

ORTAK PAZAR'DA ÇALIŞMA MESELELERİ VE TÜRKİYE

Doç. Dr. Nusret M. EKİN

Istanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi

I — GİRİŞ

1957 Roma Antlaşması ile kurulmuş bulunan «Ortak Pazar» (Common Market), diğer bir ifadeyle «Avrupa Ekonomik Topluluğu» (European Economic Community - EEC), oldukça eski bir tarihten beri üzerinde durulan Avrupa Birliği fikrinin gerçekleşmesinde çok önemli bir adım teşkil etmektedir. Birleşik Avrupa fikri bir asır önce ortaya atıldığı halde, siyasî, sosyal ve ekonomik entegrasyon yönünden ciddi gelişmeler, bilhassa II. Dünya Harbinden sonra kendini göstermeye başlamıştır¹.

Hususiyle II. Dünya Harbini takip eden yıllarda Winston Churchill, «Birleşik Avrupa Devletleri» fikrini şiddetle savunmuş ve bunu harp sonu devrinin bir Avrupa sloganı haline getirmiştir². Avrupa Birliği fikrinin gelişmesini süratlendiren diğer bir faktör ise, 1947 yılından itibaren uygulanmasına başlanan «Marshall Plânı»dır. Gene aynı yıl Hollanda ile, Belçika - Lüksemburg İktisadî Birliği arasında «Benelüks Gümrük Birliği»nin kurulması, bu hususta ilk fiili adımı teşkil etmiştir.

1947 de başlayan Marshall Plân'ının tabii bir neticesi olarak 1948 yılında «Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilâtı» (The Organization for European Economic Cooperation - OEEC) doğmuştur. Bu teşkilât, esas itibarile iki ana hedefe yönelmiş bulunuyordu: Bir yandan, Amerikan yardımı ile Avrupa'nın yeniden inşasını gerçekleştirmek, diğer yandan ise, Avrupa ülkeleri arasında ticarî faaliyetleri liberalize etmek³.

1) Jensen, Finn B. - Walter, Ingo; *The Common Market*; J. B. Cippincott Co.; New York; 1965; S. 1 ve devamı.

2) Weil, Gordon L.; *A Handbook on the European Economic Community*; Frederick A. Praeger Pub.; Washington, D. C.; 1965; S. 1.

3) *Ibid*; S. 1.

1948 yılında başka yönde gelişen diğer bir hareket görüyoruz. Lahey'de kurulu bulunan «Avrupa Kongresi» (Congress of Europe), «Avrupa Konseyini» (Council of Europe) kurmak hususunda ciddi gayretler sarfetmeye başlamıştır. Böylece politik yönden de Birleşik Avrupa yaratmak hususunda önemli gelişmeler meydana gelmiştir.

Daha sonraki yıllarda, 1950 senesinde, Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman, «Avrupa Kömür ve Çelik Birliği»nin» (European Coal and Steel Community) kurulması hususunda bir teklifte bulunmuştur. Böylece 1952 yılında bu teşkilâtın kurulması da gerçekleştirilmiştir. Kömür ve Çelik Birliğinin kurulmasına yol açan Paris Anlaşmasının imzalanmasını hemen takip eden devrede, 1955 yılında, Kömür ve Çelik Birliği'nin altı üyesi olan Belçika, Fransa, F. Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda, İtalya'nın Messina şehrinde, tam bir ekonomik birlik yaratmak ve atom enerjisinin sulh maksatlarında kullanılmasını temin etmek gayesiyle, gayretlerini birleştirmişler ve bu konuda bir anlaşmaya varmışlardır⁴. Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henri Spaak başkanlığında bir komite «Ortak Pazar» ve «Euratom» kurulması hususunda ilk raporlarını hazırlamışlardır. 1956 yılı, «Avrupa Ekonomik Topluluğu» ve «Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu»nun (Europeau Atomic Energy Community) kurulması gayretleri ile geçmiştir. Böylece, 25 Mart 1957 tarihinde Roma'da «Avrupa Ekonomik Topluluğu» Antlaşması imza ve aynı yıl içinde üye devletlerin parlamentoları tarafından tasdik edilmiştir⁵.

Roma Antlaşması ile kurulan bu teşkilât, 1. Ocak. 1958 tarihinden itibaren faaliyete geçmiştir. Antlaşmaya göre, Ortak Pazar'ın tam bir tatbikata kavuşabilmesi için 12 - 15 yılı kavrayan bir intikâl devrinin geçmesi icap etmektedir. Teşkilât, 14. Ocak 1962 tarihinde birinci safhadan ikinci safhaya intikal etmiş bulunmaktadır. 1. Ocak. 1966 tarihinde ise üçüncü ve son safha başlamıştır. 31. Aralık. 1969 da intikal devresinin sona ereceği ve Antlaşma hükümlerinin tam bir şekilde tatbikine başlanacağı tahmin edilmektedir⁶.

Sekiz yıldan beri milletlerarası bir organ olarak mevcut bulunan Ortak Pazar, bilindiği gibi sadece bir gümrük birliği değil, bir çok cepheleri olan ekonomik ve sosyal bir birleşmedir. Ziraatte, sos-

4) International Labour Office; *Social Aspects of European Economic Cooperation*; Geneva; 1956; S. 8.

5) Weil; *op. cit.*; S. 2

6) *Ibid*; S. 3

yal faaliyetlerde, nakliyat ve enerjide, ticaretle ortak bir politika takibini zarurî kılmaktadır. Emegın, malların ve hizmetlerin geşitli piyasalar arasında serbestçe hareket edebilmesini imkân dahiline sokmakta, malî ve nakdî politikaları ahenkli kılmaktadır. Hiç şüphesiz yok ki, Ortak Pazar bugün dünyamızın politik ve ekonomik hayatında önemli bir fonksiyona sahiptir⁷. Ortak Pazar birçok Afrika devletlerine ekonomik gelişmelerini gerçekleştirebilmeleri için iktisadî yardımlar yapmakta, ayrıca Yunanistan ve Türkiye ile benzer ortaklık anlaşmaları imza etmiş ve böylece Avrupanın daha az gelişmiş iki ekonomisini de bünyesine alma temayülü göstermiş bulunmaktadır. Bundan başka Ortak Pazar, İran ve İsrail ile ikili anlaşmalar imza etmiştir⁸. Bunlara ilâveten, günümüzde üzerinde en çok tartışılan konulardan bir diğeri de, İngiltere'nin Ortak Pazar'a girip girmemesi meseleleri etrafında toplanmaktadır⁹.

Ortak Pazar bugün kendi bünyesi içinde birçok müesseseler kurmuştur. Bunlar arasında bilhassa Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi, Komisyon, Yüksek Mahkeme, Ekonomik ve Sosyal Komite, Avrupa Yatırım Bankası, Malî Komite, Nakliyat Komitesi, Avrupa Sosyal Fonu, Dış Ülkeler Gelişme Fonu, Dış Ticaret Komitesi, Hukukî Hizmetler Servisi, Matbu ve Enformasyon Servisi ve İstatistik Servisi sayılabilir. Bu müesseseler arasında mevzuumuza yakınlıkları dolayısıyla kısaca «Ekonomik ve Sosyal Komite» (The Economic and Social Committee) ile, «Avrupa Sosyal Fonu»ndan (European Social Fund) bahsetmek istiyoruz.

Ekonomik ve Sosyal Komite, ekonomik ve sosyal hayatın muhtelif kategorilerini temsil eden şahıslardan kurulmuştur. Hususiyle üreticilerin, ziraatçilerin, nakliyatçıların, işçilerin, sanatkârların temsilcileri bu komitede yer almaktadır. F. Almanya, Fransa ve İtalya 24'er üye ile, Belçika ve Hollanda 12'şer üye ile, Lüksemburg ise 5 üye ile bu komitede temsil edilmektedir.

«Avrupa Sosyal Fonu» ise, Ortak Pazar'da işçilere istihdam fırsatları temin etmek ve böylece yükselen hayat standardına onların iştirakini sağlamak hedefini gütmektedir. Diğeri bir ifadeyle, Ortak

7) Ataş, Nüvit; «Müşterek Pazar, Türkiye ve Çalışma Problemleri»; *Cumhuriyet Gazetesi*; 28. VII. 1966

8) Well; *op. cit.*; S. VII

9) Zadi, Ekmel; «Ortak Pazar, Ortak Pazar'da Sosyal Meseleler ve İngiltere'nin Durumu»; *Sosyal Siyaset Konferansları*; XVI. Kitap; SS. 147-182.

Pazar içinde işçilere istihdam kolaylıkları temin etmek ve işçilerin coğrafi ve meslekî seyyaliyetlerini teşvik etmek, Sosyal Fon'un ana gayesini teşkil etmektedir. Sosyal Fon'un üyeleri esas itibariyle hükümet, sendikalar ve işveren teşekküllerinden gelmektedir ¹⁰.

Giriş mahiyetindeki bu kısa izahatımızdan sonra, şimdi de Ortak Pazar'da sosyal siyaset meselelerinden bahsedelim.

II — ORTAK PAZAR'DA SOSYAL SİYASET MESELELERİ

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun sosyal siyaseti esas itibarile iki temele dayanmaktadır: Bir yandan çalışma şartlarını geliştirirken, diğer yandan yüksek bir istihdam seviyesini gerçekleştirmek ve bu yüksek seviyeyi idame ettirmek.

Nitekim, Roma Antlaşmasında kadın ve erkeğe eşit ücret prensibi, fazla mesaf, ücretli tatil ve sosyal hizmetler hususunda birçok hükümler mevcut bulunmaktadır. Yüksek istihdam seviyesi ise, işgücünün emek piyasaları arasında serbestçe hareket edebilmesini temin etmek, yeniden eğitim ve yeni yerleşmeler için yatırım yapmak ve ekonomik gelişmeyi hızlandırmaya gayret etmek suretiyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ortak Pazar'ın takip ettiği sosyal siyasetin esas hedefi, «bundan böyle üye devletlerin yaşama ve çalışma şartlarını geliştirmeyi teşvik etmek zarureti» gibi bir temele dayandırılmıştır ¹¹. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için ise, yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, kadın ve erkek için eşit ücret, fazla mesaf ücreti ve ücretli tatiller, bir vasıta olarak düşünülmüştür.

Şüphesiz, millî devletlerin takip ettikleri sosyal siyaset bir çok yönlerden bir diğerinden önemli ölçüde farklı olabilir. Bu farkların ahenkli bir hale sokulabilmesi ve ortak bir sosyal siyaset standardına varılabilmesi için büyük gayretler sarfedilmektedir.

1. Aralık 1969'da, intikal devrinin nihayete ermesinden sonra, Ortak Pazar'da işçilerin mutlak şekilde serbest hareket edebilmeleri imkânı ortaya çıkacaktır. Maamafih, Ocak 1959 tarihinde sosyal güvenlik tedbirleri ile ilgili olarak ilk hükümler kabul edilmiş, böylece emek piyasasında seyyaliyet imkânları geliştirilmiştir. Ayrıca, 1961 ve 1964 yıllarında alınan iki tedbirle, işçilerin serbest hareket edebilmeleri teşvik edilmiştir ¹². Bu tedbirler, esas itibarile

10) Weil; *op. cit.*; S. S. 91.

11) *Ibid.*; S. 257.

12) *Ibid.*; S. 258.

muayyen bir asgârî standarda ulaştıktan sonra, diğer bir üye devletten gelen işçinin istihdamını kolaylaştırmaya ve yabancı işçinin yerli işçi ile aynı şartlarla istihdam edilmesine mâtuf bulunmaktadır. Bütün bu tedbirler üye devletlerde, hususiyile F. Almanya'da kendini gösteren işgücü açıklarının doldurulmasına büyük ölçüde yardımcı olmuş, böylece 700 binden fazla İtalyan işçisi Ortak Pazar ülkelerinde iş bulma imkânlarına kavuşmuştur. Bilindiği gibi, son yıllarda yabancı işgücü talebi, üye devletler dışına da taşmak suretiyle çok büyük bir önem kazanmıştır.

Ortak Pazar'ın Sosyal Fon'u ve «Yatırım Bankası» (Investment Bank) çalışma problemlerinin çözümüne büyük ölçüde yardımcı olmaktadır. Meselâ Sosyal Fon, Ortak Pazar'ın kurulmasından dolayı meydana gelen işsizlik meseleleriyle ilgilenmek üzere teşebbüse geçmiş bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Ortak Pazar'ın tesisi ile meydana gelen rekabet şartları altında kapanmak mecburiyetinde kalan marjinal işletmelerin işsiz kalan işçileri büyük bir önemle ele alınmaktadır. Hususiyile Sosyal Fon, üye devletlerdeki işsizliği azaltmağa yardımcı olacak millî programlara katılmakta ve işçi ihtiyacı olan bölgelere işçilerin yeniden yerleşmelerini teşvik etmektedir. Avrupa Yatırım Bankası ise, Ortak Pazar içinde bulunan nisbeten daha az gelişmiş bölgelerde ekonomik büyümeyi süratlendirecek faaliyetlerde bulunmaktadır. Bankanın bu mevzuda gösterdiği gayretlere bir misal olmak üzere Güney İtalya'da yapılan yatırımlar zikredilebilir¹³. Bu kısa girişten sonra şimdi de ortaya çıkan sosyal meseleleri daha geniş şekilde ele alabiliriz.

Bilindiği gibi, Avrupa ülkelerinde işverenler kendi işçileri için sosyal yardım şeklinde önemli miktarlara ulaşan harcamalarda bulunmaktadırlar. Gene bilindiği gibi, bu sosyal yardımların önemli bir kısmı millî sosyal mevzuata dayanmakta ve mecburî bir mahiyet taşımaktadır. Şüphesiz bu değişik millî mevzuatın işverenlere yüklediği malî külfetler farklı bulunmaktadır¹⁴. Bu sebeplerden dolayı Ortak Pazar'ın kuruluş yıllarında, bu teşkilâtın üye ülkeler arasında gümrük duvarlarını kısmen ve tamamen ortadan kaldırmasının, nisbî olarak çok daha yüksek sosyal yardım faaliyetlerinde bu-

13) Barzanti, Sergio; *The Underdeveloped Areas Within The Common Market*; Princeton University Press; New Jersey; 1965; S. 172.

14) Bu hususta Ortak Pazar üye devletleri için yapılmış mukayeseli bir tablo için bakınız: *Fact On Europe*; Industrial Relations Counselors, Inc.; New York; 1966; S. 110 ve devamı.

lunan ülkelerdeki işverenleri rekabet şartları bakımından müşkül bir duruma düşüreceği umumiyetle iddia edilmiştir. Şüphesiz, böyle bir durum üye ülkeler arasında sosyal mevzuat yönünden farkların bertaraf edilmesi ve millî sosyal mevzuatın üye ülkeler arasında ahenk- li bir hale getirilmesi zaruretini ortaya çıkarmaktadır ¹⁵. Bu sebeple, Ortak Pazar'ın sosyal siyaset yönünden bir dereceye kadar Fransız tatbikatının tesiri altında kaldığı söylenebilir. Nitekim, Roma Antlaşmasının imzalanacağı yıllarda, Fransız işverenlerinin sosyal yardım yükleri, Alman ve diğer üye devletlerin sosyal masraflarına nazaran bariz derecede yüksek bulunuyordu. Hususiyle Fransa'da tatbik edilen ve çocuk adedine göre değişen aile yardımları, mukayeseli olarak üye devletler arasında bilhassa Fransa aleyhine bariz farklara yol açmaktaydı.

Antlaşma müzakerelerinin devam ettiği günlerde, sosyal yüklerin üye ülkeler arasında eşit bir seviyeye getirilmesi çok kritik bir siyasî mesele mahiyeti taşımakta ve hattâ Antlaşma müzakerelerinin başarı ile sonuçlanmasının, bu noktanın çözümüne bağlı bulunduğu düşünülmekteydi. Müzakerelerde Fransızlar esas itibariyle aşağıdaki üç nokta üzerinde bilhassa ısrar etmişlerdir. İlk olarak, 40 saatlik çalışma haftası Fransa'da carî bulunmaktadır ve bu müddetten fazla çalışılan her saat fazla mesaiye tâbidir. Bu bakımdan 45 saatlik iş haftası Ortak Pazar'ın diğer ülkelere de menfi tesir yapacaktır. O halde haftalık iş müddeti 40 saat olarak kabul edilmelidir. İkinci olarak, üye ülkelerin hepsinde kadın ve erkek ücretleri arasında önemli farklar vardır; hattâ, Belçika'da bu fark dörtte bir kadar çıkmaktadır. Kadın, erkek ücretleri arasındaki farklar kaldırılmalıdır. Nihayet, Fransa diğer beş üye devletten daha uzun ücretli tatil tatbikatında bulunmaktadır. Bu farklar da bertaraf edilmelidir. Böylece Fransızlar, sosyal mevzuatın hızlı bir şekilde ahenkleştirilmesi üzerinde bilhassa ısrar etmişlerdir. Oldukça uzun süren müzakerelerden sonra, milletlerarası ekonomik birleşme için sosyal mevzuatların en kısa zamanda ahenkleştirilmesinin bir zaruret olmadığına Fransızları ikna etmek mümkün olabilmıştır. Neticede Fransızların ısrarlı talepleri yumuşak bir dille Roma Antlaşmasının 119 ve 120. maddelerinde yer almıştır ¹⁶.

15) Bu mevzuda daha fazla bilgi için Bakınız: *Labour Law In Europe, With Special Reference To The Common Market*; Stevens and Sond Ltd.; London; 1962.

16) Jensen - Walter; *op. cit.*; S. 97.

Bu maddelerde, üye ülkelerin kadın ve erkek ücretlerini eşit olarak ödeyecekleri ve ücretli tatillerin ahenkli bir şekilde sokulması hususunda gayret sarfedileceği ifade edilmiştir.

Sosyal mevzuatta bir ahenk tesisine mâtuflar teşebbüsleri güçleştiren diğer bir husus da, üye ülkelerde sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sistemleri arasında görülen farklılıklardır. Meselâ, ihtiyarlık ve işsizlik sigortası F. Almanya'da Fransa'ya nazaran daha fazla gelişmiştir. Buna mukabil aile yardımları bakımından durum tamamen tersinedir. Benzer şekilde, sosyal sigorta sistemleri bütün ülkelerde finansman, metod vs. gibi birçok yönlerden yekdiğerinden önemli farklılıklar göstermektedir. Meselâ, bazı ülkelerde yıllık devlet bütçesinden yahut hususî vergi gelirlerinden sigortanın finansmanı maksadile istifade edilirken, diğerlerinde sigorta, işçiler, işverenler ve devlet tarafından finanse edilmektedir¹⁷. Ayrıca, üye ülkelerde ücret seviyeleri, ücret sistemleri, Çalışma mevzuatı, fiyatlar umumî seviyesi vs. gibi birçok sosyal ve ekonomik faktör de birdiğerinden önemli derecede farklı bulunmaktadır.

Roma Antlaşmasının sosyal siyasetle ilgili hükümleri, bu Antlaşmanın hususiyle 117-128 maddeleri arasında toplanmış bulunmaktadır. Bilhassa son altı madde münhasıran Avrupa Sosyal Fon'u ile ilgilidir. Aslında Roma Antlaşmasının sosyal hükümlerinde, üye ülkeleri kısa zamanda yeni sosyal mevzuat isdarına veya sosyal mevzuat ve sosyal programlarında değişiklik yapmaya zorlayan herhangi bir hüküm mevcut değildir. Yalnız 117 madde ile ortaya konan sosyal hedefin gerçekleşmesi, diğer bir ifadeyle Ortak Pazar'da yaşayanların sosyal refahı, üye ülkelerin sosyal sistemlerini ve politikalarını koordine etmeleri ve ahenkleştirmeleri zaruretine bağlı bir faktör olarak düşünölmüştür. Bu koordinasyonun gerçekleşmesinde, üzerinde bilhassa durulan hususlar istihdam meseleleri, iş mevzuatı, çalışma şartları, meslekî eğitim ve sosyal güvenlik gibi problemlerdir. Ayrıca işçi sağlığı ve iş emniyeti, toplu münasebetler düzeni, işçi sendikaları mevzuatı da önemle dikkate alınmıştır.

Bu arada geçiş devrinin ilk safhasının sona ermesinden önce, 1. Ocak, 1962 yılında, 119. cu madde ile mevzubahis edilen eşit işe eşit ücret prensibi tesis edilmiştir. Maamafih, bu hususun tatbikata konulması, 1964 yılı sonuna kadar Komisyon tarafından geciktirilmiş- tir.

17) *Facts On Europe; op. cit.*; S. 110 ve devamı.

Esasında Ortak Pazar sosyal siyasetinin gerçekleştirilmesinde, Roma Antlaşması, Bakanlar Konseyine, Ekonomik ve Sosyal Komite ile istişare ettikten sonra Komisyonu muayyen bir meselede vazifelendirme selâhiyeti vermiştir. Hususiyle bu nokta muhacir işçilerin sosyal durumlarıyla ilgili birçok meselede tatbik edilmektedir. Komisyonun çalışmaları «Avrupa Assambilesi»ne (European Assembly) yıllık «Antlaşma İcra Raporu» (Peports on the Execution of the Treaty) şeklinde takdim edilmektedir¹⁸.

Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, Antlaşma'da yer alan diğer bir hüküm ise, «Topluluk içinde işçilerin serbest hareketinin en geç, geçiş devrinin bitişine kadar garanti altına» alınacağına dairdir. Bu hükmün açıkça gösterdiği gibi, Ortak Pazar sadece Pazar içinde malların serbestçe hareket etmesini değil, ayrıca emeğin de iş fırsatlarını serbestçe kovalamasını garanti altına almaktadır. Buna ilâveten, Antlaşmanın 48 - 50 nci maddeleri istihdam fırsatlarında, ücret tatbikatında ve çalışma şartlarında milliyet esasına istinat eden bir tefrikî yasaklamıştır. Şüphesiz, böyle bir farkın Ortak Pazar emek piyasasında mevcut olması, işçi seyyaliyetine geniş ölçüde tesir edecektir. Diğer üye devletlerin işverenlerinden gelen işçi taleplerini kabul eden işçi, aynen yerli işçi gibi istihdam edileceğini ve çalışma şartlarına tabî tutulacağını bilmelidir. Bu tatbikattan sadece devlet hizmetleri hariç tutulmuştur. Şüphesiz, âmme hizmetlerinde her ülke kendi milliyetinden olan şahısları istihdam etmek temayülündedir.

Bu hükmün tatbikata intikalini temin etmek için, üye ülkelerin Çalışma Bakanlıkları arasında sıkı bir işbirliği tesis edilmiştir. Böylece, işçilerin üye ülkeler arasında serbestçe hareket etmelerini engelliyen bütün güçlükler, meselâ, ikâmet müddetleri, ikâmet müsaadesi vs. tedricen bertaraf edilmiştir. Ayrıca' yabancı işçilerin istihdam fırsatları arasında serbest tercih yapabilmelerini güçleştiren bütün engeller de ortadan kaldırılmıştır. Ortak Pazar ülkelerinde emeğin optimum dağılımını kolaylaştırmak için «takas odası» (clearing house) sistemi tesis edilmiş, böylece emek talebi ile emek arzı arasında koordinasyon kurulmuştur¹⁹.

Antlaşmanın 50 ve 51 inci maddeleri, teşkilâta, genç işçiler arasında bir «ortaklık ruhu» yaratmak, bu espriyi geliştirmek ve böylece ahenkli bir emek piyasası meydana getirmek gayesiyle, genç iş-

18) Jensen - walter, *op. cit.*, S. 99.

19) *Ibid*; S. 99.

çilerin çalışmak için bir ülkeden diğerine gitmesini teşvik etmek vazifesini yüklemiştir. Ortak Pazar ülkeleri arasında işçilerin serbestçe hareketini teşvik eden diğer bir husus da, daha önce işaret ettiğimiz gibi, sosyal güvenlik sistemidir. Bu sayede meslek hayatı boyunca değişik ülkelerde sosyal sigorta primi ödemiş olan bir işçi, istediği herhangi üye bir ülkede bütün sigorta haklarından istifade edebilmektedir. Halihazırda Ortak Pazar'a üye bütün ülkelerdeki işçiler bu sisteme dahil bulunmaktadır. Bu sistem Avrupa Kömür ve Çelik Birliği Konvansiyonu tarafından tesis edilmiş ve altı üye devlet, işçilerin bu hakkını teminat altına almıştır.

Emeğin serbestçe hareket etmesini imkân dahiline sokan Roma Antlaşması daha sonra Eylül 1961 yılında 15 numaralı Yönetmelik ile tanzim edilmiş ve emeğin seyyaliyetini kısıtlıyan mevzuatın zamanla bertaraf edilmesi için başlıca üç safha tesis etmiştir. En fazla iki seneyi geçmemek üzere, Eylül 1961 tarihinde başlayan ilk devrede, yerli işçiye ileri derecede öncelik tanınmıştır. Maamafih, üç hafta zarfında muayyen açık bir işe yerli işçi bulunamadığı takdirde bu iş için üye ülkelerin herhangi birinden işçi temin etmek mümkündür. Ayrıca, işveren çalışmak için müracaatta bulunanla temasa geçip onu ismen istetecek olursa, milliyetine bakılmaksızın bu şahsa çalışma müsaadesi verilmektedir. Yabancı işçilerin muayyen endüstrilerde, bölgelerde, firmalarda yahut ülkelerde muayyen tahditler içinde istihdamını öngören mevcut bütün idarî ve hukukî güçlükler, Eylül 1963 yılında tamamen bertaraf edilmiş bulunmaktadır.

Bu geçiş devri esnasında, ayrıca yabancı işçi aynı meslekte bir yıl devamlı çalıştıktan sonra, çalışma müsaadesini yenilemek hakkına da sahip kılınmış bulunmaktadır. Üç senelik bir istihdamdan sonra ise, kendi vafına uyan herhangi bir işte çalışmaya hak kazanmaktadır. Nihayet dört senelik bir istihdamdan sonra, işçinin milliyeti ile ilgili her türlü tefrikin gözetilmesi tamamen yasaklanmıştır. Ayrıca, 15 numaralı Yönetmelikte, işçinin 21 yaşına kadar olan çocukları dahil olmak üzere, ailesini getirmesine müsaade edilmesiyle ilgili tedbirler mevcut bulunmaktadır. Bu arada, gene aynı Yönetmeliğe meslekî eğitim, iş fırsatları ve işçi çocuklarının okula gitmesinde herhangi bir farkın gözetilmemesine dair hükümler konulmuştur²⁰.

20) *Ibid*; S. 100.

Antlaşma metniyle derpiş edilen diğeri bir husus da, yine bu Yönetmelikte tanzim edilmiştir. Böylece işçilerin takasıyla ilgili koordinasyonu temin edecek bir mekanizma meydana getirilmiştir. İş çin yapılacak müracaatlarla, işyeri açıkları Ortak Pazar seviyesinde karşılaştırılmaktadır. Şüphesiz, bu karşılaştırmada öncelik üye ülkelere tanınmaktadır. Ortak Pazar Antlaşmasının geçiş devrinin sona ermesine kadar millî hükümetlerin temsilcilerinden, işverenler, işçi sendikaları ve Çalışma Bakanlıkları mümessillerinden teşekkül eden iki komite, Komisyon'a tavsiyelerde bulunmakta ve tatbikata konulan tedbirleri kontrol etmektedir.

Alınan bu tedbirler sayesinde, Ortak Pazar ülkelerinin hızlı ekonomik gelişmelerinden doğan emek talepleri süratle karşılanabilmekte ve emeğin serbest seyyaliyetini temin edecek tedbirler büyük ölçüde gerçekleştirilmiş bulunmaktadır. Nitekim, bu tedbirler Güney Avrupa'dan Kuzey'e Ortak Pazar dışı ülkelere Ortak Pazar ülkelerine kütle halinde işçi hareketlerini mümkün kılmıştır. Meselâ, bu sayede bugün F. Almanya'da Volkswagenwerk A. G. binlerce İtalyan işçisini, Ford binlerce Türk işçisini «misafir işçi» (guest workers) olarak istihdam edebilmektedir ²¹. Şüphesiz yabancı işçilerin ve ailelerinin iklim, gıda, lisan ve kültür şartlarına intibakları hususunda bazı güçlükler ortaya çıkmaktadır. Ayrıca vatan hasreti, aile ve muhite bağıllık gibi faktörler işçi seyyaliyetine tesir etmektedir. Hattâ bazı müellifler meslekî eğitim seviyesi önemli ölçüde arttırılmadıkça, Ortak Pazar ülkeleri arasında yüksek oranda ve uzun müddetli güneyden kuzeye doğru vakî işçi hareketlerinin devam edebileceği hususunda şüphe göstermektedirler ²².

Diğeri yandan bugün F. Almanya'da ve İtalya'nın endüstrileşmiş mıntıklarında vasıflı işçi sıkıntısı gün geçtikçe artmaktadır. Hattâ Fransa'da işsizlerin miktarı fazlalaşırken, talep edilen emekle, arz edilen emeğin maliyet itibariyle birbirinden farklı olmasından dolayı, emek arzı kifayetsizliği görülmektedir.

Şüphesiz, emeğin Ortak Pazar ülkeleri arasındaki seyyaliyeti, bu ülkelere ücretlerin bünyesine tesir edecek ve ücretleri birbirine yaklaştırmak ve millî ücret seviyesi farklarını bertaraf etmek yö-

21) Tuna, Orhan - Yazgan Turan; *Türkiye'den F. Almanya'ya İşgücü Akımı ve Meseleleri*, I. Rapor; Sermet Matbaası; İstanbul 1966; S. 80 ve devamı.

22) Jensen - Walter; *op cit*; S. 101.

nünde işleyecektir. Yalnız emek seyyaliyetinin ücret seviyeleri üzerindeki bu tesirini fazla büyütmemek icap eder. Nitekim, bugün muayyen bir ülkenin kendi bölgeleri arasında dahi dikkati çekecek ücret farkları tesbit edilebilmektedir. Bilindiği gibi, işçi seyyaliyetini teşvik hususunda alınan bütün tedbirlere rağmen, bugün Kuzey Avrupa'nın muhtelif ülkeleri arasında önemli ücret farkları görülmektedir²³.

Diğer yandan Ortak Pazar sosyal siyasetinin gerçekleştirilmesinde diğer önemli bir müessese de, daha önce bahis konusu ettiğimiz gibi, Avrupa Sosyal Fon'udur. Sosyal Fon, emeğin serbest hareketi ve müessir bir meslekî eğitim tatbikatı yoluyla üye ülkelerde işsizliğin bertaraf edilmesine malî yardımda bulunmak için tesis edilmiştir. Fon'un faaliyetlerine bir misal olmak üzere bilhassa Güney İtalya'da gösterdiği gayretler zikredilebilir. Aslında Fon'un fiiliyata geçebilmesi için, ilk hareketin millî hükümet tarafından başlatılması lâzımdır. Üye ülkenin işçilerini tekrar istihdam ve yeniden yerleştirme hususunda hazırladığı ve Ortak Pazar tarafından tasdik edilmiş projelerin masraflarına Fon, % 50 oranına kadar iştirak etmekte, böylece bu sosyal masrafların yarısını kendi kaynaklarından karşılamaktadır. Fon'un masraflara iştirak edebilmesi için ilk % 50'nin bizzat millî hükümet tarafından karşılanması ve harcanması lâzımdır. Bu safhayı takiben, Fon masraflara katılmaya başlamaktadır. Bunlara ilâveten, yeniden istihdama tabî tutulan ve yeri değiştirilen işçinin en az altı ay müddetle istihdam edilmesini müteakip, Fon ödeme yapmağa başlamaktadır²⁴.

Şüphesiz, izahlarımızdan da anlaşılacağı gibi, Fon hiçbir zaman üye ülkelerin tam istihdama kavuşturulmaları mesuliyetini üzerine almamaktadır. Bu organ daha ziyade bünyevî işsizliğin mevcut olduğu bölgelerde, diğer bir ifadeyle emek arz ve talebi arasında muvazenesizliğin devamlı şekilde mevcut bulunduğu ve emek talebinin sürekli bir şekilde ortadan kalktığı muntikalarda karşılaşılan istihdam problemlerinin çözümünde millî hükümetlere yardımcı olmaktadır. Bu bölgelerde kendini gösteren muvazenesizlik, esas itibariyle uzun

23) Comparative Wage Costs and Trade Advantage: The European Economic Community Great Britain And The United States; Committee on Education and Labor; U. S. Government Printing Office; Washington; 1963; S. 62 ve devamı.

24) Weil; *op. cit.*; S. 265.

devrede tüketim tercihlerinde meydana gelecek değişmelerden veya tatbik edilen yeni teknolojinin birçok işçileri işlerinden çıkarmasından doğmuş olabilir. Tabiatıyla bünyevî işsizlik kategorisine giren bir işçi diğer bir endüstride, başka bir bölgede ve farklı bir meslekte iş arama durumuna girecektir. Bu itibarla Ortak Pazar'da bünyevî işsizlik daha ziyade coğrafi bir vâkıa olarak ortaya çıkmaktadır ²⁵.

Şayet herhangi bir işletme, işçilerinin işlerini kaybetmelerine mani olmak maksadile, işletme içinde faaliyet yönünü değiştirme hususunda herhangi bir değişikliğe temayül edecek olursa, bu husustaki ilk plân işletme tarafından hazırlanmalı ve daha sonra üye ülke tarafından tasdik edilmek üzere Ortak Pazar Komisyonuna takdim edilmelidir. Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, yeni plân tatbikatına göre, işçiler en az altı ay istihdam edildikten sonra Ortak Pazar yardımı başlayabilmektedir. Altı aylık gecikmeyle ödeme yapılması, Avrupa Kömür ve Çelik Birliğince tatbik edilen sistemle tamamen tezat arz etmektedir. Çünkü adı geçen teşekkül bu gibi hallerde derhal ödeme yapmaktadır ²⁶.

Antlaşma esaslarına göre Avrupa Sosyal Fon'u, Komisyon'un direkt kontrolü altında bulunmaktadır. Geçiş devrinin sona ermesinden sonra Bakanlar Konseyi, Komisyon ile, Ekonomik ve Sosyal Komite ile, nihayet Asamble ile istişare ettikten sonra, Ortak Pazar'ın Sosyal Fon vasıtasıyla yaptığı ödemelerin tamamını veya bir kısmını durdurma selâhiyetini haizdir. 1. Ocak. 1970 tarihinden sonra Fon'a tevdi edilecek her yeni meseleye çözüm yolu bulunması, Bakanlar Konseyi'nin ekseriyetle verdiği reylerle tayin edilecektir.

1962 yılı sonunda Fon kanalıyla üye ülkelere yapılan yardımlar, 29 milyon \$ meslekî eğitime, 7.5 milyon \$ yeniden yerleşmelere olmak üzere yaklaşık olarak 37 milyon \$ 'a varmıştır. Fert başına yeniden eğitim için yapılan masraflar, fert başına yeniden yerleşme için yapılan ödemelerden yüksek bulunmaktadır. Yeniden yerleştirme aynı ülke içinde olabileceği gibi, diğer üye ülkede de olabilir. Böylece, yeniden yerleştirme, esas itibariyle İtalyan işçilerinin diğer 5 üye ülkede yerleştirilmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle İtalya, Fon'un masraflarının sadece % 20 sini öderken, Fon'un kaynaklarından en fazla istifade eden ülke haline gelmiş bulunmaktadır. Fransa ve F. Almanya % 32'ser oranla Benelüks ülke-

25) Jensen-Walter; *op. cit.*; S. 104.

26) *Ibid*; S. 104.

leri % 16'şar oranla, Fon'un masraflarına iştirak etmektedir. Bu suretle Fon adetâ Ortak Pazar ülkeleri arasında gelirin yeniden dağılımına yol açan bir vasıta rolü oynamaktadır ²⁷.

Diğer yandan, Ortak Pazar ülkelerinde meslekî eğitim meselesi de uzun ve derinliğine yapılan araştırmalara konu olmuştur. Şüphesiz, bütün üye ülkeleri içine alan genel bir meslekî eğitim ana hedefi teşkil etmektedir. Bu arada eğitim faaliyetlerinde önemin bilhassa genç ve yaşlı işçilere verilmesi üzerinde durulmaktadır. Böylece genç ve yaşlı işçilerin teknolojik değişmelerden ve serbest ticarî ve iktisadî faaliyetlerin üye ülkelerde yaratacağı büyük tahavvüllerden doğacak problemlere intibak edebilmeleri sağlanmış olacaktır. Tabiatıyla bu sayede de işçilerin hem coğrafi seyyaliyetleri, hem de meslekî seyyaliyetleri artmış bulunacaktır.

Bu sebeplerden dolayı, Komisyon tarafından muayyen bir meslek için lüzumlu eğitim seviyesinin üye ülkelerde eşitleştirilmesi hususunda uzun devreli gayretler gösterilmiştir. Ayrıca, ziraat ve şiddetli emek arzı kifayetsizliğinin bulunduğu işkolları gibi kritik sektörlerde çok daha hızlı meslekî eğitim faaliyetleri geliştirilmiştir. Komisyon bu gayeyle meslekî eğitim faaliyetlerinin programlanması hususunda faaliyete geçmiş bulunmaktadır. Ayrıca Komisyon 1961 yılında kurduğu özel bir program ile İtalya'nın Güney bölgesindeki işçileri hızlı bir meslekî eğitime tabî tutmuş ve böylece 10 binden fazla İtalyan işçisinin F. Almanya ve Hollanda'da endüstri işletmelerinde iş bulmalarına yardım etmiştir ²⁸.

Öte yandan, 1960 yılı Mayıs ayında üye ülkelerin temsilcilerinden teşekkül eden bir komisyon, Ortak Pazar Antlaşmasında yer alan kadın ve erkeğe eşit ücret verilmesi prensibini tasdik etmiştir. Aralık 1961 yılında ise, cinsiyet esası üzerine tesis edilmiş bulunan ücret farklarının bertaraf edilmesi için devreleri gösteren bir program kabul edilmiştir. Bu programa göre, 30. Haziran, 1962 tarihine kadar % 15'i geçen farklar % 15 seviyesine indirilmiştir. 30. Haziran, 1963 tarihinde ise bu farkın nisbeti % 10'a düşürülmüş, nihayet 1964 yılı sonunda, cinsiyet yüzünden doğan ücret farkları tamamiyle bertaraf edilmiştir ²⁹.

27) *Ibid*; S. 105.

28) Barzanti; *op. cit.*; S. 152.

29) Jensen - Walter; *op. cit.*; S. 106.

Ortak Pazar Komisyon'unun faaliyet gösterdiği diğer bir sosyal siyaset meselesi de Ortak Pazar'a üye ülkelerdeki istihdam trendleridir. Bu gaye ile, Fransa ve İtalya'nın muayyen mntikalarında ek-sik istihdamla ilgili birçok araştırmalar yapılmıştır. İkinci olarak, Komisyon üye ülkelerdeki yaşama ve çalışma şartlarını ahenkleştirmek için gayretler göstermiştir. Birçok kanunî, malî ve istatistikî araştırma, sendikaların ve işverenlerin de yardımıyla gerçekleştirilmiştir. Bütün bunlara ilâveten, düşük kira rayıçlı konut projeleri üzerinde yapılmış, hususiyle yabancı işçilerin konut meseleleri üzerinde durulmuştur.

Ayrıca, endüstri sağlığı, sosyal güvenlik, iş güvenliği standartları ve endüstride çalışan kadın ve genç işçilerin korunmasıyla ilgili programlar geliştirilmiştir. Bunlara ilâveten, Temmuz, 1963 tarihinde 40 saatlik iş haftası esas kabul edilmiştir. Bu hususla ilgili olmak üzere Ekonomik ve Sosyal Komite 1. Ocak, 1966 tarihinde başlayacak olan 3. ncü intikal devresinden önce, bütün üye ülkelerden, ücretlerde herhangi bir kısıntı yapmaksızın 40 saatlik çalışma haftasını tesis etmelerini talep etmiştir³⁰.

Üzerinde durulması icap eden diğer bir husus ise, ziraî sektördeki sosyal meselelerdir. Ortak Pazar ülkelerinin ekonomik yakınlaşmasının ziraî bünye bakımından doğurduğu neticeler geniş ölçüde ziraî nüfusun seyyal olmayışının etkisi altında kalmaktadır. Bu yüzden endüstri bölgelerindeki hayat standardına nazaran, şehirlerden ve endüstri mntikalarından uzak bölgelerde yaşayan çiftçi ailelerinin hayat seviyesinde gözle görülür bir düşüklük tesbit edilmektedir. Bundan dolayı Ortak Pazar sosyal siyaseti bu meseleye de dikkatini çevirmiş bulunmaktadır. Hususiyle hastalık, yaşlılık vs. sebeblerle mesleğini değiştiremeyen çiftçilerde, problem bilhassa vahamet kazanmaktadır. Bu gibi şahıslara maalesef uzun devreli malî yardımlarda bulunmaktan başka hal çaresi görülmemektedir. Maa-fah bir ziraî mntikadan diğerine, yahut ziraatten sanayie geçmek mecburiyetinde olan çiftçilere de kısa devreli malî yardımlarda bulunmaktadır. Kısaca belirtmek icap ederse, Ortak Pazar'ın ziraî sosyal siyaseti, bir yandan bünye ile ilgili politikalarla, diğer yandan fiyat politikası ile çok yakından alakalı bulunmaktadır.

Ziraî işçilerin yeniden eğitimi meselesi de, Ortak Pazar'ın ziraî sosyal programının önemli bir kısmını teşkil etmektedir. 1950 ilâ

30 *Ibid*; S. 107.

1956 yılları arasında ziraî mntikalardan şehirlere göç edenlerin, toplam Ortak Pazar ziraî nüfusunun % 25 - 30'una vardığı hesaplanmaktadır. Bu toplamın yarısının endüstriye, % 20'nin hizmetlere ve geri kalan kısmının ise âmme hizmetlerine ve ekonominin diğer sektörlerine dağıldığı tahmin edilmiştir³¹. Çok kısa zamanda meydana gelen bu kütle hareketi, bize ziraî işçilerin eğitiminin ne kadar zarurî olduğunu açıkça göstermektedir. Filhakika Ortak Pazar çiftçilerine yeni ziraî metodları öğretmek ve zarurî hallerde bu zümreye endüstri mesleklerine göçmeleri hususunda yardımcı olacak meslekî eğitimde bulunmak, bugün Ortak Pazar'ın ziraî sektörde tatbik edilen sosyal siyasetinin esas prensiplerini teşkil etmektedir.

Hülasa olarak belirtmek icap ederse, Ortak Pazar Sosyal siyasetinin ana hedefi, Ortak Pazar işçisinin hayat standardını ve çalışma şartlarını geliştirmektir. Bu hedefe varmak için, bütün Ortak Pazar ülkelerinde hayat standardının ve çalışma şartlarının eşit bir hale sokulmasına gayret edilmektedir. Hedefe varmada sosyal mevzuatın, sosyal güvenlik sistemlerinin, toplu münasebetler düzeninin, meslekî eğitimin, endüstri sağlığı ve istihdam politikalarının ahenkleştirilmesi temel faktörler olarak düşünülmektedir.

Şüphesiz, Ortak Pazar bugün dinamik bir oluş halindedir. Bu gelişme vetiresi içinde ortaya yeni yeni meseleler çıkmakta ve bu problemlere hâl çareleri aranmaktadır. Bu arada ücretlerde, fiyatlarda, ekonomik gelişme trendlerinde üye ülkeler bakımından farklı temayüller bahis konusu olmaktadır. Tabiatıyla dinamik bir değişmeye tâbî bu sosyal ve ekonomik faktörler, beraberlerinde yeni sosyal problemler de getirmektedir. Kaldı ki, Ortak Pazar sosyal siyasetini daha da müdil bir hale sokan sebep, sadece üye ülkeler arasında değil, üye ülkeler dışından Ortak Pazar ülkelerine vaki işgücü akımıdır. Fakat bütün bu dağınık problemler içinde karşılaşılan vâkıa, Ortak Pazar ülkelerinin hızlı bir şekilde ekonomik ve sosyal standartlarını yükseltmeleridir. Böylece sekiz yaşını doldurmak üzere bulunan Ortak Pazar, ekonomik ve sosyal entegrasyonun çok başarılı bir örneğini vermiştir.

III — ORTAK PAZAR'DA İSTİHDAM MESELELERİ

Bu bölümde Ortak Pazar'da istihdam meselelerinin daha iyi anlaşılabilmesine yardım gayesiyle bilhassa emek arzı ile ilgili problem-

31) *Ibid*; S. 108.

ler üzerinde durmak istiyoruz. Bu bakımdan emek arzı ile alâkalı izahlarımızda, Ortak Pazar ülkelerinin nüfus, işgücü, istihdam, işsizlik meseleleri bahis konusu edilecek, ayrıca üye ülkeler arasında ve Ortak Pazar dışı ülkelere Ortak Pazar ülkelerine vâki yabancı işgücü akımı ele alınacaktır.

Gerçekten II. Dünya Harbi'nden iktisadî ve sosyal bakımdan tam bir çöküntü içinde çıkan Avrupa, Harpertesini devrede ekonomik ve sosyal gelişme yönünden büyük hamleler yapmak suretiyle, çok kısa zamanda bu ülkelerde yaşayanların hayat standardını yükseltmeyi başarmıştır. Şüphesiz, bu gelişmeyi hızlandıran faktörler arasında, Ortak Pazar'ın kurulmuş olmasının da çok önemli bir yeri ve rolü vardır. Önümüzdeki yılları da içine alan projeksiyonlar, ekonomik gelişmenin Harp ertesini devredeki kadar olmasa bile, gene de dikkati çekecek derecede devam edip gideceğini göstermektedir ³².

Nitekim 1965 yılında Ortak Pazar'da ekonomik gelişme, 1964 yılına nazaran biraz yavaşlamakla beraber, gene de yüksek seviyesini muhafaza etmiştir. 1964 yılında gayri safî millî hâsıladaki reel artış % 5.5'a, 1965'de ise % 4'e ulaşmıştır. Endüstriyel istihsal, 1964 de % 6.5 artış kaydetmiş, 1965'de ise bir yandan Ortak Pazar üyesi bulunan ülkelerin taleplerindeki gevşeme, diğer yandan bilhassa vasıflı işçilere olan şiddetli emek talebinin karşılanamaması, nihayet F. Almanya'da endüstriyel gelişmenin kapasite yönünden tahdite uğraması, endüstri istihsalindeki gelişmeyi yavaşlatmıştır. İtalya'dan sarfınazar edilirse, bütün Ortak Pazar ülkelerinde emek piyasası üzerinde emek arz ve talebi yönünden vâki olan gerginlik devam etmiştir. Emek piyasalarında muvazenesizliği arttıran en önemli faktörlerden bir diğeri ise, ekonomik gelişme devam edip giderken iş müddetlerinin kısılmasıdır. Hususiyle Fransa'da tatbik edilen uzun yıllık izinler, İtalya ve yine Fransa'da çalışma haftasının kısılması, genellikle yıllık çalışılan iş saatlerinde fert başına azalmalara yol açmıştır. Diğer yandan, 1965 yılında üye ülkelerin birçoğunda işsizlik oranları azalırken, istihdam edilenlerin miktarı ve oranı artışlar kaydetmiştir. Ayrıca dikkati çeken diğer bir husus ise, Belçika ve Hollanda'da emek piyasası üzerindeki gerginliğin nisbî olarak gevşemesine mukabil, F. Almanya'da durumun bütün şiddetiyle sürüp

32) Report by the Working Party on Problems of Economic Structure And Long - Term Development on Economic Development Prospects in EEC From 1960 to 1970; European Economic Community Commission (Teksir).

gitmesidir. Maamafih yapılan tahlillere göre, Fransa ve İtalya'da işsizlik oranlarında artışlar tesbit edilmiştir. Ayrıca bütün Ortak Pazar ülkelerinde işgücündeki yıllık artışın ancak % 1'e ulaştığı da hesap edilmiştir³³ Bu kısa izahlarımız dahi, Ortak Pazar ülkelerinde emek arz ve talebi yönünden meydana gelen değişimleri aydınlatacak mahiyettedir. Bu değişimleri ana karakteristikleri itibariyle şu noktalarda toplayabiliriz: 1 — Ortak Pazar ülkeleri, mukayeseli olarak Avrupa'da bir bütün halinde en hızlı ekonomik gelişme gösteren ülkelerdir. Nitekim meselâ Ortak Pazar ülkeleri 1952 - 1962 devresinde, yani 10 yıl zarfında gayri safi millî hasılda % 133 bir artış kaydederken, «Avrupa Serbest Ticaret Birliği»ne (The European Free Trade Association - EFTA) bağlı ülkelerde, aynı artış hızı sadece % 72 olmuştur³⁴ Ayrıca toplam ihracat, toplam ithalât, toplam hususî tüketim rakamları da Ortak Pazar ülkelerinde çok daha yüksek bulunmaktadır. 2 — Ekonomik gelişme hızı bu derece yüksek bir seviye gösterirken, nüfus ve işgücü artışları bu ekonomik gelişmenin talep ettiği emek arzını karşılayacak kapasitede değildir. 3 — yükselen hayat standardı ile birlikte bir yandan kuvvetli sendikalar, diğer yandan millî sosyal mevzuatdaki gelişmeler, nihayet Ortak Pazar sosyal siyasetinin millî çalışma mevzuatına tesiriyle birlikte, iş müddetleri kısalmakta, senelik izinler ve tatiller artmakta, diğer bir ifadeyle emek arzı daralmaktadır. 4 — Emek arzı ile emek talebi arasındaki bu muvazenesizliğin tabii bir neticesi olarak üye ülkelerde, işsizlik oranları düşmekte istihdam oranları yükselmekte, doldurulmamış iş açıkları artmakta, üye ülkeler arasında işgücü akımı hızlanmakta, üye ülkelerde çalışan yabancı işçilerin miktarı fazlalaşmaktadır. Hattâ bu muvazenesizlik, üye ülkelerin arasında işgücü akımı yoluyla dahi giderilememekte, Ortak Pazar dışı ülkelere ilâve emek arzına ihtiyaç hissedilmektedir.

Ortak Pazar ülkelerinde, Ortak Pazar'ın kuruluş yılından bu yana nüfus artışındaki değişmelere bakacak olursak, İtalya hariç, diğer ülkelerde artış hızının oldukça zayıf olduğunu görürüz. Nitekim aşağıdaki tablo'da bu husus açıkça görülmektedir :

33) *Facts On Europe; op. cit.; S. 1.*

34) *Jensen - Walter; op. cit; S. 1.*

TABLO I

*Ortak Pazar Ülkelerinde 1958 - 1964 Devresinde
Nüfus Artışları (000 olarak)*

Ülkeler	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Belçika	9 053	9 104	9 153	9 184	9 221	9 290	9 378
Lüksemburg	310	312	314	317	321	324	328
Fransa	44 789	45 240	45 684	46 163	46 998	47 853	48 416
F. Almanya	52 096	52 665	55 435	56 175	56 938	57 587	58 266
İtalya	48 321	48 604	48 967	49 156	49 444	49 949	50 730
Holanda	11 187	11 348	11 486	11 639	11 806	11 966	12 127
TOPLAM	156 729	167 273	171 038	172 634	174 728	176 969	179 245

Kaynak: D.P.T. Çalışmaları (neşredilmemiş)

Bir bütün olarak ele alındığı takdirde, Ortak Pazar'ın nüfusu 1958 yılında 146.7 milyon iken, 1964 yılında 179.2 milyona çıkmış, bu suretle altı senede 22.5 milyon fazlalaşmıştır. Bunun ifade ettiği mânâ, Ortak Pazar nüfusunun yılda % 1.3 oranında artmakta olmasıdır. Tabiatıyla, üye ülkelerin bir kısmında oranlar ortalamanın çok altına inerken, bir kısmında, hususiyile İtalya'da ortalamanın bir hayli üstüne çıkmaktadır.

Nüfus artışının kifayetsiz oluşu, şüphesiz ilk plânda kendini emek arzı üzerinde göstermektedir. işgücü iştirak oranlarından sarfınazar edilirse, düşük orandaki nüfus artışı daha mahdut bir işgücünü ifade eder. Kaldı ki, bu arada işgücü iştirak oranlarında da değişmeler olabilir. Ortak Pazar işgücü ile ilgili tabloya baktığımız zaman, her iki hususun da, varit olduğunu görürüz.

TABLO II
Ortak Pazar Ülkelerinde 1961 - 1964 Devresinde
İşgücündeki Değişmeler (000 olarak)

Ülkeler	1961	1962	1963	1964
Belçika	3525	3508	3590	3619
Fransa	18662	18945	19237	19500
F. Almanya	26287	26937	27066	27100
İtalya	19851	19818	19800	19900
Lüksemburg	145	147	149	149
Hollanda	4324	4380	4436	4500
Toplam	72794	73735	72278	74768

Kaynak: Facts On Europe; *op. cit.*; S. 5.

Nitekim Ortak Pazar ülkeleri 1961 yılında toplam olarak 72.7 milyonluk bir işgücüne sahip bulunurken, işgücü hacmi 3 senede 74.7 milyona çıkmış ve ele alınan devrede 2 milyon artmıştır. İşgücü hacmindeki artışlar, yılda sadece % 0.8'e varmaktadır. Filhakika bu nisbetin nüfus artışıyla karşılaştırılması şu hakikati ifade etmektedir. Ortak Pazar ülkelerinde nüfus zaten yavaş bir hızla artarken, işgücü, nüfus artışından da daha düşük bir süratle artmakta ve tabiiyle Ortak Pazar'ın işgücü iştirak oranı, gittikçe düşmektedir. Bunun ifade ettiği mânâ ise, emek arzının nisbi olarak gittikçe küçülmesidir. Kaldı ki emek arzı yönünden çalışan yıllık iş saatlerini de dikkate aldığımız takdirde, emek arzındaki daralmanın daha da şiddet kazandığını görürüz.

Diğer yandan Ortak Pazar işgücünün ekonomik sektörler itibariyle dağılımı, bize Ortak pazar'ın bir endüstri ülkeleri topluluğu olduğunu açıkça gösterecektir.

TABLO III
Ortak Pazar Ülkelerinde İşgücünün Ekonomik Sektörler
İtibariyle Bölünüşü (1963) (% olarak)

Ülkeler	Ziraat	Endüstri	Hizmetler
Belçika	6	45	47
Fransa	19	39	40
F. Almanya	22	49	38
İtalya	26	40	31
Lüksemburg	15	44	41
Hollanda	10	42	47
Toplam	15	43	41

Kaynak: Facts On Europe; *op. cit.*; S. 3.

Ayrıca Ortak Pazar'ın Toplam işgücünün yıllar itibarile sektör bölünüşündeki değişmeler de birçok önemli hususu aydınlatıcı mahiyettedir. Aşağıdaki tablo'da mutlak rakamlar itibarile toplam işgücündeki değişmeler görülmektedir.

TABLO IV

Ortak Pazar'da Toplam İşgücünün Yıllar İtibariyle Sektör Bölünüşlerinde Değişmeler (000 olarak)

Yıllar	Tarım	Endüstri	Hizmetler
1960	15 079	30 852	24 412
1961	14 489	31 375	24 864
1962	13 780	31 718	27 165
1963	12 972	32 288	27 593
1964	12 362	32 651	28 165

Kaynak: D. P. T. Çalışmaları (Nesredilmemiş).

Tablonun tetkikinden karşımıza çıkan ilk önemli nokta, yıllar itibarile ziraatin sadece nisbi olarak değil, mutlak rakam olarak da işgücü kaybetmesidir. 5 yıl zarfında ziraatte çalışanların miktarında 2.5 milyonluk bir azalma olmuş, bir yandan yıllar itibarile artan işgücü endüstri ve hizmetler sektörlerine kayarken, ziraat sektöründen de bu sektörlerle önemli hacimde işgücü transferleri meydana gelmiştir. Tabiiyle, işgücünde meydana gelen bu sektör değişmelerini emek arzı yönünden önemle dikkate almak icab eder. Bugün Ortak Pazar ülkelerinde işgücünün yarıya yaklaşan bir kısmı endüstri sektöründe çalışmakta, ziraatte çalışanlar ise sadece % 15 oranına varmaktadır. Bu oranlar bize, Ortak Pazar'ın gelişmiş ekonomik bünyesini açıkça göstermektedir. Diğer önemli bir husus da, Ortak Pazar işgücünün çok yüksek bir oranda ücret ve maaş mukabili çalışmasıdır.

Şüphesiz, mevzuumuz bakımından en mühim nokta, Ortak Pazar'a üye ülkelerde istihdamın durumudur. Aşağıdaki tablo'da Ortak Pazar ülkelerinde işsizlerin miktarı gösterilmiştir.

TABLO V

*Ortak Pazar Ülkelerinde 1960 - 1964 Devresi İtibarıle
İşsizlik Miktarlarındaki Değişmeler (000 olarak)*

Ülkeler	1960	1961	1962	1963	1964
Belçika	120	95	77	65	56
F. Almanya	271	181	154	186	169
Fransa	131	111	125	140	113
İtalya	1 546	1 407	1 162	1 069	1 087
Lüksemburg	—	—	—	—	—
Hollanda	49	35	34	34	30
Toplam	2 117	1 829	1 552	1 494	1 455

Kaynak: D. P. T. Çalışmaları (Neşredilmemiş).

1960 yılında bütün üye ülkelerde 2 milyondan fazla olan işsizlerin miktarı, muntazam azalışlarla 1964 yılında 1.5 milyona inmiştir. Bu 1.5 milyona yaklaşan işsizlerin 1 milyonunu İtalyan'lar teşkil etmektedir. Diğer bir ifadeyle, Ortak Pazar'daki işsizliğin % 70'e yaklaşan oranı İtalya'daki işsizlikle ilgili bulunmaktadır. Diğer yandan, İtalya'dan sarfınazar edilirse, üye ülkelerin hepsinde son iki yılda işsizliğin miktarında azalmalar olmuştur.

TABLO VI

*Ortak Pazar Ülkelerinde İşsizlik Oranlarındaki
Değişmeler (% olarak)*

Ülkele.	1963	1964
Belçika	1.8	1.6
F. Almanya	0.7	0.6
Fransa	1.3	1.1
İtalya	2.5	2.8
Lüksemburg	—	—
Hollanda	0.8	0.7
Ortalama	1.4	1.4

Kaynak: D.P.T. Çalışmaları (Neşredilmemiş)

TABLO VII

Ortak Pazar Ülkelerinde 1961 - 1964 Devresinde İlgücü,
İstihdam Ve İşsizlikteki Değişmeler (000 olarak)

	1961			1962			1963			1964		
	İlgücü	İşsizler	%	İlgücü	İşsizler	%	İlgücü	İşsizler	%	İlgücü	İşsizler	%
Belçika	3525	95	2.7	3508	77	2.2	3590	65	1.8	3619	57	1.6
Fransa	18662	180	1.0	18945	230	1.2	19237	290	1.5	19500	215	1.1
F. Almanya	26287	181	0.7	26937	154	0.6	27066	186	0.7	27100	196	0.6
İtalya	19851	710	3.6	19818	611	3.1	19800	508	2.5	19900	50	2.8
Lüksemburg	145	—	—	147	—	—	149	—	—	149	—	—
Hollanda	4324	35	0.8	4380	33	0.8	4436	34	0.8	4500	34	0.8
Toplam	72794	1201	1.6	73735	1105	1.5	72278	1083	1.4	74768	1025	1.3

Kaynak: Fact On Europe; op. cit.; S. 5

Nusret Ekin

Ortak Pazar ülkelerinde işsizlik oranlarını işgücünün yüzdesi olarak gösterdiğimiz takdirde, benzer neticeler alırız. Bugün Ortak Pazar'da işsizlerin oranı sadece % 1.4'e varmaktadır. Bu, kolaylıkla friksiyonel seviyeli bir tam istihdam hedefine ulaştığını rahatlıkla söyleyebiliriz. Hattâ İtalya'dan sarfınazar edilirse, Ortak Pazar'ın bugün aşırı istihdam seviyesinde olduğu görülür. Tablo VII mukayeseli olarak Ortak Pazar'da istihdam ve işsizlik meselelerini daha bariz olarak göstermektedir.

Diğer taraftan Ortak Pazar ülkelerinde işgücü miktarının ve istihdam edilenlerin, yıllar itibariyle büyük değişimler göstermediği dikkati çekmektedir. 1961 yılında toplam Ortak Pazar işgücü hacmi 72.7 milyon'a varırken, bu miktarın 1964 yılında 2 milyon artarak 74.7 milyon'a ulaştığı görülmektedir. Aynı devre zarfında işsizlerin miktarı 200 bin gerilerken, istihdam edilenlerin hacmi ise 2 milyon artmıştır. Böylece, istihdam edilenler bir yandan işsizlerden, diğer yandan artan işgücü hacminden pay almış bulunmaktadır. İşsizliğin gerek mutlak rakkam, gerek nisbet şeklinde en yüksek olduğu ülke, daha önce de işaret ettiğimiz gibi, İtalya'dır.

Bütün bu izahlarımızdan da açıkça görüleceği veçhile, geçen yıllarda olduğu gibi, önümüzdeki yıllarda da, Ortak Pazar ülkelerinde emek arz ve talebi arasındaki muvazenesizlik hiç olmazsa görünebilir bir geleceğe kadar sürüp gidecektir. Maamafih 1968 - 70 yıllarında, harp sonrası devrede doğmuş bulunan çocukların emek piyasasına katılmasıyla, iş piyasalarındaki yükün nisbî olarak gevşemesi ümit edilmektedir. Ancak bu nisbî gelişmenin emek arzı kifayetsizliğine müsbet yönde tesir etmesi çok şüphelidir. Bilindiği gibi, Avrupa ülkelerinde doğum oranları nisbî olarak çok düşük bulunmaktadır. Diğer yandan, Fransa ve Lüksemburg hariç tutulursa, bütün Ortak Pazar ülkelerinde çalışma yaşındaki nüfus içinde kadınların oranı erkeklerden fazladır. Hattâ F. Almanya'da bu durum daha açık şekilde görülmektedir.³⁵ Ayrıca Hollanda'da 15 yaşından küçük nüfusun oranı, Fransa'da 65 yaştan fazla nüfusun oranı da çok yüksek bulunmaktadır.

Bütün be sebeplerden dolayı, Ortak Pazar'a dahil ülkelerin, İtalya istisna edilmek kaydıyla hemen hepsi, emek arzı kifayetsizliğinden şikâyetçi bulunmaktadır. Durum şüphesiz, üye ülkeler içinde,

35) Tuna - Yazgan; *op. cit.*; S. 5

bilhassa F. Almanya için vehamet arz etmektedir. Halen bu ülkede 1 Milyondan bir hayli fazla yabancı işçi çalışmaktadır. Aynı şekilde Fransa, Belçika ve Hollanda bilhassa vasıflı işgücü kifayetsizliği çekmektedir. F. Almanya'da olduğu gibi, bu ülkelerde de Güney Avrupa'dan ve Orta Doğu'dan gelmiş yüz binlerce yabancı işçi bulunmaktadır. Maamafih, 1964 yılında emek arzı kifayetsizliği Fransa'da şiddetini kaybetmiş, Belçika ve Holanda'da da benzer bir temayül hissedilmeğe başlamıştır. İtalya, Ortak Pazar ülkeleri içinde işsizlik oranının en yüksek bulunduğu ülke olmasına rağmen, bilhassa endüstrileşen Kuzey Bölgesinde vasıflı emek arzı kifayetsizliği görülmektedir³⁶.

Bugün Batı Avrupa ülkeleri arasında tesbit edilen milletlerarası işçi seyyaliyeti, hiç şüphe yoktur ki, harpsonu Avrupa'sının en önemli sosyal ve ekonomik hadisesidir. Bu seyyaliyeti gerçekleştiren ve Batı Avrupa'nın bu derece hızlı sanayileşmesinde rol oynayan organ ise, muhakkak ki Ortak Pazar'dır. Ortak Pazar'ın işçi seyyaliyetini gerçekleştirmek hususundaki devamlı gayretleri sayesinde, bugün açık iş yerleri sayısı asgari bir seviyeye indirilmiş bulunmaktadır.

Hâlihazırda Ortak Pazar'da 2.5 milyondan fazla işçinin kendi ülkesi dışında istihdam edildiği hesaplanmaktadır³⁷. Meselâ, 100 binden fazla yabancı işçi Belçika'da, 1.5 milyon kadar işçi Fransa'da 1.4 milyondan fazla işçi ise F. Almanya'da çalışmaktadır. Bilindiği gibi son bir kaç seneye kadar, İtalya Kuzey Avrupa'nın endüstri ülkeleri için aslı emek arzı kaynağı teşkil etmekte idi. Esasında bugün de Ortak Pazar ülkelerinde bulunan en geniş yabancı işçi grubu İtalyan'lardan müteşekkildir. İtalyanın dış ülkelere emek arzında meydana gelen yavaşlama Ortak Pazar işverenlerinin dikkatini İspanyollara, Ynuanlılara ve Türklere çevirmiş bulunmaktadır.

Aşağıdaki tabloda Ortak Pazar üyesi ülkelere, üye memleketlerle üye olmıyan ülkelere vâki işgücü akımı gösterilmiştir.

36) Manpower Shortages and Active Manpower Policies in Europe in 1964; *Industrial and Labour Relations Review*; Vol. 92; No. 1; S. 3.

37) *Facts On Europe*; *op. cit.*; S. 4.

TABLO VIII

Ortak Pazar Ülkelerine Üye Olmayan Ülkelerden İşgücü Akımı (000 olarak)

Ülkeler	Üye Ülkelerden		Üye Ülkeler Dışından		Toplam	
	1963	1964	1963	1964	1963	1964
Belçika	5.7	7.1	20.7	26.1	26.4	33.2
F. Almanya	175.0	189.4	202.5	278.5	377.5	467.9
Fransa	15.8	14.4	99.8	139.3	115.5	153.7
İtalya	2.0	1.8	2.3	1.7	4.3	3.
Lüksemburg	7.0	7.2	1.8	3.4	8.8	10.6
Hollanda	4.8	6.7	12.3	24.1	17.1	30.8
Toplam	210.3	226.6	339.4	473.1	549.6	699.7

Kaynak: D. P. T. Çalışmaları (neşredilmemiş).

Tablodaki rakamlar hakiki miktarlardan oldukça düşük bulunmakla beraber, ana temayülleri göstermek bakımından izahlarımıza dahil edilmiştir. İlk olarak dikkati çeken husus, Ortak Pazar üyesi ülkelere vaki işgücü akımının asıl ağırlığının Ortak Pazar dışı ülkelere ait bulunmasıdır. Nitekim Ortak Pazar ülkelerinde çalışan yabancı işçilerin üçte ikisi, Ortak Pazar dışı ülkelere gelmektedir. Diğer önemli bir husus ise, en fazla yabancı işçi istihdam eden Ortak Pazar üyesi memleketin F. Almanya olduğudur. Bu ülkeyi sırasıyla Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg takip etmektedir. İtalya, ekonomik ve sosyal bünyesinin tabii bir neticesi olarak en az yabancı işçi istihdam etmektedir. Göze çarpan diğer bir nokta ise, zamanla yabancı emek talebinin teşkilât dışı ülkelere kaymasıdır. Nitekim 1963 ilâ 1964 yılları arasında, üye ülkelerden gelenlerin istihdamında sadece 16 bin kişilik bir artış olmasına mukabil, Ortak Pazar dışı ülkelere gelen işçilerde 134 bin kişilik bir yükselme meydana gelmiştir. Üzerinde durulması icap eden diğer bir husus ise, bilhassa Fransa'nın üye dışı ülkelere gelen işçileri tercih etmesidir. Aslında Lüksemburg ve İtalya'dan sarfınazar edilirse, bütün Ortak Pazar ülkelerinde, Ortak Pazar dışı ülkelere istihdam edilen işçilerin daha fazla olduğu görülmüştür.

TABLO IX

*Ortak Pazar'a Üye Olan Üye Olmayan Ülkelerden Gelen
İşçilerin Geldikleri Ülkeler İtibarıle Bölünüşü (1964)
(000 olarak)*

Ülkeler	Belçika	F. Almanya	Fransa	Lüksemburg	İtalya	Hollanda
Belçika	—	3.1	1.0	—	—	—
F. Almanya	0.9	—	2.0	1.4	0.9	2.8
Fransa	2.7	11.6	—	1.3	0.4	0.7
Lüksemburg	—	0.2	—	—	—	—
İtalya	8.4	147.6	13.0	3.9	—	3.2
Hollanda	—	26.9	15.8	—	0.3	—
Ortak Pazar Top.	12.0	189.4	31.8	7.1	1.7	6.7
Türkiye	—	64.4	—	—	—	—
Avusturya	—	19.7	—	—	0.4	0.3
Yunanistan	—	68.3	—	—	—	—
Yugoslavya	—	19.2	—	—	—	—
İspanya	—	68.8	57.8	—	—	—
Portekiz	—	—	24.8	—	—	—
İngiltere	—	—	—	—	0.3	1.4
İsveç	—	—	—	—	—	0.3
Diğer Av. Ülke.	19.6	18.6	17.3	3.4	2.0	22.2
Avrupa Ülke. Top.	31.6	448.5	131.7	10.5	4.4	30.9
Diğer Kıt'alar	9.0	19.4	—	—	—	—
Genel Toplam	40.0	467.9	131.7	10.5	4.4	30.9

Kaynak: D. P. T. Çalışmaları (negredilmemiş)nden istifade ile yeniden düzenlenmiştir.

Tablo IX'da Ortak Pazar'a üye olan ve üye olmayan memleketlerden gelen işçilerin geldikleri ülkeler itibariyle dağılışı görülmektedir. Tablo, Ortak Pazar'da emek arzı meselesinin anlaşılmasına geniş ölçüde yardım edici mahiyettedir. Yalnız tabloda işaret edilen rakkamlar, tıpkı VIII numaralı tabloda olduğu gibi, düşük miktarlar arz etmektedir. Tablo, ana temayülleri ortaya koymak bakımından faydalı olacağı düşünülmüş ve tahlillerimize alınmıştır. Ortak Pazar üyesi ülkeler bakımından ele alındığı takdirde, meselâ Belçika'nın esas itibariyle İtalyan işçisi istihdam ettiği, ayrıca diğer Avrupa ülkelerinden gelen işçilere de geniş istihdam fırsatları verdiği görülür. «Diğer Avrupa ülkeleri» kategorisi içinde muhtemelen Türk, Yunan, İspanyol, vs. işçileri bulunmaktadır. Fransa'nın ise, İspanyol işçilerine önem verdiği ortaya çıkmaktadır. Lüksemburg'ta İtalyan işçileri, Hollanda'da ise diğer Avrupa ülkelerinden gelen işçiler büyük bir yer işgal etmektedir. Üye ülkeler arasında birbirine en çok işçi gönderen memleketler ise, sırasıyla İtalya, Hollanda ve Fransa'dır. F. Almanya'nın yabancı emek talebi itibariyle hususî durumu yüzünden, Ortak Pazar ülkeleri içinde münferiden tahliline ihtiyaç vardır. F. Almanya'daki yabancı işçiler içinde Ortak Pazar ülkelerinden gelenlerin öneminin de son yıllarda gittikçe azaldığını söyleyebiliriz. Gerçekten, 1956 yılında F. Almanya'da çalışan yabancı işçilerin % 48.3'ü Ortak Pazar ülkelerine mensup işçilerden terekküp ederken, bu oran 1960 da % 60'a çıkmış, ancak bunu takip eden devrede de devamlı şekilde azalarak 1965'de % 38.9 kadar inmiştir.

TABLO X

F. Almanya'da Ortak Pazar'a Üye Olan ve Üye Olmayan Ülkelere Mensup İşçiler (000 olarak)

Yıllar	1956	1958	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Ortak Pazar İşçileri	48	68	168	283	345	385	378	453
Toplam Yabancı İşçi	99	133	279	507	655	811	933	1.164
Ortak Pazar İşçileri Oranı	% 48	% 50	% 60	% 55	% 52	% 47	% 40	% 39

Kaynak: Tuna - Ekin - Yazgan; *op. cit.*; S. 85.

«Şüphesiz bu oranları etkileyen en mühim âmil, bu devrede F. Almanya'da çalışan yabancı işçiler arasında İtalyan ve Holanda'lı işçilerin nisbetlerindeki düşüşe mukabil, İspanyol, Yunan, Yugoslav ve Türk gibi Ortak Pazar dışı ülkelere mensup işçilerin oranlarının gittikçe artmakta olmasıdır. Buna ilâveten Ortak Pazar ülkelerinin kendi içlerinde gerçekleştirdikleri hızlı ekonomik gelişme de bir diğer faktör olarak zikredilebilir.»³⁸

Ortak Pazar ülkelerinde istihdam meselelerini ana hatlarıyla izah ettikten sonra, şimdi de Türkiye'nin Ortak Pazar karşısındaki durumu ile ilgili problemlere geçebiliriz.

IV — ORTAK PAZAR KARŞISINDA TÜRKİYE'NİN DURUMU

Roma Antlaşmasının 237. ci maddesine göre, Avrupa devletlerinden herhangi birinin üyelik için Ortak Pazar'a müracaat etmeğe hakkı vardır. Antlaşmanın 238. ci maddesi ise, Ortak Pazar'a, «üye olmayı bir ülke ile, bir ülkeler birliği ile yahut Milletlerarası bir organizasyon ile» karşılıklı hakları ve mesuliyetleri gösteren bir birlik meydana getirmek üzere antlaşma akdedebilme selâhiyetini vermiştir. 1959 senesinde bu maddeden istifade etmek üzere Tunus Hükümeti Ortak Pazar'a müracaat etmiş, fakat müzakerelerden müsabet bir netice alamamıştır³⁹.

Antlaşmanın 238. maddesiyle ilgili olarak, gene aynı sene, Yunanistan ve Türkiye de üyelik için müracaat etmiştir. Yunanistan 1. Kasım. 1960 tarihinden itibaren başlamak üzere Ortak Pazar'la bir Antlaşma imza etmiştir. Türkiye ile ise, bir hayli uzun süren müzakerelerden sonra, 12. Eylül. 1963 tarihinde Ankara'da bir ortaklık antlaşması imza edilmiştir. 1. Aralık. 1964 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş olan antlaşma esaslarına göre, Türkiye'ye 5 yıllık bir «hazırlık dönemi» tanınmış, ayrıca icap ettiği zaman bu 5 yılın, aynı müddetle tekrar uzatılması kabul edilmiştir. Halbuki Yunanistan

38) Tuna - Ekin - Yazgan; *op. cit.*; S. 86.

39) Weil *op. cit.*; S. 145.

için böyle bir 5 yıllık hazırlık dönemi mevzu bahis edilmemiştir. Bu 5, belki de 10 yılın sonunda Türkiye karşılıklı vecibelerin başladığı 12 yıllık ikinci döneme girecektir. Türkiye ancak bu müddetin sonunda tam üyelik haklarına kavuşacaktır ki, böyle bir statüye sahip olabilmek için asgari 22 sene beklemek icap etmektedir⁴⁰.

Ayrıca, anlaşma metnine göre, Türkiye'ye çok mahdut ekonomik imkânlar tanınmaktadır. Bu ekonomik avantajlar esas itibarile iki nokta etrafında toplanmaktadır: Birincisi, Türkiye'nin belli başlı ihraç kalemleri olan tütün, üzüm, incir ve fındığa belli kotalar dahilinde indirimli gümrük resmî tatbik etmek; ikincisi ise, Avrupa Yatırım Bankası yoluyla sanayileşmemize 175 milyon dolarlık malî yardımda bulunmak. Bu bakımdan denebilir ki, anlaşma, çok uzun devreli ve belirsiz bir ümit kapısı açmıştır. Kaldı ki, anlaşma ile bugün Türkiye Ortak Pazar'ın sadece kapısına ayağını atmıştır. Diğer dikkati çeken bir nokta ise, yeni üyelik statüsü altında, geçen 1965 yılının Türkiye için hiç bir de başarılı geçmemiş olmasıdır⁴¹. Şüphesiz, Ortak Pazar'a Türkiye'nin üye oluşu ile ortaya çıkan ekonomik konular mevzuumuzun dışında bulunmaktadır. Kaldı ki, bu mevzu hiç olmazsa ekonomik yönüyle birçok çevrelerin dikkatini çekmiş, devlet organları, ilim adamları ve bilhassa işverenler konu ile yakından ilgilenmişlerdir. Mevzu, Türkiye bakımından değerlendirilirken gözden uzak tutulmaması icap eden diğer bir husus ise, Türkiye'den çok daha geniş sosyal ve ekonomik imkânlara sahip bir Avrupa memleketinin bugün üyelik için Ortak Pazar'a müracaat etmiş olmasıdır. Üyelik talebi türlü ekonomik ve sosyal tartışmalara yol açan İngiltere dışında, 1961 yılında Avusturya, İsviçre, İsveç ve 1962 yılında ise İspanya ve Portekiz üyelik için müracaat etmişir. Nihayet son olarak Kıbrıs üyelik için Ortak Pazar'dan talepte bulunmuştur⁴².

40) Cillov, Halûk; «Ortak Pazar ve Türkiye», *Milliyet Gazetesi*; 14 Mayıs 1966.

41) *Ibid* :

42) Weil; *op. cit.*; S. 158.

Türkiye ile Ortak Pazar arasında imza edilen anlaşma esas itibarile ekonomik meselelere yönelmiş bulunmaktadır. Sadece anlaşmanın bir iki yerinde sosyal meselelerle ilgili gayet belirsiz bazı maddeler bulunmaktadır. Hususiyle 2. maddede «Türk halkının çalıştırılma seviyesinin ve yaşama şartlarının yükseltilmesi»ni göz önünde bulundurmaktan bahsedilmekte, 4. madde «Ortaklığın iyi işlenmesini sağlamak için Türkiye'nin ekonomik politikalarının Topluluğunkilere yaklaştırılması..» mevzuubahis edilmekte ve nihayet 12. maddede. «Akit taraflar, aralarında serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek için, Topluluğu kuran Andlaşmanın 48, 49 ve 50. maddelerinden istifade edeceklerdir» denilmektedir. Bu çok müphem sosyal hükümler dışında, anlaşma metnine ek olarak neşredilen ve iki heyet başkanı arasında anlaşmanın imzası sırasında teati edilmiş bulunan iki mektup bulunmaktadır. Ortak Pazar heyeti başkanı Günther Seeliger tarafından Türk heyeti başkanı Hasan İŞİK'a tevdi edilen mektupta, «Bu müzakereler sırasında belirttiğiniz isteğe uymak üzere, Ortak Pazar Antlaşmasının 4 ve 12. maddeleri hükümleri gözönünde bulundurularak Ortaklık Konseyinin Türkiye'deki işgücüne ilişkin sorunları hazırlık döneminden itibaren inceleyebilmesini Topluluğun kabul eylediğini size bildirmekle şeref duyarım.» denilmektedir. İşte Ortak pazar'la Türkiye arasında imzalanan anlaşmanın Ortak Pazar ülkelerinde çalışan Türk işçilerine getirdiği yeni imkânlar bu mektupta zikredilen temenniden ibarettir.

Diğer yandan bilhassa 1960 yılından itibaren tedricen artmak üzere, Batı Avrupa ülkelerinden yurdumuza yabancı işçi talepleri gelmeye başlamıştır. Bu taleplerin yıllar itibariyle seyri ve Ortak Pazar ülkeleri ile diğer Avrupa ülkeleri arasındaki bölünüşü aşağıdaki tablo'da gösterilmiştir.

TABLO XI

*Avrupa Ülkeleri Tarafından Talep Edilen Türk İşçilerinin
Talepte Bulunan Ülkeler İtibarıyla Dağılışı
(10.7.1966 tarihine kadar)*

Ülkeler	1961	1962	1963	1964	1965	1966	Toplam	%
F. Almanya	4127	10716	32855	57917	53083	21351	180049	86.0
Belçika	—	—	5605	7700	2979	—	16284	8.0
Fransa	—	—	73	25	—	—	98	—
Hollanda	—	—	265	3546	2659	777	7247	3.1
Ortak Pazar Top.	4127	10716	38798	69188	58721	22128	203678	97.1
Avusturya	—	169	1013	1569	2204	552	5507	2.6
İsviçre	—	—	36	371	132	89	628	0.3
İngiltere	—	—	—	—	20	—	20	—
Genel Toplam	4127	10885	39847	71128	61077	22769	209833	% 100

Kaynak: D. P. T. Çalışmalarından istifade edilerek yeniden düzenlenmiştir.

10. 7. 1966 tarihine kadar İş ve İşçi Bulma Kurumlarına intikâl eden yabancı ülkelerin emek talebi 210 bin kişiye varmaktadır. Tablonun tetkikinden en büyük talebin 71 bin işçi ile 1964 yılında vukûbulduğu görülmektedir. Yabancı ülkelerin talep ettikleri Türk işçisi 1964 yılına kadar artmış, bu tarihten sonra gerileme göstermiştir. Maamafih, elimizdeki 1966 senesiyle ilgili rakkam 7 aylıktır. Senenin geri kalan 5 ayında da talep aynı hızını devam ettirdiği takdirde, 1966 senesi talebi ancak 40-45bine varabilecektir. Diğer yandan, her sene ortaya çıkan emek talebinin tamamına yakın kısmı Ortak Pazar ülkelerinden gelmektedir. Nitekim 6 senelik devre zarfında Türk işçisine olan talebin % 86 sının F. Almanya'dan geldiği, Ortak Pazar ülkeleri dikkate alındığı zaman, bu oranın % 97 ye yükseldiği görülmektedir. O halde Türkiye yönünden Batı ülkelerine işgücü akımı, tamamına yakın kısmı itibarile, Ortak Pazar ülkelerine işgücü akımı mahiyetindedir.

Diğer yandan mesele, Ortak Pazar'ın ve hususiyle F. Almanya'nın bu Türk emek talebine, emek arz eden bir ülke olarak Türkiye'nin nasıl mukabele ettiği yönünden de ele alınabilir. Aşağıdaki tabloda Batı Avrupa ülkelerine gönderilen Türk işgücünün Ortak Pazar ve Ortak Pazar dışı ülkeler itibariyle dağılışıma işaret edilmiştir.

TABLO XII

Avrupa Ülkelerinde Çalışan İşçilerimizin Gittikleri Yıllar ve Ülkeler İtibarile Dağılışı

Ülkeler	1961	1962	1963	1964	1965	Toplam	%
F. Almanya	1476	11025	23436	54902	45572	136411	84.8
Belçika	—	—	5605	6651	1661	13917	8.6
Fransa	—	—	63	25	—	88	—
Holanda	—	—	251	2958	2181	5390	3.3
Ortak Pazar Top.	1476	11025	29355	64536	49414	155806	97.2
Avusturya	—	160	937	1434	1973	4504	2.8
İsviçre	—	—	36	193	122	351	—
İngiltere	—	—	—	—	8	8	—
Genel Toplam	1476	11185	30328	66163	51517	160669	% 100

Kaynak: Börtüçene, İcen; Milletlerarası İşgücü Hareketleri ve Türkiye; *Sosyal Siyaset Konferansları*, XVIII. Kitap.

1965 senesine kadar dış ülkelerden 187 bin Türk işçisi talep edilmiş, buna mukabil Türkiye aynı devre zarfında 160 bin işçiyi yurt dışına yollıyabılmıştır. Bu arz ve taleple ilgili iki rakkamın karşılaştırılmasından, Türkiye'nin, talepleri % 90 gibi oldukça yüksek bir oranda karşıladığı hakikati ortaya çıkmaktadır. Daha evvel izah etmiş olduğumuz XI no. lo tabloyla elimizdeki bu tablo arasında büyük benzerlikler mevcut bulunmaktadır. 1965 sonu itibarile Batı Avrupa ülkelerinde, İş ve İşçi Bulma Kurumu kanalıyla gitmiş, 160 bin kişilik, bir Türk işgücü bulunmaktadır. Avrupa'daki işçilerimizin %97'si Ortak Pazar ülkelerinde çalışmaktadır. Bütün Türk işçilerinin ise % 85'i F. Almanya'da istihdam edilmektedir. Şüphesiz işçilerimizden bir kısmı F. Almanya'ya gittikten sonra, Ortak Pazar'a dahil olan veya olmıyan başka bir ülkeye geçmek suretiyle çalışmasına dış ülkelerde devam etmektedir. Bu mahdut transferlerden sarfınazar edilirse, Türkiye yönünden Batı Ülkelerine işgücü akımı, esas itibariyle Ortak Pazar'a ve hususiyle F. Almanya'ya işgücü akımı mahiyetini taşımaktadır.

Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından önümüzdeki yıllarla ilgili olarak yapılan tahminlerde, 1972 yılında yabancı ülkelerde çalışacak Türk işçilerinin 500 bine varacağı hesap edilmiştir⁴³. Bu tahminin isabet derecesinden sarfınazar edilirse, dış ülkelerde çalışan işçilerimizle ilgili sosyal ve ekonomik problemlerden bazılarının önümüzdeki yıllara da şâmil olmak üzere devam edip gideceği aşîkârdır. O halde, mesele srf bu güne kadar olan tatbikatıyla değil, önümüzdeki yıllardaki gelişmeler itibariyle de Ortak Pazar ile çok yakından ilgili bulunmaktadır.

Bugüne kadarki tatbikatında Türkiye, Ortak Pazar ve diğer Avrupa ülkelerinde çalışan işçilerimizle ilgili problemleri ikili anlaşmalar ile tanzim etmiştir. F. Almanya ile 30. Ekim. 1961, Avusturya ile 15. Mayıs 1964, Holanda ile 19. Ağustos. 1964 Belçika ile 16. Temmuz. 1964, nihayet Fransa ile 8. Nisan. 1965 tarihinde, Türk işçilerinin bu ülkelere gönderilmesiyle ilgili hususları tanzim eden ikili anlaşmalar imza edilmiştir. Ayrıca işçilerimizin sosyal güvenliklerini emniyet altına almak üzere ilk defa 30. Nisan. 1964 tarihinde F. Almanya ile bir sosyal güvenlik anlaşması yapılmıştır. Model F. Almanya ile imzalanan anlaşma olmak üzere, 5. Nisan. 1966 tarihinde Holanda ile benzer bir anlaşma imzalanmış, yalnız anlaşma henüz mec-

43) Devlet Plânlama Teşkilâtı; *1965 Yılı Programı*; Ankara; 1965 S. 368.

lislerden geçmemiştir. Belçika ile yapılan anlaşmanın metni paraf edilmiş, Avusturya ile yapılan anlaşmada, adı geçen devlet tadilat istemiştir. Ayrıca sosyal güvenlik anlaşmaları imza etmek üzere Fransa, İsveç ve İsviçre nezdinde de teşebbüse geçilmiştir. Bu izahlarımızdan da anlaşılacağı gibi, Batı Avrupa ülkelerinde çalışan işçilerimizin istihdamlarıyla ilgili bütün hususlar ikili anlaşmaların mevzuu olmaktadır.

V — SONUÇ

Ortak Pazar ve Ortak Pazar karşısında Türkiyenin durumuyla ilgili izahlarımızdan ortaya çıkan genel sonuçları aşağıdaki noktalar etrafında toplamak mümkündür:

1 — Harpertesi devrede süratli bir ekonomik gelişme gösteren Batı Avrupa'da iktisadî kalkınmayı hızlandıran faktörlerden biri de hiç şüphesiz Ortak Pazar'dır. Ortak Pazar ülkeleri ekonomi ve sosyal entegrasyon yoluyla bir yandan hızlı bir kalkınmayı başarırken, diğer yandan üye ülkelerde yaşayan milyonluk kütelere istihdam, sosyal güvenlik ve insanca yaşamak ve çalışmak imkânlarını da temin etmek suretiyle ekonomik gelişmelerini gerçekleştirmişlerdir. Diğer bir ifadeyle, farklı ekonomik ve sosyal bünyelere sahip ülkeler, muhtelif yollarla bir diğerine yardım ederek ekonomik ve sosyal standartların ahenkli bir şekilde yükseltmeyi başarmışlardır.

2 — Hattâ bu gelişme bilhassa 1960'lardan sonra o derece büyük bir hacme ulaşmıştır ki, İtalya'dan sarfınazar edilirse, üye ülkelerin hepsi, Ortaklık dışından öteden beri mahdud derecede istihdam ettikleri yabancı işçilerin hacmini biraz daha arttırmak veya yeni işgücü kaynakları bulmak lüzumunu hissetmişlerdir. Böylece Türkiye emek arz eden ülkeler arasına katılma fırsatını bulmuştur.

3 — Avrupa ülkelerinin veya daha sınırlı bir ifadeyle Ortak Pazar'ın, 1960'ları takip eden devrede görüldüğü kadar geniş hacimde yabancı emek talebine önümüzdeki yıllarda da devam edeceği hususunda ciddi şüpheler doğmuş bulunmaktadır. Nitekim son yıllarda Avrupa'nın emek piyasalarında görülen gerginlikte dikkati çeken bir gevşeme olmuştur. Halbuki dış ülkelerde çalışan Türk işçilerinin tamamına yakın kısmı Ortak Pazar ülkelerinde istihdam edilmektedir.

4 — Türkiye Ortak Pazar'a esas itibariyle ekonomik motiflerle, yani kendisiyle benzer ekonomik bünye gösteren Yunanistan yanında, ihraç imkânları bakımından müşkül duruma düşmemek endişesiyle girmiştir. 1959 senesinde üye olmak için müracaat yapıldığı zaman, meselenin sosyal tarafı, başka bir ifadeyle, kısa bir devre sonra geniş kütlelerin Avrupa ülkelerinde istihdam edileceği hususu, haklı olarak düşünülmemiştir. Böylece birkaç ziraî ihraç kaleminin Avrupa ülkelerine satılmasında, elverişsiz duruma düşmeme endişesi, bu teşebbüsü başlatan bir faktör olmuştur.

5 — Bu gayretler esas itibarile mahdut bir mali yardım ve gene mahdut birkaç ihraç maddesinin korunmasını hedef tutan, daha ziyade ekonomik meselelere yönelmiş, çok uzun vadeli ve oldukça belirsiz bir anlaşmayla sonuçlanmıştır. Esasında milletlerarası bir organizasyon olarak Ortak Pazar'ın ekonomik yönünün çok daha ağır bastığı aşikârdır. Fakat gelişme seyri içinde Ortak Pazar'ın kaydettiği ekonomik inkişaf daha önce de ifade ettiğimiz gibi, beraberinde tam istihdamı, hattâ yüksek seviyeli bir tam istihdamı da getirmek suretiyle, Güney'in nisbeten az gelişmiş İtalya'sına çok geniş ekonomik ve sosyal faydalar sağlamıştır.

6 — Türkiye son 5 - 6 yıldır Avrupa piyasalarına emek arz etmeye muvaffak olduysa, bu durumun, kendisinin Ortak Pazar'a üye olup olmamasıyla hiçbir alâkası mevcut değildir. İmzaladığı Ortak Pazar anlaşmasında Ortak Pazar ülkelerinde çalışan Türk işçileriyle ilgili olarak teati edilen bir mektuptan başka hiçbir hüküm olmadığı gibi, bu yönden diğer üye olmıyan Avrupa Ülkelerine, meselâ Yugoslavya, İspanya vs. gibi ülkelere karşı hiçbir rüçhanlı durumu da mevzubahis değildir.

7 — Dış ülkelere işgücü sevkinin bugün Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesi yönünden taşıdığı önem her türlü münakaşanın dışındadır. Avrupa ve Ortak Pazar ülkeleri yabancı emek talebi yönünden eski hararetlerini gittikçe kaybederken ve Türkiye'nin Ortak Pazar'la imzaladığı anlaşmayla sosyal yönden bu topluluğa entegre olması bahis konusu edilemezken, dış ülkelere işgücü akımının muayyen bir noktada sabitleşeceği ihtimali gittikçe kuvvet kazanmaktadır.

8 — İşte bu durgunluğu bir noktada bozmak ve Ortak Pazar'a işgücü akımını tekrardan hızlandırmak için yeni bazı temayüller belirmiştir. Bu arada çalışma mevzuatımız, sosyal güvenlik tedbirleri-

miz vs. gibi yönlerden Ortak Pazar standartlarına yakın olduğumuz gerekçesiyle sosyal entegrasyona öncelik verilmesi istenmiş, böylece bir yandan Ortak Pazar ülkelerine daha fazla işgücü akımı imkân dahiline sokulmak istenirken, diğer yandan bu gelişmenin ekonomik entegrasyonu da hızlandıracağı düşünülmüştür.

9 — Bütün bu arzuların, anlaşmanın metninden kuvvet alan hukukî bir muhtevası olmadığı gibi, İtalya'nın tahmin edilecek sebeplerden doğan şiddetli mukavemetiyle de karşılaşacağı âşikârdır. Bugün Ortak Pazar'la yaptığımız anlaşmanın yarattığı mevcut üyelik statüsünün Türkiye'nin gelişmesine esaslı şekilde tesir edeceğini düşünmek, realist bir görüş olarak benimsenemez. Maamafih Ortak Pazar'a üye ülkelerde açılacak istihdam fırsatları bakımından, Ortak Pazar dışı ülkelere nisbetle Türk işçilerine öncelikler sağlamak imkânları mevcut gözükmektedir.
