı dönem içerisindeki kazanımları arasında önemli farklar vardır. Diğer bir ifadeyle, işsizler, işsizlik süresince önemli gelir kayıplarıyla karşılaşmaktadırlar. Örneğin, ABD'de işsizlik ödeneği son ücretin sadece % 25 ile % 35'i arasında değişirken, işsizlik ödeneğinden faydalanma süresi en fazla 26 haftadır. Bazı özel koşulların sağlanması durumunda ise işsizlik ödeneğinden faydalanma süresi 13 hafta uzatılabilmektedir. Ancak işsizlik ödeneğinden faydalanmak aynı zamanda sağlık sigortasından faydalanmayı garanti etmemektedir (Werner, 1999: 21; 1998: 17). Böyle bir düzenleme işsizleri yeni iş aramaya zorlarken, uzun süreli işsizlik oranlarının da düşmesine neden olmaktadır. Ayrıca yeniden iş bulma fırsatını yakalayanların çoğunluğunun da önceki işlerine kıyasla daha düşük ücret düzeyinden işler buldukları gözlenmektedir. Ameri-

kan ekonomisinin diğer ekonomilere kıyasla düşük vasıflı iş piyasasında çok çeşitli işler yaratma kapasitesinin yüksekliği, işsizlik sorunu açısından önemli bir avantaj olarak değerlendirilirken, daha düşük ücret düzeyinden çalışma zorunluluğu sosyal boyutlu önemli bir sorun olmaktadır. Kısaca, tüm bu düzenlemeler toplam istihdamın artırılmasında doğrudan etkili olmasa da, işgücü piyasasında uygun işlerin olması halinde işsizliğin azaltılması açısından çok önemlidir (Werner, 1999: 22).

Genel Değerlendirme

Nihayetinde her ülke kendi istihdam politikasını belirlerken tarihsel birikiminden, ekonomik ve sosyal yapılanmasından ve özellikle sosyal taraflar arasındaki güç dengesi ile sosyal tarafların uluslararası rekabete bağlı olarak değişen çevre koşullarını yorumlayışından etkilenmektedir.

Bu bağlamda her ülkenin kendine özgü istihdam politikaları geliştirdiğini ve bu yaklaşımında en sağlıklı sonuçlar yaratacak anlayış olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak bu yaklaşımda önemli olan, ülkelerin istihdam politikalarını bütünlük içerisinde oluşturmalarının unutulmamasıdır. Diğer bir ifadeyle, istihdam-işsizlik sorunlarına yönelik politikaların bir bütün içerisinde uygulanması ve kısmi çözümlerden kaçınılması esastır. Çünkü, eksik politikalar beklenen sonuçların elde edilmesini geciktirmekte ve hatta engellemektedir.

Bazı Avrupa ülkelerinde işgücü piyasası reformlarının bütünlük içerisinde uygulanamaması sonucu, işsizlik sorunu çözümsüz bir olgu gibi değerlendirilmeye başlanmıştır. İspanya, Fransa ve İtalya bu anlamda başarılı olamayan ülkeler arasında sayılabilir. Örneğin, İspanya 1984 yılında hizmet sözleşmelerinin esnekleştirilmesini hedefleyerek işgücü piyasası reformlarına yönelmiş, ancak beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Çünkü, hizmet sözleşmelerinin esnekleştirilmesi reformu ile belirli süreli hizmet sözleşmesi uygulaması hızla yayılırken, işletmeler belirli süre ile çalışanların sayısında sürekli değişiklik yaparak ve işten çıkarma maliyetlerini düşürerek, talepteki değişikliklere karşı kendilerini korumaya çalışmışlardır. Ancak bu politika, belirsiz süreli çalışanların işsizlik riskini azaltırken, ücret üzerindeki pazarlık güçlerini artırmıştır. Dolayısıyla İspanya'da hizmet sözleşmelerinin esnekleştirilmesi politikası, ücretlerin esnekleştirilmesini olumsuz yönde etkilemiştir. Nihayetinde, İspanya bu olumsuz etkileşimi ortadan kaldırmak için belirli süreli hizmet sözleşmelerinin yapılmasına sınırlamalar getirmiş ve iş güvencesi yeniden düzenlenerek işten çıkarma maliyetleri azaltılmıştır (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve Labini, 1999: 8). Fransa'da ise işgücü piyasasının esnekliğine yönelik çok sayıda düzenleme yapılmış ve özellikle yüksek asgari ücret

ve vergi yükü ile ilgili istihdamı sınırlandırıcı etkiler ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca kısmi süreli çalışma ve iş paylaşımı gibi esnek istihdam biçimleri yasal düzenlemelerle desteklenmiştir (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve Labini, 1999: 8). Ancak işgücü piyasası reformlarının bütünlük içerisinde uygulanması anlayışının eksikliği nedeniyle, iş güvencesi konusunda katı düzenlemeler geçerliliğini korumuş ve belirsiz süreli çalışanların işsizlik riski azalırken, ücret üzerindeki pazarlık güçleri artmıştır. İsveç'te ise işgücü piyasasına yönelik çeşitli reform çalışmaları yapılmasına karşın, güçlü bir refah toplumu geleneğinin olması nedeniyle, işsizlere, işsizlik süresince önemli gelir kayıplarının yaşatılmaması, istihdam içerisinde olma arzusunun ve mücadelesini zayıflatmıştır.

İtalya'da da son yirmi yıl içerisinde istihdam-işsizlik sorunlarına çözüm amacıyla çok çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yasal düzenlemeler arasında kamu istihdam bürolarının yeniden yapılandırılması, özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmesi, kısmi süreli çalışma gibi esnek istihdam uygulamalarının desteklenmesi, ücret dışı işçilik maliyetlerinin düşürülmesi, toplu işçi çıkarmaya yönelik düzenlemeler ve çalışma sürelerinin azaltılması sayılabilir. Ancak tüm bu yasal düzenlemelere karşın İtalya'da işsizlik sorunu hafifletilememiştir. İtalya'da esneklik politikalarının henüz hiç geçerli olmadığı 1975-1985 yılları arasında işsizlik oranı % 10.6 olurken, bu oran, esneklikle ilgili yasal düzenlemelerin geçerli olduğu 1985-1995 yılları arasında % 12'ye yükselmiştir. Bu yüksek işsizlik oranı içerisinde ise genç işsizlerin oranı yaklaşık % 33 olurken, iki yıl ve daha fazla işsiz kalanların oranı % 60'ın üzerine çıkmıştır (<http://www.lex.unict.it>). Kuşkusuz bu yüksek genç ve uzun süreli işsizlik oranları, İtalya'da esnekliğe yönelik yasal düzenlemelerin işsizlik sorununu çözmede yetersiz kaldığının en önemli kanıtıdır.

İtalya'da esneklik anlayışının hakim olmasına karşın, istihdam hacminde dikkate değer bir artışın elde edilememesinin önemli bir nedeni olarak, yasal düzenlemelerde esnekliği hedefleyen değişikliklerin yetersizliği vurgulanmıştır. Özellikle esnek istihdama yönelik düzenlemelerde çeşitli kısıtlamaların olması, işçilik maliyetlerini görece olarak yükselten düzenlemelerin benimsenmesi ve serbest dolaşım içerisinde diğer AB vatandaşlarının istihdamında sınırlamaların kaldırılmaması istihdam artışını engelleyen nedenler olarak sıralanmıştır. Bu eleştiriler bağlamında, İtalya'da esnek istihdam diğer ülkelere kıyasla beklenen gelişimi gösterememiştir. Örneğin, 1998 yılında kısmi süreli çalışanlar, tüm işgücünün ancak % 7.3'ünü oluşturmuştur. Oysa, kısmi süreli çalışanların tüm işgücüne oranı, Fransa ve Almanya'da yaklaşık % 15-16, İngiltere ve Danimarka'da yaklaşık % 25 ve Hollanda'da ise % 40 olmuştur. Ayrıca İtalya'da yüksek işsizlik oranının bir başka nedeni, çalışma çağındaki nüfusa oranla, istihdam edilenlerin sayısının oldukça düşük olma-

sıdır. İtalya, sanayileşmiş ülkeler arasında yaklaşık % 50 ile en düşük işgücüne katılım oranına sahip ülkedir (<http://www.lex.unict.it>).

Öte yandan işgücü piyasası reformlarının belirli bir modele dayalı olarak, bütünlük içerisinde uygulandığı ve dolayısıyla istihdam-işsizlik sorunlarına çözüm oluşturmada başarılı sonuçlar elde eden ülkeler de vardır. Bu ülkeler arasında Hollanda, Danimarka, İrlanda ve İngiltere öncelikle sayılabilir.

Gerçekten İngiltere’de son 20 yıl içerisinde işgücü piyasasına yönelik reformlar bütünlük içerisinde uygulanmıştır. İngiltere, AB genelinde esnek işgücü piyasası düzenlemelerine sahip ülkeler arasında öncelikle sayılabilir. Muhafazakar Parti’nin iktidarda olduğu 1979-1997 yılları arasında işgücü piyasasının işleyişini etkileyen çok çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler arasında ücret pazarlığının esnekleştirilmesi, asgari ücretin kaldırılması, iş güvencesine yönelik esnek düzenlemelerle işe alma ve işten çıkarmaların kolaylaştırılması, işsizlik ödeneklerinden faydalanma süresinin sınırlandırılması, işsizlik ödeneklerinden faydalanma koşullarının zorlaştırılması, işsizlik yardım oranlarının düşürülmesi, işsizlerin iş aramalarını kolaylaştıran düzenlemeler ve aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilmesi sayılabilir. Bu dönemde konut yardımı gibi sosyal yardımlar, sağlık hizmeti ve temel eğitim ile mesleki eğitim gibi refah devleti sorumlulukları tahmin edilenin aksine terk edilmiştir (Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr ve Labini, 1999: 9).

1990’ların sonlarına kadar istihdamla ilgili AB direktiflerine büyük oranda direnç gösteren İngiltere, piyasa ekonomisi anlayışına bağlı olarak işgücü piyasasının esnekleştirilmesini ve istihdamın artırılmasını hedeflemiştir. Doğal olarak bu anlayış içerisinde, İngiltere’de esnek istihdam içerisinde olanların tam zamanlı çalışanlarla görece olarak eşit haklara sahip olmalarını sağlayacak düzenlemeler konusunda hızlı gelişmeler yaşanmamıştır. Bu bağlamda işçi sendikaları ve bireysel olarak çalışanlar Avrupa Topluluk Hukuku çerçevesinde mahkemelere başvurmuşlar ve esnek istihdam ile ilgili bazı konularda haklar elde etmişlerdir. Kuşkusuz İşçi Partisi iktidarı esnek istihdam içerisinde olanların ve özellikle kısmi süreli çalışanların haklarının gelişiminde süreci hızlandırıcı rol oynamıştır. Örneğin, Muhafazakar Parti tarafından kaldırılan asgari ücretin İşçi Partisi iktidarında yeniden kabul edilmesi ve asgari ücretin tüm çalışanları kapsayacak biçimde düzenlenmesi, haftalık 8 saat veya daha fazla çalışan herkesin 2 yıl yerine 1 yıllık kıdemi sonrasında iş güvencesinden faydalanmasının sağlanması ve eşit davranma ilkesi ile ilgili AB direktifinin kabul edilmesi önemli gelişmeler olarak gösterilebilir. Ancak tüm bu düzenlemelere karşın İngiltere’de halen kısmi süreli çalışanların saat ücreti, tam zamanlı çalışanların saat ücretine kıyasla daha düşüktür. Kısmi süreli çalışanların eğitim ve terfi fırsatlarını yeterince kullanamadıkları ve işten çıkarmalarda öncelik-

le tercih edildikleri de bilinmektedir. Ayrıca iş kanununa aykırı olmakla birlikte işletmelerin çoğunluğunda, kısmi süreli çalışanlar emeklilik ve hastalık ödenekleri ile ilgili programların kapsamına alınmamaktadırlar (Fagan ve Ward, 2000: 29-30).

Hollanda ise 1970'li yılların sonlarında yaşanan yüksek işsizlik sorununun aşılmasında, sosyal taraflar arasında güçlü işbirliği anlayışını vurgulayan Avrupa sosyal modelini temel dayanak noktası olarak kabul etmiştir. Bu bağlamda sosyal taraflar istikrarlı bir ekonomik büyüme sürecini ortak hedef olarak benimserlerken, istihdamın artırılmasına yönelik düzenlemeler her zaman öncelikli olmuştur. Bu anlayış içerisinde kısmi süreli istihdam başta olmak üzere, tüm esnek istihdam biçimleri yaygın olarak desteklenmiştir. Kuşkusuz bu destek, tüm çalışanların görece olarak eşit haklarla korunması temelinde sağlanmıştır.

Hollanda özellikle kısmi süreli istihdamın gelişimine büyük önem vermiştir. 1990'lı yıllarda çeşitli yasal düzenlemelerle kısmi süreli çalışanların hakları korunmaya ve geliştirilmeye çalışılmıştır. Örneğin, 1993 yılında tüm kısmi süreli çalışanlar asgari ücret kapsamına alınmış, 1996 yılında iş hukukunun eşit uygulanma ilkesi benimsenmiş ve 1998 yılında da kısmi süreli çalışanların işletmelerin emeklilik programlarına katılabilmeleri için aşmaları gereken asgari çalışma saati eşiği iptal edilmiştir. 2000 yılında ise yeni bir düzenleme yapılmış ve çalışanların talebine bağlı olarak, çalışma saatleri azaltılarak çalışanların kısmi süreli istihdama kaydırılmaları veya çalışma saatleri artırılarak çalışanların tam zamanlı istihdama kaydırılmaları imkanı tanınmıştır. Bu yeni düzenlemede işletmelerin, çalışanların bu yönlü taleplerini reddetme hakkı, sadece işletmelerin çıkarları ile uyumlu olmayan belirli nedenlere bağlanmıştır (Fagan ve Ward, 2000: 28). Öte yandan diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Hollanda ekonomisinin büyüme sürecinde istihdam yaratma kapasitesinin yüksekliği ve 1980'lerin ortalarından itibaren hem ücret artışlarının, hem de işçilik maliyetlerindeki artışların sınırlı kalması, istihdam politikalarını olumlu yönde etkilemiştir.

İrlanda'da ise işgücü piyasasına yönelik reformların gerçekleşmesinde üç unsur etkili olmuştur. Bu unsurlar; yasal düzenlemeler, toplu sözleşmeler ve sosyal taraflar arasındaki güçlü işbirliğidir. İrlanda, sosyo-ekonomik politikaların belirlenmesinde etkili olan iç ve dış dinamiklerin çok hızlı değiştiğini görerek, farklı düşüncelere sahip sosyal tarafların bir araya gelmesini sağlamış ve geniş katılımlı sosyal ortaklık modeli geliştirmiştir. Bu modelin İrlanda'nın başarısına yaptığı en önemli katkı, politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında esneklik sağlamasıdır (Boucher ve Wickham, 2002: 4).

İrlanda'da 1997 ve 2000 yıllarında sosyal tarafların üzerinde anlaştığı iki ulusal sözleşmede, örgütsel ve teknolojik yenilikleri güçlendirmek, ekonominin ölçeğini ve

dışa açıklığını büyütme, değişime hızla uyum sağlayacak politika esnekliğini sağlamak ve toplumsal rekabet ile sosyal dayanışmayı güçlendirmek temel hedefler olarak benimsenmiştir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde ise sürekli yenilik, ömür boyu öğrenme, yüksek vasıflı işgücü ve esnek çalışma yöntemleri temel politikalar olarak belirlenmiştir (Boucher ve Wickham, 2002: 44). Kuşkusuz bu hedefler makro ve mikro ölçekte sosyal ortaklığı zorunlu kılarken, güçlü ortaklık anlayışı da gönüllülük ve esneklik için temel oluşturmaktadır. Bu bağlamda, 1987 sonrasında esneklik ve güvence anlayışı içerisinde işgücü piyasasına yönelik çok çeşitli düzenlemeler yapılmış ve istihdam-işsizlik sorunlarının çözümünde önemli sonuçlar elde edilmiştir.

Danimarka'nın da istihdam politikalarında başarılı olmasını sağlayan nedenler arasında istikrarlı ekonomik büyüme sürecinin yakalanması, sosyal güvencelere yönelik harcama ve finansman yapısının yeniden düzenlenerek, istihdamın kısıtlanmasına yönelik sonuçlar yaratacak tercihlerden kaçınılması, geleneksel olarak işgücüne katılım oranının yüksekliği, aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilmesi ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesi sürecinde sosyal güvencelerin zayıflatılmaması öncelikle sayılabilir.

İstihdam politikalarında başarısız olan ülke örnekleri değerlendirildiğinde, işgücü piyasasına yönelik kısmi reform uygulamalarının ve kısıtlayıcı kurumsal ve yasal düzenlemelerin istihdam politikalarında başarıyı engellediği ve işsizlik sorununun aşılmasını zorlaştırdığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan istihdam politikalarında başarılı olan ülkeler değerlendirildiğinde, her ne kadar bu ülkelerin kendilerine özgü politikalar geliştirdiği vurgulansa da, uygulanan politikalarda ortak yaklaşımlar bulunduğunu ileri sürmek yanıltıcı olmayacaktır. Bu ortak yaklaşımları belirtmek gerekirse (Werner, 1999: 19-20):

- İstihdam politikaları kapsamlı bir makro ekonomik yaklaşım ile birliktelik içermektedir. Özellikle işgücü piyasasındaki düzenlemeler, mali ve sosyal politikalarla bütünlük içerisinde kurgulanmakta ve uygulanmaktadır. Politikalar bütünlüğünün eksikliği ise istihdam-işsizlik sorunlarına ancak kısmi çözümler getirmektedir. Dolayısıyla işgücü piyasasında belirli bir gruba yönelik çözümler ortaya çıkarken, diğer gruplar, bu uygulamalardan mutlak olumsuz etkilenmekte ve genel istihdam düzeyinde bir iyileşme beklemek mümkün olmamaktadır.
- Mali ve para politikaları dikkatli kullanılarak yatırım ve tüketim ortamı iyileştirilmektedir. Ancak güçlü bir bütçenin oluşturulması gerçeği unutulmamaktadır. Özellikle tüketimin canlandırılmasında doğrudan vergiler düşürülürken, dolaylı vergiler artırılmakta ve düşük gelirli gruplar için vergi eşiği yükseltilmektedir.
- Mal ve hizmet piyasaları serbestleştirilmektedir. Her ne kadar serbestleşme kısa

dönemde istihdamda bir daralmaya neden olsa da, uzun dönemde işgücü piyasasının etkinliğini olumlu yönde etkilemektedir.

- Merkezi ücret pazarlığı sistemi esnekleştirilmekte ve değişen koşullara uyumun hızla sağlanabilmesi için ademi merkezi yapı güçlendirilmektedir. Piyasa ekonomisi yaklaşımının hakim olduğu ülkelerde bu yönlü düzenlemeleri benimsemede bir sorunla karşılaşmamaktadır. Sosyal taraflar arasında güçlü işbirliği yaklaşımını benimseyen ülkelerde ise toplu pazarlık süreçlerinde çalışma sürelerine ve ücretlere yönelik esnek düzenlemeler yaygın biçimde uygulanmaktadır.
- Ücret esnekliğinin yanı sıra ücretlerde önemli artışlar da yaşanmamaktadır. Ücret artışlarını değerlendiren OECD araştırmalarına göre, örneğin 1990'ların ilk yarısında ABD ve Danimarka'da gerçek ücretlerde önemli bir artış yaşanmaz iken, Hollanda'da sadece % 3.3'lük bir artış olmuştur. İngiltere'de ise gerçek ücretler Hollanda'ya kıyasla daha yüksek bir artış göstermesine karşın, genel ücret düzeyinin görece olarak daha düşük olması, ücret artışlarını tartışma konusu olmaktan çıkarmıştır.
- Ücret dışı maliyetlerin düşürülmesi tüm istihdam politikalarında önemli bir tartışma konusu olmakla birlikte, vazgeçilemeyen bir düzenlemedir. Kuşkusuz ücret dışı maliyetlerin düşürülmesi sosyal güvenlik sistemine yapılan katkıların düşürülmesine yol açmakta ve dolayısıyla da gelir ve korunma süresi açısından kaygılar artmaktadır. Bu noktada piyasa ekonomisi yaklaşımı ile sosyal taraflar arasında güçlü işbirliğine dayalı yaklaşım arasında felsefi farklılık dikkati çekmektedir. Piyasa ekonomisi yaklaşımını benimseyen ülkelerde sadece yaşamı devam ettirecek düzeyde bir korunma anlayışı geçerlidir. Oysa, Kıta Avrupası'nda hakim olan görüş asgari yaşam standardının korunması yönündedir.
- İşgücü piyasasında ücret farklılıklarının oluşturulması da bir diğer tartışma konusudur. Ancak ücret farklılıklarının yönetiminde ülkelerin kendilerine özgü koşulları itibariyle değişik yaklaşımlar vardır. Ekonomik ve sosyal yapı itibariyle büyük değişkenlikler göstermeyen ülkelerde ücret farklılıkları düşük düzeylerde tutulabilmektedir. Oysa, ekonomik ve sosyal yapı itibariyle önemli değişkenlikler gösteren, coğrafi ölçeği büyük ülkelerde istihdam politikalarının başarısı açısından ücret farklılıkları mümkün olduğu ölçüde artırılmaktadır. Ancak ücret farklılıklarının yönetilmesinde yoksulluk düzeyi dikkate alınmaya çalışılmaktadır.

Sonuç olarak 1980 sonrası istihdam politikalarının oluşturulmasında ve toplam istihdamın artırılmasına yönelik çözüm arayışlarında, işgücü piyasasının yeniden yapılandırılması en çok tartışılan konu ve belki de en fazla tercih edilen yaklaşım olmuştur. Bu bağlamda işgücü piyasasının yeniden yapılandırılması, IMF ve Dün-

ya Bankası'nın çalışmalarında ikinci jenerasyon reformlar olarak tanımlanmaktadır (Tela ve MacCulloch, 2003).

İşgücü piyasasının yeniden yapılanması ve esneklik ile istihdam-işsizlik ilişkisini değerlendiren çok fazla çalışma bulunmamaktadır. Açıkça, esneklik ile istihdam-işsizlik ilişkisinin değerlendirilmesinde iddialı olmak mümkün olmadığı gibi yanıltıcı da olabilir. En azından bilmekteyiz ki, istihdam ve işsizlik olguları ülkeler açısından hem içsel, hem de dışsal çok çeşitli faktörün etkisi altındadır. Ayrıca faktörlerin etki dereceleri, farklı değişkenlere bağlı olarak değişmekte ve farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle birbirine benzer ve hatta aynı politikaların uygulamada farklı sonuçlar yarattığı bir gerçektir.

İşgücü piyasasının esnekleştirilerek yeniden yapılandırılması, istihdam-işsizlik sorunlarını hafifletici ve belki de çözüme yönelten açılımlar ortaya koymaktadır. Bu bağlamda esneklik yaklaşımını reddetmek mümkün değildir. Ancak önemli olan esnekliğin benimsenmesi tartışmasının ötesinde, hangi anlayış içerisinde esneklik yaklaşımının etkin kılınacağıdır. İstihdam politikaları açısından piyasa ekonomisi anlayışının da, Avrupa sosyal modelinin de olumlu sonuçlar yarattığı ifade edilebilir. Ancak bu iki anlayışın ortak özelliği olan esneklik yaklaşımı farklı çerçeveler içerisinde uygulanmaktadır. Bu noktada ülkeler gelenekleri ve sosyoekonomik yapıları gereği bir esneklik yaklaşımı geliştirmek zorundadırlar.

Kanımca ülkemizin ekonomik ve sosyal yapılanması, kurumsal gelişimi, sosyal tarafların görece olarak zayıf da olsa birlikte yaşama arzusu, AB üyeliği hedefi ve piyasa ekonomisi anlayışını benimseyen ülkelerin yaşadığı sosyal sorunlar açısından Avrupa sosyal modelinin vurgu yaptığı istihdam politikalarını ve esneklik yaklaşımını dikkate alması daha uygun olacaktır.

Abstract: Employment and unemployment are major parts of economic and social policies. In this sense, almost all of the societies at least have difficulties to solve economic and social problems since 1970's. The model, based on political stability, economic growth, full employment, welfare payments and national solidarity, has been changed radically in the last thirty years. Without forgetting this change, basic preferences of successful national employment policies of developed countries are evaluated and particularly flexibility approach and its impact on employment are discussed in this paper. In this context, flexibility approach and its impact on employment is discussed in four sub-titles which are flexible employment, wage flexibility, flexibility of employment protection and flexibility of social security.

Keywords: Employment Policies, Flexibility Effects, Developed Countries

Kaynakça

- Ashagbor, D. (2001), "EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From 'Social Policy' to 'Employment Policy'", *European Law Journal*, Volume: 7; No: 3; September; pp.311-330.
- Berthold, N.; Fehn, R. (2001), "Labour Market Policy in the New Economy", Conference on Economic Policy in the 'New Economy', Kiel Institute of World Economics, Paderborn, No: 48; May 15-16; pp.1-36.
- Blien, U., Litzel, N., Möller, J. (2000), "The Development of European Labour Markets", Institute for Employment Research, *Labour Market Research Topics*, No: 42; pp.1-52.
- Boucher, G., Wickham, J. (2002), "Flex.Com-Flexibility and Competitiveness: Labour Market Flexibility, Innovation and Organisational Performance", Irish National Report March/July; Employment Research Centre, Department of Sociology, Trinity College Dublin, Ireland; pp.1-67.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2001), "Employment Through Flexibility: Squaring the Circle", Summary Report, Dublin, pp.1-6.
- Fagan, C., Ward, K. (2000), "Regulatory Convergence? Nonstandard Work in the UK and The Netherlands", Conference on Nonstandard Work Arrangements in Japan, Europe and the United States, August 25-26, Michigan, USA; pp.1-72.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M. (2001), "The Future of the European 'Social Model' in the Global Economy", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Volume: 3; pp.163-190.
- Grunberg, I. (1999), "Jobs for All: What Have We Learnt Since the Social Summit?", UNESCO, No: 162; pp.483-491.
- Henning, A. N. (2001), "Flexible Qualification-A Key to Labour Law?", *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Volume: 17; No: 1, Spring, pp.101-115.
- Hoffmann, E.; Walwei, U. (2000), "The Change in Work Arrangements in Denmark and Germany: Erosion or Renaissance of Standards?", First Draft; Conference on Nonstandard Work Arrangements in Japan, Europe and the United States, August 25-26, Michigan, USA, pp.1-46.
- Houseman, S., Osawa, M. (2000), "The Growth of Nonstandard Employment in Japan and the United States: A Comparison of Causes and Consequences", First Draft, Conference on Nonstandard Work Arrangements in Japan, Europe and the United States, August 25-26, Michigan, USA; pp.1-54.
- <http://www.newwork.com/Pages/Contributors/Sarfati/Socialdialogue.html> (18.01.2003).
- <http://www.lex.unict.it/dml-online/archivio/numero1/online/zoppoli.html> (18.01.2003).

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?s=2> (18.01.2003).

Milner, S. (2001), "Globalisation and Employment in France: Between Flexibility and Protection?", *Modern & Contemporary France*; Volume: 9; No: 3; pp.327-337.

Modigliani, F., Fitoussi, J., Moro, B., Snower, D., Solow, R., Steinherr, A., Labini, P. (1999), "An Economists' Manifesto on Unemployment in the European Union"; Free University of Bozen; School of Economics, Bolzano, Italy, Working Paper; No: 1; pp.1-19.

Tella, R., MacCulloch, R. (2003), "The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data"; Yayınlanmamış Makale.

Walwei, U. (1997), "Flexibility of Employment Relationships: Possibilities and Limits", Institute for Employment Research; *Labour Market Research Topics*; No: 22; pp.1-13.

Walwei, U., Werner, H. (2000), "Back to Work: The Renaissance of the Dutch Labour Market", Michael Dauderstadt and Lothar Witte (edt.); *Work and Welfare in the Enlarging Euroland*; Friedrich-Ebert-Stiftung; International Policy Analysis Unit; Bonn; pp.31-49.

Werner, H. (1998), "Labour Market Trends in the United States-Lessons We Can Learn", Institute for Employment Research, *Labour Market Research Topics*; No: 25.

Werner, H. (1999), "Countries With Successful Employment Policy-What is Behind Their Success", Institute for Employment Research; *Labour Market Research Topics*; No: 33; pp.1-22.