

## Küresel Ekonomik Sorunların Çin İşgücü Piyasasına Etkileri: 2008 Sonrası Dönemde Çalışma İlişkileri Ve Mevzuatta Meydana Gelen Değişimler

*Effects of Global Economic Problems Over Chinese Labor  
Market: Change of Labor Relations and Labor Laws After  
2008*

**Abdurrahman Benli<sup>1</sup>**

**Özgür Topkaya<sup>2</sup>**

### Özet

2008 yılında piyasaları etkilemeye başlayan küresel kriz; beraberinde küresel ekonomiyi yolundan çıkaracak sorunları da getirmiştir. Çin ekonomisi küresel iktisadi sorunlardan en az etkilenen ülkeler arasında görülmesine rağmen, ihracat odaklı büyüme stratejisi sonucu krizden etkilenmektedir. Çin'de iktisadi sistemin alt sistemi olarak çalışma ilişkileri sistemi; devletin sosyal alanlarda merkezîyetçi anlayıştan uzaklaşması sebebiyle ekonomik görünümünden farklı bir durum arz etmektedir. Artan işgücü huzursuzluklarını ortadan kaldırmak amacıyla 2008 yılında yürürlüğe giren Yeni İş Sözleşmesi, İstihdamın Teşviki ve İş Uyuşmazlıkları Arabuluculuğu ve Hakemlik Yasalarına rağmen huzursuzluklar artarak devam etmektedir. Çalışmada, 2008 yılı öncesi yeni kanunların hazırlanmasına yol açan sebepler ortaya konduktan sonra, günümüzde Çin'de çalışma ilişkilerinin işleyişindeki aksaklıklar ve ortaya çıkan durum nedenleriyle tartışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Çalışma İlişkileri, Küresel Ekonomik Sorunlar, Çin Çalışma İlişkileri, Çin İşgücü Piyasası.

1 Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, abenli@sakarya.edu.tr

2 Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ozgur\_1@hotmail.com

### **Abstract**

*Global economic recession that started in 2008 brought together several economic problems that caused imbalances in the global economy. Chinese economy is seen as one of the least affected countries among others. However, the country is also affected due to its export-oriented structure of the economy. As a sub-system of economic system, labor relations system of China reflect a different situation. Although the government enacted several laws, namely Employment Contract Law, Employment Promotion Law and Labour Disputes Mediation and Arbitration Law in 2008 in order to reduce the increasing number of labour disputes, the incidents still continue. The study aims to put forward the reasons as to why above mentioned laws were introduced and then try to discuss ill functioning of industrial relations system of China in recent years.*

**Keywords:** *Labor Relations, Global Economic Issues, Chinese Labor Relations, Chinese Labour Market.*

## Giriş

2008 yılında küresel finansal krizin ortaya çıkmasından bu yana geçen süre zarfında küresel ekonomi halen iyileşmeye çalışmaktadır. 2012 yılında küresel ekonomik büyüme daha da zayıflamıştır. Artan sayıda gelişmiş ülke ekonomisi iki dipli ekonomik resesyona yaşamıştır. Ciddi dış borç sorunu yaşayan ülkeler ise resesyona anlamında yüksek işsizlik, düşük toplam talep, mali tasarruf paketleri, yüksek kamu borcu yükleri ve finansal sektör kırılganlığı ile birlikte; daha büyük sorunlara sahip bulunmaktadırlar. Başlıca gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde büyüme oranları da önemli ölçüde yavaşlamıştır. Bu durum dış risklere karşı açıklığı ve ülke içindeki sorunlara işaret etmektedir. Birçok düşük gelirli ülke ise şu ana kadar oldukça iyi bir görünüm arz etmektedir, fakat şu anda hem gelişmiş hem de başlıca orta gelirli ülkelerde ortaya çıkan ekonomik yavaşlama probleminin yayılmasıyla karşı karşıya bulunmaktadırlar. Önümüzdeki iki yıl boyunca ekonomilerin bu zorluklarla mücadele edecekleri öngörülmektedir.<sup>3</sup>

Dünyadaki ekonomik görünümün arz ettiği olumsuzluklara rağmen düşük de olsa ekonomik büyüme oranlarının süreceği tahmin edilmektedir. Diğer gelişmekte olan ülkelerin kaydettiği büyüme oranlarına paralel olarak Çin Halk Cumhuriyeti'nin de (Çin) düşük oranlarda da olsa ekonomik büyüme kaydetmeye devam edeceği ancak dört yıl içerisinde Çin'de kısa süreli bir ekonomik yavaşlama olacağı beklenmektedir.<sup>4</sup> Sahip olduğu dünyanın en kalabalık nüfusu ve küresel ekonomide son 30 yıldır ucuz işgücü kaynağı olarak cazibe merkezi haline gelen bir ülke olarak Çin Halk Cumhuriyeti'nde iyi işleyen çalışma ilişkileri toplumsal huzurun sağlanması bakımından büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, Çin'de çalışma ilişkileri uzun süreden beri bir dengesizlik arz etmektedir. Mao dönemi boyunca tüm işçilerin sahip oldukları beceriler ile devletin sahip olduğu istihdam birimlerine katkı yapmaları beklenmekteydi. Bu birimler aynı zamanda ücretleri belirlemekte, sağlık, barınma, çocukların eğitimi ve hatta evlendirme hizmetlerini sunmaktaydılar. 1980'lerde Deng Xiaoping'in reformları ile kamu sahipliğindeki bu

3 United Nations, "World Economic Situation and Prospects 2013", *Global Outlook, Pre-Release, Chapter 1*, Newyork 2013, s.1

4 Bill Conerly, "International Economic Forecast 2012-2013", *Forbes*, April 24, 2012, <http://www.forbes.com/sites/billconerly/2012/04/24/international-economic-forecast-2012-2013/>, Erişim Tarihi: 16 Ocak 2013.

kuruluşlar, özel işletmelere dönüştürüldü. Otoritenin işletmenin en üst düzey yetkililerinde bulunması şeklindeki örgütsel yapı ise aynı kaldı. Ancak Çin ekonomisinin doğrudan yabancı sermayeye ve işletmelere açılmasıyla, Uzak Doğu'da yaygın olan yönetim-çalışan ilişkileri özellikleri Çin'deki mevcut Maocu işletme ve birey arasındaki ilişkinin yerini aldı.<sup>5</sup>

### **Küresel Ekonomik Sorunlar ve Çin Ekonomisi'nin Görünümü**

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 2008 yılında konut sektöründeki ihmallerden ortaya çıkan sorunların diğer piyasalara ve finans kuruluşlarına yayılması ve ardından sınırları aşarak diğer ülkelerdeki konut sektörüne bağlı tahvil piyasasını etkilemesi, küresel düzeyde ekonomik karmaşaya yol açmıştır. Bunun sonucu olarak dünya dört yıllık bir ekonomik durgunluk dönemi içerisinde bulunmaktadır. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler ekonomik durgunluktan ciddi şekilde etkilenmektedirler. Gelişmiş ülkeler II. Dünya Savaşı'ndan buyana geçen dönemde, ekonomik büyüme anlamında en ciddi düşüş oranlarını kaydetmektedirler.<sup>6</sup>

2009 yılında görülen GSYİH oranlarındaki düşüş, finansal krizin küresel ekonomik krize dönüşmesine yol açmıştır. Bu küresel resesyon kamu gelirlerini önemli ölçüde azaltmış, refah devletlerine ek yükler getirmiştir. Buna ilave olarak, birçok gelişmiş ülkede hükümetler bankaları kurtarmak için maliyetli kurtarma paketlerini yürürlüğe sokmuşlardır. Aynı zamanda bütçe açıklarını azaltmak için harcamaları kesmişler ve tasarruf tedbirleri almışlardır. Yatırımcılar ve kredi derecelendirme kuruluşları avro alanındaki Portekiz, İrlanda, Yunanistan ve İspanya gibi bazı ülkelerin kredi kullanılabilirlikleri ile ilgili olarak şüpheye düşüncü; bu ülkelerin kamu borçları üzerine güvenilirlikleri ortadan kalkmıştır. Ekim 2009'da Yunanistan kreditorlerine ödeme yapamayacağını ilan etmiş ve Şubat 2010'da ülke Avrupa Komisyonu'nun bütçe gözetimine geçmiştir.<sup>7</sup>

5 Haiyan Wang, Richard P. Appelbaum, Francesca Degiuli, Nelson Lichtenstein, "China's New Contract Law: Is China Moving Towards Increased Power for Workers?", *Third World Quarterly*, 30:3, 2009, s.485.

6 Roland Craigwell, Troy Lorde, Winston Moore, "Fiscal Policy and the Duration of Financial Crises", *Applied Economics*, 45: 6, 2013, s.793.

7 Rebecca Zahn, "European Enlargement and the Economic Crisis: Impact and Lasting Effects", Working Paper 2013.01, European Trade Union Institute, Brussels, 2013, s.8.

Çin, Doğu Asya'da yer alan diğer gelişmekte olan ülkeler ve Japonya ile aynı paralelde olacak şekilde, sürekli yüksek ekonomik büyüme elde etmek amacıyla ihracat odaklı bir sanayileşme politikası izlemektedir. 1997-1998 yılları arasında Asya piyasalarındaki mali krizi takiben, bu ülkeler gelecek mali krizleri aşabilmek adına tedbir olarak döviz rezervleri biriktirmeye başlamışlardır. Mayıs 2011 itibariyle Asya'da 3,5 trilyonluk döviz rezervi bulunduğu öngörülmektedir. Bu rakam dünya toplam döviz rezervinin üçte ikisidir. İhracat açısından tercih edilebilir bir döviz oranını sağlayabilmek için; Çin para politikacıları, yabancı döviz kuru piyasasına, alıcıların döviz olarak bulundukları cari hesap fazlalıklarını satın alarak müdahale etmektedirler. Böylece Çin ekonomisindeki para arzının büyümesine de yol açmaktadırlar. Oluşturulan döviz rezervlerinin enflasyonist risklerinin önüne geçebilmek amacıyla, yetkililer ülke içi tahviller bastırmakta ve büyüyen para arzını dengelemektedirler. Ardından bu paraları dolar cinsinden varlıklara yatırım yaparak, ülke içi tahvillerin maliyetlerini ortadan kaldırmaya çalışmaktadırlar. Bazı gözlemciler göre bu durum Çin'den ABD'ye doğru sermayenin akışına yol açmaktadır. Böylece Amerikan tüketicilerine ucuz kredilerin sağlanması desteklenmiş ve bu durum nihayetinde 2008-2009 küresel krizine yol açmıştır.<sup>8</sup> Çin Merkez Bankası verilerine göre Çin'in yabancı döviz rezervi miktarı 2012 yılı için 3.31 trilyon dolardır.<sup>9</sup>

**Tablo 1: Seçilmiş Ülkelerde GSYİH Büyüme Oranları**

	2008	2009	2010	2011
Çin	9,6	9,2	10,4	9,3
ABD	-0,4	-3,5	3,0	1,7
Japonya	-1,0	-5,5	4,4	-0,7
AB27*	0,3	-4,3	2,0	1,6

**Kaynak:** World Bank Veri Tabanı, Erişim Tarihi: 17 Ocak 2013

\*Eurostat Veri Tabanı, Erişim Tarihi: 17 Ocak 2013

8 Gerald Chan, "China's Response to the Global Financial Crisis and its Regional Leadership in East Asia", Asia Eur J, 9, Springer, 2012, s.199.

9 The People's Bank of China, "Official Foreign Exchange Reserves Stood at US\$3.31 Trillion", Financial Statistics 2012, [http://www.pbc.gov.cn/publish/english/955/20130114164249631487923/20130114164249631487923\\_.html](http://www.pbc.gov.cn/publish/english/955/20130114164249631487923/20130114164249631487923_.html), Erişim Tarihi: 17 Ocak 2013.

Tablo 1’de seçilmiş ülkelerde ve Avrupa Birliği’nde (AB27) GSYİH büyüme oranları bir önceki yıla göre değişim şeklinde verilmektedir. 2008 yılında başlayan küresel kriz ile birlikte; ABD ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerde ekonomik büyüme 2008 ve 2009 yılları arasında negatif yönde seyretmiş ardından ise iyileşme dönemine geçmiştir. 2008 yılında ABD’de GSYİH bir önceki yıla göre -0,4 olarak gerçekleşmiştir. AB’de küresel finansal kriz paralelinde gelişen borç krizi ise ekonomik büyümenin pozitif seyretmesine rağmen çok düşük oranlarda gerçekleşmesine yol açmıştır. Çin’de ekonomik büyüme oranları ise kriz döneminde %9 ve üzeri oranlarda seyretmiştir. Bir önceki yıl 9,6 ve 2010 yılında 10,4 şeklinde gerçekleşen büyüme oranı değerlendirildiğinde Çin’in ekonomik krizden büyük oranda etkilenmediği görüşü ortaya konabilir. Ancak ihracat ve ithalat verileri, ihracat odaklı üretimi benimsemiş Çin’de; krizin etkileri olduğunu ortaya koymaktadır.

**Tablo 2: Çin İhracat/İthalat Verileri (\$)**

	İhracat	İthalat	Dış Ticaret Dengesi
2008	14.306.900.000.000	11.325.700.000.000	2.981.200.000.000
%	17,5	18,5	13
2009	12.016.100.000.000	10.059.200.000.000	1.956.900.000.000
%	-16,0	-11,2	-35
2010	15.777.500.000.000	13.962.400.000.000	1.815.100.000.000
%	31,3	38,7	-7
2011	18.983.800.000.000	17.434.800.000.000	1.549.000.000.000
%	17,249	24	-14

**Not:** Her sütunda verilen % oranları bir önceki yıla göre kendi grubundaki değişim oranını yansıtmaktadır.

**Kaynak:** China Statistics Bureau, “Total Value of Imports and Exports”, China Statistical Yearbook 2012.

Tablo 2’de Çin’in 2008 yılından itibaren dış ticaret verilerine yer verilmektedir. Bu veriler ihracat, ithalat ve dış ticaret dengesi verileridir. 2008 yılında 14 trilyon dolar olan Çin ihracatı, 2009 yılında 12 trilyon dolara gerilemiştir. Bu durum bir önceki yıla göre

%-16'lık bir düşüşü işaret etmektedir. 2010 yılında ihracat rakamları toparlanmış ve 15 trilyon dolara yükselmiştir. 2011 yılında Çin'in ihracatı yaklaşık 19 trilyon dolar olarak gerçekleşmiştir.

Çin'de ithalat verileri değerlendirildiğinde; aynı şekilde 2009'da ithalat rakamlarında ciddi düşüşler olduğu gözlemlenmektedir. 2009 yılında Çin'de ithalat rakamı 10 trilyon dolar olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında ihracat ve ithalat rakamlarında görülen ciddi düşüş, Dünya'da görülen ekonomik krizin Çin'deki etkileri olarak yorumlanabilir.

Dış ticaret dengesi değerlendirildiğinde, Çin'de dış ticaret dengesinin ihracat lehinde fazla verdiği görülmektedir. Ancak geçen dört yıllık dönemde ihracat-ithalat arasındaki fark sürekli olarak azalmaktadır. 2011 yılı itibariyle Çin'in dış ticaret dengesi ihracat lehine 1,5 trilyon dolardır.

Çin'de gerçekleşen muazzam üretim, ülkenin başta enerji ve metal olmak üzere çeşitli kalemlerde ithalat yapmasına yol açmaktadır. Bu ithalat kalemleri ile oluşan ticaret hacmi ise GSYİH'de yatırım oranı olarak ifade edilmektedir. Çin'de yatırım ve tasarruf oranı kısmen uluslararası sermayenin düşük maliyeti sebebiyle 2007 yılında GSYİH'nin %30-35 aralığına yükselmiştir. Ardından 2008 yılında ortaya çıkan küresel krize karşı ortaya koyduğu mali ve parasal teşvik programı çerçevesinde yatırım ve tasarruf oranını GSYİH'nin %45'ine gelecek şekilde düzenlemiştir. Bu durum Çin'de ekonomik büyümeye yatırımların katkısının %5'e yükselmesine yol açmıştır.<sup>10</sup>

Yüksek yatırım oranlarının Çin gibi hızla büyüyen bir ekonominin ihtiyaç duyduğu sermaye birikimini sağlaması beklenmektedir. Yinede, bu kadar büyük yatırım-GSYİH oranlarının eş görülmemiştir. GSYİH'nin %35'i gibi bir oran daha sürdürülebilir ve altı çizilen verimlilik ve nüfus büyümesi ile uyumludur. Çinli yetkililer daha düşük yatırım oranını yansıtmaktan ziyade hizmetler sektörüne ve beşeri sermaye gibi soyut varlıklara doğru yatırımı ortaya koyacak daha dengeli bir yatırım modeline olan ihtiyaçlarını belirlemişlerdir.

Yeni yatırım modeli kısmen, işgücü yatırımlarını gücendiren ve sermaye yatırımlarını tercih eden üstü kapalı teşviklerin azaltılması ile gerçekleştirilebilir. Fiziksel sermaye yatırım oranlarındaki zaman içerisinde gerçekleştirilecek dengelemenin ve küçülmenin uzun vadeye

<sup>10</sup> The World Bank, *Global Economic Prospects 2013, Assuring Growth Over The Medium Term*, Volume 6, Washington, January 2013, s.21.

yayılmış hızlı tüketim büyümesi ile dengelenmesi umulmaktadır.<sup>11</sup>

Çin'in küresel ekonomideki artan ağırlığı ve küresel büyümenin itici gücü rolüne sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda yatırımlarda görülecek sert bir düşüşün dünya çapında sonuçları olacağı ortaya çıkmaktadır. Bu konuyla ilgili yapılan öngörüler, Çin'in yatırım oranındaki %10'luk bir düşüşün GSYİH oranında yaklaşık %3'lük bir gerilemeye yol açacağını göstermektedir. Yatırımın, yüksek ithalat içeriği, böyle bir düşüşün ithalatta azalmaya yol açacağını göstermektedir. Bu durum Çin üzerine etkiyi azaltırken, dünyanın geri kalanına yayılmasına yol açmaktadır. Çin'de %10'luk bir yatırım oranı düşmesi beklenmemektedir. Ancak %5 gibi bir düşüşün ortaya çıkaracağı sonuçlar Tablo 3'de verilmektedir.<sup>12</sup>

Tablo 3'de görüldüğü üzere Çin ekonomisi dünya ekonomisi için büyük önem arz etmektedir. Çin GSYİH/yatırım oranındaki %5'lik bir azalma dünya GSYİH oranında reel anlamda -0.5'lik bir düşüşe yol açacaktır. AB için bu azalma, -0.4'lük bir düşüş anlamına gelmektedir. ABD, Japonya gibi yüksek gelirli ülkeler grubunda da aynı şekilde -0.4'lük bir azalma öngörülmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için -0.7'lik bir düşüş öngörülmektedir. Reel GSYİH düzeylerinde görülecek düşüşlerin yanı sıra, Çin'in GSYİH/ Yatırım oranındaki ani bir düşüşün yol açacağı sorunların görüleceği diğer alanlar ise cari hesap dengesi ve mali dengedir.

11 The World Bank, a.g.e., s.21.

12 The World Bank, a.g.e., s. 22.



**Tablo 3: Çin GSYİH/Yatırım Oranında Ani Bir Düşüşün Yol Açacağı Sonuçlar**

	Reel GSYİH	Cari Hesap Dengesi	Mali Denge
	% Seviye Değişimi	Değişim, %GSYİH	
Çin	-1.4	1.7	-0,3
Doğu Asya&Pasifik	-1.3	1.3	-0.3
Doğu Asya&Pasifik, (Çin Hariç)	-0.6	0.0	0.0
Dünya	-0.5	0.0	-0.2
Yüksek Gelirli Ülkeler	-0.4	-0.2	-0.2
Avro Alanı	-0.4	-0.1	-0.1
Gelişmekte Olan Ülkeler	-0.7	0.4	-0.3
Gelişmekte Olan Ülkeler (Çin Hariç)	-0.3	-0.3	-0.2
Düşük Gelirli Ülkeler	-0.3	-0.2	-0.1
Orta Gelirli Ülkeler	-0.7	0.4	-0.3

**Kaynak:** The World Bank, Global Economic Prospects 2013, Assuring Growth Over The Medium Term, Volume 6, Washington, January 2013, s.22.

Küresel büyümede görülen yavaşlamaya rağmen, Çin ve diğer yükselen ekonomilerin küresel kriz boyunca; küçülen ihracat piyasalarına karşın büyümeye devam ettikleri ya da büyüme oranlarını korudukları görülmektedir. Bu ülkeler küresel ekonomide büyümeye önemli derecede olumlu katkı sağlamaktadır. Uluslararası toplum ve özellikle ABD'deki politika yapıcılar Çin'in küresel ekonomik iyileşmeye yapacağı katkıya büyük önem vermektedirler.<sup>13</sup> Bunun başlıca sebebini günümüzde Çin'in üstlendiği dünyanın üretim üssü olma özelliğini taşıması oluşturmaktadır. Ucuz işgücü sebebiyle Çin, birçok endüstri kolunda başlıca üretim merkezlerini barındırmaktadır.

13 Peter Drysdale, "Can Asia Help Power the Global Recovery?", Think Tank 20: New Challenges for the Global Economy, New Uncertainties for the G-20, June 2012, s.9.

## Yeniden Yapılanma, Özelleştirmeler ve İşçi Hareketleri

Ekonomik reform hareketi, Çin’de benzeri olmayan bir hızda, uzunlukta ve mekansal genişlikte ekonomik büyümeye yol açmıştır. Milyonlarca insanı yoksulluktan kurtarmış ve kişi başına düşen gayri safi milli hasıla düzeyini 1978 yılındaki 224\$ düzeyinden 2008 yılında 3.180\$ düzeyine çıkarmıştır. Bu süreçte Çin aynı zamanda en eşitlikçi toplumdan Asya toplumları içerisinde ekonomik bakımdan en eşitsiz toplum haline dönüşmüştür. Ekonomik liberalizasyonun toplamdaki sonucu istihdam yapısındaki ciddi değişimdir. 1978 yılı ile 2008 yılı arasında geçen 30 sene içerisinde kentli işgücü oranı 95.1 milyondan 293.5 milyon kişiye çıkmış, kamu sektöründeki istihdam, toplam kentli istihdam oranının %78.3’ünden %21.9’a düşmüştür. Yabancı sermaye yatırımlı sektörlerde (Hong Kong, Macao ve Taiwan’daki işletmeler dahil) 0 oranından 15.8 milyona yükselmiştir. 1978 yılında en yüksek paya sahip olan tarım sektöründe istihdam o dönemdeki %69.9 oranından, Tablo 4’de belirtildiği üzere 2011 yılı itibariyle toplam istihdamın %34.8’ine gerilemiştir. Bu dönem içerisinde sanayi sektörü %17’den %29.5’e ve hizmetler sektörü de %12.2’den %35.7’ye 2011 yılı itibariyle yükselmiştir. Muhtemelen istihdam yapısında görülen en dramatik artış, göçmen işgücünde<sup>14</sup> yaşanmaktadır. Ulusal İstatistik Bürosu 2008 yılı sonuna kadar göçmen işçilerin sayılarının 225 milyona ulaşmış olduğunu öngörmektedir.<sup>15</sup>

14 Peter Drysdale, “Can Asia Help Power the Global Recovery?”, Think Tank 20: New Challenges for the Global Economy, New Uncertainties for the G-20, June 2012, s.9. Hanehalkı Kayıt Sistemi Uygulayan Çin, kırsaldaki nüfusun kentlere kalıcı olarak göçünü engellemektedir. Bu nedenle kırsalda yaşayan işgücü, daha iyi şartlar içeren kentlerdeki iş imkanlarını değerlendirmek üzere belirli sürelerle aldıkları izinleri kullanarak kentlere göç etmekte, oturma iznine sahip olmadıkları için, çalışma izinleri sona erdiğinde kayıtlı buldukları kırsal bölgeye geri dönmektedirler. Bu sisteme hukou-göçmenlik sistemi denmektedir. (Bknz. Kam Wing, Chan and Li Zhang, “The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes”, China Quarterly, 1999.)

15 Mary E. Gallagher, Ching Kwan Lee, and Sarosh Kuruvilla, “Introduction and Argument”, From Iron Rice Bowl to Informalization, Ed. Sarosh Kuruvilla, Ching Kwan Lee and Mary E. Gallagher, Cornell University, USA, 2011, s.1.

**Tablo 4: Çin'de 2005-2011 Yılları Arası Kentlerde Faaliyet Gösteren İşletmelerin Ortalama Ücret Endeksleri**

Yıllar	Toplam	Personel ve İşçiler	Kamu İşletmeleri	Kollektif İşletmeler	Diğer İşletmeler
2005	114.3	114.6	115.4	114.9	111.2
2006	114.6	114.4	114.4	115.1	114.4
2007	118.5	118.7	120.2	120.0	115.6
2008	116.9	117.2	116.0	117.2	117.6
2009	111.6	112.0	112.7	113.8	109.8
2010	113.3	113.5	112.4	116.5	114.2
2011	114.4	114.3	113.4	119.9	115.4

Not: Bir önceki yıla göre değişim oranları gösterilmektedir. Bir önceki yıl 100 olarak kabul edilmektedir.

**Kaynak:** China Statistics Bureau, "Average Wage of Employed Persons in Urban Units and Related Indices", China Statistics Yearbook 2012, Employment and Wages, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexeh.htm>, Erişim Tarihi: 5 Mart 2013.

Tablo 4'te 2005 ve 2011 yılları arasında kentlerde faaliyet gösteren işgücüne işletme türlerine göre ödenen ücretlerde meydana gelen yıllık değişim oranlarına yer verilmektedir. 2005-2008 arası toplam ücret oranlarındaki değişim incelendiğinde; küresel krizin etkilerinin hissedildiği 2009 yılında ücretlerde meydana gelen yıllık artış oranının bir önceki yıla göre 5 puanlık bir düşüş kaydettiği ancak yıllar itibarıyla yüzde onun üzerinde yükseldiği gözlemlenmektedir.

Çin'de kişi başına düşen GSYİH düzeyi ile ilgili veriler mevcut bulunmasına karşın, ücret trendlerini doğru yansıtacak verilere ulaşılamamaktadır. Çin'de ücretler ve ücret oranları ile ilgili uygun ayrıntılı veriler bulunmamaktadır. Yayımlanan asgari ücretler ve ortalama ücretlerin birbirleri ile karşılaştırmaları ve ayrıca ortalama ücretin hesaplanmasında hangi ücret gruplarının dahil edildiği belirsizdir. Genel fikir vermesi amacıyla Merz'in 2011 tarihli çalışmasında sunduğu veriler değerlendirilmiştir. Buna göre; GSYİH içinde toplam ücretlerin payı 1995 yılında %53 oranından, 2007 yılında %40'a düşmüştür. Kentsel ortalama ücretler GSYİH oranlarının gelişiminin gerisinde kalmıştır. Son yıllarda ortalama ücretin üzerinde artmaktadır. Zorunlu asgari ücretler 1995 yılında

ortalama ücretlerin %44'ünü oluştururken 2006 yılında %28'ine düşmüştür. Bu rakam ücret yayılımında güçlü bir artışa eşittir. Göçmen işçiler, kentli işçilerin aldıkları ücretlerin yaklaşık %50-70'ini almaktadır.<sup>16</sup>

**Tablo 5: Çin'de İstihdamın Genel Görünümü**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ekonomik olarak aktif nüfus (10.000)</b>	76.531	77.046	77.510	78.388	78.579
<b>Toplam istihdam edilen kişi (10.000)</b>	75.321	75.564	75.828	76.105	76.420
<b>Tarım (%)</b>	40,8	39,6	38,1	36,7	34,8
<b>Sanayi (%)</b>	26,8	27,2	27,8	28,7	29,5
<b>Hizmetler (%)</b>	32,4	33,2	34,1	34,6	35,7
<b>Şehirde İstihdam edilenler (10.000)</b>	30.953	32.103	33.322	34.687	35.914
<b>Kamu İktisadi Teşekkülleri</b>	6.424	6.447	6.420	6.516	6.704
<b>Şehir kolektif sahipliğindeki birimler</b>	718	662	618	597	603
<b>Kooperatif birimleri</b>	170	164	160	156	149
<b>Ortak sahipliğe sahip birimler</b>	43	43	37	36	37
<b>Sınırlı Sorumlu Şirketler</b>	2.075	2.194	2.433	2.613	3.269
<b>Pay sahipliğindeki Ltd. şirketler</b>	788	840	956	1.024	1.183
<b>Ozel şirketler</b>	4.581	5.124	5.544	6.071	6.912
<b>Hong Kong, Macao ve Tayvan'dan gelen yatırımcılar tarafından kurulmuş birimler</b>	680	679	721	770	932
<b>Yabancı sermayeli birimler</b>	903	943	978	1.053	1.217
<b>Kendi hesabına çalışanlar</b>	3.310	3.609	4.245	4.467	5.227
<b>Kırsalda istihdam edilenler</b>	44.368	43.461	42.506	41.418	40.506
<b>Ozel işletmeler</b>	2.672	2.780	3.063	3.347	3.442
<b>Kendi hesabına çalışanlar</b>	2.187	2.167	2.341	2.540	2.718
<b>İşsizlik (%)</b>	830	886	921	908	922

Kaynak: China Statistics Bureau, "4-1 Employment", China Statistical Yearbook 2012.

16 Rudolf, Traub-Merz, "Wage Strikes and Trade Unions in China-End of the Low-wage Policy?", International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin Germany, 2011, s.2.

Tablo 5'te Çin'de istihdamın genel görünümü ile ilgili verilere yer verilmektedir. 2007 yılında toplam istihdam edilen kişi sayısı 750 milyon 321 bin kişidir. Bu rakam 2011 yılında 760 milyon 420 bin kişiye yükselmiştir. 2007 yılında istihdam edilenlerin %40'ı tarım, %26,8'i sanayi ve %32,4'ü ise hizmetler sektöründe istihdam edilirken; 2011 yılı itibariyle tarımın istihdamdaki payı %34,8'e gerilemiş, sanayinin payı %29,5'e yükselmiş ve hizmetlerin payı ise %35,7'ye yükselmiştir.

Çalışma ilişkilerini yakından ilgilendiren bir diğer konu ise işletme sahipliğine göre istihdam edilenlerin dağılımıdır. KİT'lerde istihdam oranlarındaki artış dikkate alındığında; 2007 yılında 60 milyon 424 bin kişiden 2011 yılında 60 milyon 704 bin kişiye ulaşıldığı ve böylece artışın yaklaşık 300 bin kişi olduğu görülmektedir. Öte yandan şehirlerde kurulu özel şirketlerin artış oranları değerlendirildiğinde; özel şirketlerde istihdam edilenlerin, 2007 yılında 40 milyon 581 bin kişiden, 2011 yılında 60 milyon 912 bin kişiye çıkarak şehirlerdeki KİT'lerde istihdam edilen kişi sayısını geçtiği görülmektedir.

Çin'de çalışma ilişkileri, ülkenin kuruluşundan buyana çeşitli değişimler geçirmiştir. Mao Döneminde<sup>17</sup> tüm işçilerin kamu sahipliğindeki istihdam birimlerinde hizmetlerini sunmaları beklenmekteydi. Bu birimler aynı zamanda ücretleri belirliyorlar, sağlık, barınma ve çocukların eğitimini üstleniyorlar ve hatta evlilik ayarlamaları yapıyorlardı.

1980 yılında Deng Xiaoping'in reformlarını takiben birçok kamu teşekkülü, özel işletmelere dönüştürülmüştür. Bu dönemde örgütsel yapı -özellikle şirketin üst yönetiminin sahip olduğu mutlak yetki- önemli ölçüde değişmemiştir. Ancak Çin ekonomisinin yabancı yatırıma ve yabancı işletmelere açılmasıyla Maocu dönemin çalışma ilişkileri sistemi yerini Uzak Doğunun diğer ülkelerinde mevcut bulunan çalışma ilişkileri sisteminin özelliklerine bırakmıştır.<sup>18</sup> Bu bakımdan planlı ekonomi dönemi olarak adlandırılan 1950-1980 yılları arasında Çin'de işgücü piyasası bulunmamaktadır. Söz konusu dönemde ücretlerin idaresi ve işgücü tahsisine dayanan bir sistem bulunmaktaydı. Bu sistem devlete ve özellikle Çin Komünist Partisi'ne eşitlikçilik ve parti kontrolü dahil çeşitli amaçlarını

17 Mao Dönemi, 1949-1976 arası dönemdir.

18 Haiyan Wang, Ricahard P. Appelbaum, Francesca Degiuli, Nelson Lichtenstein, "China's New Labour Contract Law: Is China Moving Towards Increased Power for Workers?", *Third World Quarterly*, 30:3, 2009, s.485.

gerçekleştirebilmesi için büyük yetki sağlamaktaydı.<sup>19</sup>

1980'li yılların başından itibaren Çin'de ekonomik sistemde yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Bu çerçevede devlet sahipliğindeki işletmelerin birçoğu özelleştirilmeye başlanmıştır.

Özelleştirme ile birlikte çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan en önemli sorun işgücünün 1980 öncesi sahip olduğu iş güvencesi ve sosyal haklarının düzenlenmesidir.

30 yıllık geçmişe sahip reform hareketi sürecince devlet, artan işgücü mücadeleleri ve sosyo-politik ilişkileri göz önünde bulundurarak sosyalist hukuk düzenini öne çıkarmak için çeşitli önlemler almıştır. Merkezi hükümet 30 yıl süresince 400 ulusal yasayı, 1.000 idari yasayı, 10.000 yerel kuralı ve düzenlemeyi ve 30.000 idari prosedürü yürürlüğe koymuş ya da üzerinde değişikliklere gitmiştir. Bu bakımdan ülkede hukuk alanında devrim meydana gelmiştir.<sup>20</sup>

Eski dönemin çalışma ilişkileri sisteminden yasal iş sözleşmesinin yürürlüğe konmasına kadar geçen süre zarfında Çin'de işçiler büyük zorluklar yaşamışlardır. Ulusal İş Kanununun yürürlüğe girebilmesi ancak 1995 yılında mümkün olabilmıştır. Bu yasa ile hangi türden işletmede istihdam edilirse edilsin; tüm çalışanların işverenleri ile iş sözleşmesi imzalamaları yükümlülüğü getirilmiştir. Ancak daha başından bu yasaya uyma konusunda özellikle özel ve yabancı şirketlerin faaliyet gösterdikleri sektörlerde zafiyetler ortaya çıkmıştır.

2007 yılında Çin'in yasama organı olan Halk Kongresi'ne çalışma hayatı ile ilgili yasaları düzenleyen resmi bir yetkilinin sunduğu rapor, geçen süre boyunca sadece tüm işletmelerin %50'sinin çalışanları ile iş sözleşmesi imzaladıklarını ortaya koymuştur. İmzalanan iş sözleşmeleri arasında %60-70'i bir yılın altındaki kısa dönemli sözleşme olma özelliğindedir.

Devlet Konseyi'nin 2006 tarihli Çin'in göçmen işçileri üzerine araştırma raporu, iş yasasının göçmen işçiler için uygulanmadığını bariz bir şekilde ortaya koymuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2004 yılında 40 şehirde gerçekleştirdiği anket

19 John Knight and Lina Song, *Towards a Labour Market in China*, Oxford University Press, New York, 2005, s.3.

20 Jenny Chan, "Meaningful Progress or Illusory Reform? Analyzing China's Labor Contract Law", *New Labor Forum*, 18 (2), Spring 2009, s.45.

sonuçları; 120 milyon göçmen işçinin sadece %12.5'inin iş sözleşmesi imzaladığını ortaya koymuştur. Bu işçilerin %15'i sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır ve sadece %10'unun sağlık sigortası bulunmaktadır. %48'ine düzenli ücret ödemesi yapılırken, %52'si düzenli olarak ya da arada sırada kendilerine ücret ödemesi yapılmadığını rapor etmişlerdir.

Göçmen işçilerin %68'i haftalık izin günü kullanamazken; kanun öngörmesine rağmen %54'ü hiçbir zaman fazla mesai ücreti alamamıştır. Ayrıca bu gruptaki işçilerin %76'sı yasal tatil mesai ücreti ödemesi almamışlardır.<sup>21</sup> 1995 İş Yasası altında Çin'de sendikal örgütlenmenin şemsiye örgütü olan Tüm Çin İşçi Sendikaları Federasyonu'nun (ACFTU) toplu sözleşme sonuçlandırması ile ilgili rolü genişletilmiş ve ücret, çalışma saatleri, dinlenme günleri, tatiller, iş sağlığı ve güvenliği, sigorta ve refah hizmetleri meseleleri üzerine özelleştirilmiştir. Aynı zamanda yürürlüğe giren toplu sözleşmenin işletmeyi ve işletmede faaliyet gösteren tüm işçileri ve personeli bağladığını belirtmiştir.<sup>22</sup>

Yasal zorunluluk olmasına rağmen 2007 yılına kadar mevcut yasal yükümlülüklerin işveren tarafından yerine getirilmemesi ve bu kişilerin devlet tarafından herhangi bir yaptırımla karşılaşmamaları sonucu Çin'de iş uyuşmazlıkları 1994-2007 yılları arasında katlanarak artmıştır. Tablo 6'da 1994-2007 yılları arasında Çin'de iş uyuşmazlıkları ile ilgili veriler sunulmaktadır.

---

21 Eli Friedman and Ching Kwan Lee, "Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective", *British Journal of Industrial Relations*, 48:3, Blackwell Publishing Ltd/London School of Economics, September 2010, s.509-510.

22 Susan Leung, "China's Labor Contract System from Planned to Market Economy", *Journal of Law, Ethics and Intellectual Property*, Volume 3, Issue 1, 2012, s.7.

**Tablo 6: 1994-2007 Yılları Arası Çin'de Hakeme Giden İş Uyuşmazlıkları**

Yıl	İş Uyuşmazlıkları	Toplu İş Uyuşmazlıkları	Uyuşmazlığa Dahil Olan Çalışan Sayıları
1996	48121	3150	189120
1997	71524	4109	221115
1998	93649	6767	358531
1999	120191	9043	473957
2000	135206	8247	422617
2001	154621	9847	467150
2002	184116	11024	608396
2003	226391	10823	801042
2004	260471	19241	764981
2005	313773	16217	744195
2006	317162	13977	679312
2007	350182	12784	653472

Kaynak: Ma Ji, "The Settlement of Labor Disputes Through Mediation and Arbitration in China", Study Report, Peking University School of Transnational Law, Final Draft July 9, 2012, s.5-6.

Tablo 6'da ilk sütunda yer alan verilerde hakeme giden toplam iş uyuşmazlıkları rakamlarına yer verilmektedir. 1996 yılında 48.121 iş uyuşmazlığı hakeme gitmiştir. 2000 yılında hakeme giden uyuşmazlık sayısı 135.206'ya yükselmiştir. İş uyuşmazlıklarının 3.150 tanesi toplu iş uyuşmazlığı olarak sınıflandırılmıştır. İş uyuşmazlığı sayısı 2005 yılında 314.000'e ve toplu iş uyuşmazlığı sayısı 16.217'ye yükselmiştir. 2012 yılı itibariyle mevcut verilere göre 2007 yılında 350.182'ye yükselmiştir. Toplu iş uyuşmazlığı sayısı ise 12.784'e yükselmiştir. Tüm bu uyuşmazlıklarda; uyuşmazlığa taraf olan çalışan sayıları değerlendirildiğinde ise 1996 yılında 189.120 işçinin uyuşmazlık sebebiyle iş mücadelesi verdikleri görülmektedir. 2000 yılında iş uyuşmazlığına dahil olan çalışan sayısı 422.617 kişi iken 2007 yılı itibariyle bu rakam 653.000 kişiye yükselmiştir.



## 2008 Tarihli Üç Yeni İş Yasası ve Çin Çalışma İlişkilerinde Yeni Yasalar Sonrasındaki Gelişmeler

Çin'in Cumhurbaşkanı Hu Jintao'nun 65 numaralı emri ile İş Sözleşmesi Yasası 1 Ocak 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun Ulusal Halk Kongresi'nin 29 Haziran 2007 Tarihinde düzenlediği 28. oturumunda kabul edilmiştir. Kanun 14 sayfadır ve 8 bölümden oluşmaktadır.<sup>23</sup> İş Sözleşmesi Yasasının yanı sıra aynı yıl iki yasa daha yürürlüğe girmiştir. Bunlardan birincisi Ocak ayında yürürlüğe giren "İstihdam Teşvik Yasası" ve Mayıs ayında yürürlüğe giren "İş Uyuşmazlığı Arabuluculuğu ve Hakemlik Yasası"dır.<sup>24</sup>

Çin, çalışma ilişkilerinde 2008 tarihinde üç yeni yasa çıkararak; 2006 yılında Komünist Parti Merkez Komitesi'nin yayınladığı 'Uyumlu Sosyalist Toplum Yaratma' kararını bu alanda uygulamaya koymuştur. Bu siyasi girişim devlet başkanı Hu Jintao'nun 2005 yılında ortaya koyduğu 'uyumlu toplum' fikrinin gerçekleşmesi anlamına gelmektedir. 11 Ekim 2006 tarihinde yayımlanan raporun çalışma hayatıyla ilgili kısmında sosyal eşitliğin güvence altına alınması, gelir dağılımı sisteminin iyileştirilmesi ve bu amaçla "şirketler tarafından çalışanlara ödenen ücretlerin kontrol altına alınması, bu konuda kılavuz olunması ve belirli bir ücret seviyesinin tespiti" şeklinde metinde çalışma hayatına atıflar yapılmıştır.<sup>25</sup> Partinin çalışma ilişkilerinde, çalışanların lehine tedbirler almaya çalışması, toplumun önemli bir kesimini oluşturan işçilerin, toplumsal uyum konusunda sahip oldukları önemli role işaret etmektedir.

Bu düzenlemelerden ilki İş Sözleşmesi Yasası, çalışma hayatında en önemli reformlardan birisi olarak görülmektedir. Yasada yer alan önemli hükümler arasında; tüm istihdam türlerinde yeni işe başlayanlar için zorunlu iş sözleşmesi yapılması, işçilerin temsilinde; işyeri düzeyindeki (taban) sendikal örgütlerin işçilerin çıkarlarının

23 Labor Contract Law of the People's Republic of China, January 1, 2008, Erişim Tarihi: 23 Ocak 2013. [http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI\\_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf](http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf)

24 Fang Lee Cooke, "The Enactment of Three New Labour Laws in China: Unintended Consequences and the Emergence of 'New' Actors in Employment Relations", *A Keynote Speech for the Regulating for Decent Work: Innovative Regulation as a Responce to Globalization, Conference of the Regulating for Decent Work Network*, International Labor Office, Geneva, Switzerland, 8-10 July 2009, s.3.

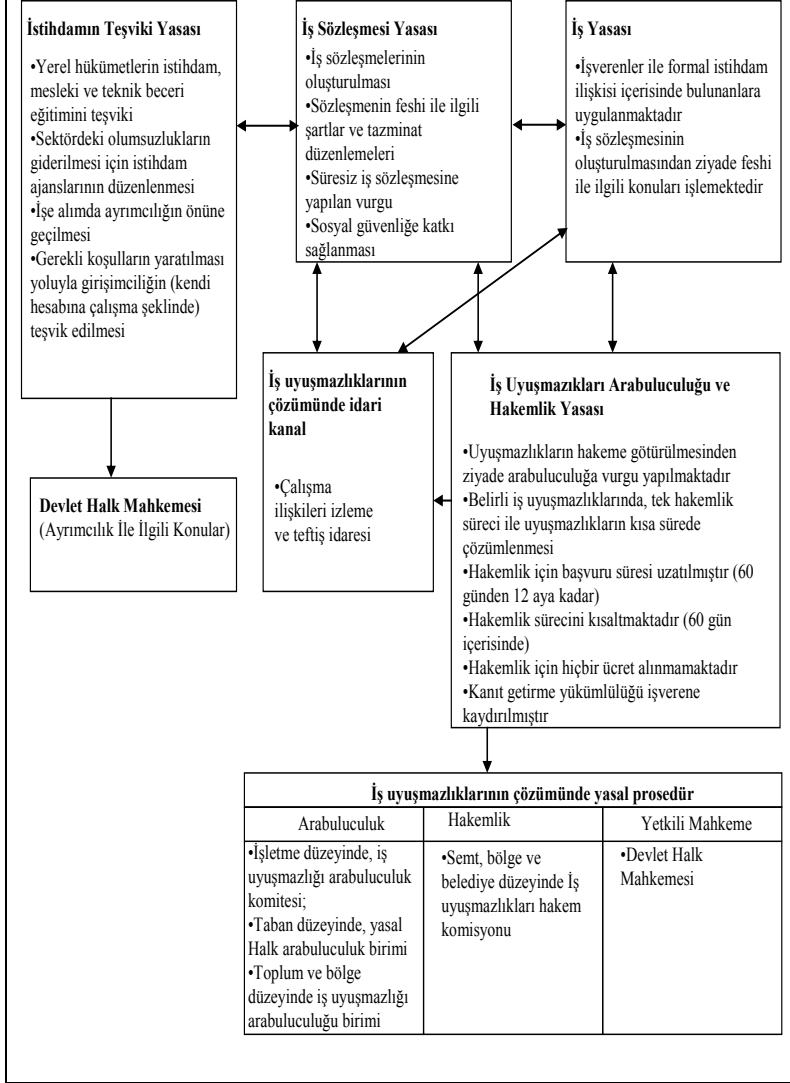
25 Malcolm Warner, Ying Zhu, "Labour and Management in the People's Republic of China: Seeking the 'Harmonious Society'", *Asia Pacific Business Review*, 16:3, 2010, s.286-287.

korunması ile ilgili faaliyetlerde güçlendirilmeleri, belirli şartlar altında iş sözleşmesinin feshi ya da bitmesi durumunda işten çıkarma tazminatının ödenmesi, geçici istihdam edilen işçilerin durumlarının düzenlenmesi, yetkilerini kötüye kullanan sorumlulara getirilen disiplin düzenlemeleri yer almaktadır. 2008 yılı Mart Ayı sonuna kadar ACFTU Başkan Yardımcısının bir dergiye verdiği bilgiye göre Çin'deki çalışanların %80-90'ı işverenleri ile iş sözleşmesi imzalamışlardır. Ancak bu bilgi Güney Çin'deki Hong Kong ve Çin kökenli bazı STK'larca yalanlanmaktadır. İkinci yasa hakemlik sistemine çalışanların başvurmasını kolaylaştırmaktadır. Birkaç yüz 'yuan' a varan hakemlik ücreti bu kanun ile düzenlenmiştir. Ayrıca hakemlik sürecinin akış çizgisini belirlemiş ve mağdur ya da sakat kalan işçilerin durumlarını hakemlik kurumuna iletebilmeleri için başvuru sürelerini uzatmıştır. Üçüncü kanun eşit istihdam şartları üzerine hazırlanmıştır ve yerel yönetimlerin tüm istihdam şekillerinde eşitliği öne çıkarmalarını ve ayrımcılığı engellemelerini zorunlu tutmuştur.<sup>26</sup> Yerel yönetimlerin, çalışma ilişkilerinde belirli alanlarda yetkili kılınmaları, otorite boşluğuna yol açmaktadır. Yasaların uygulanması noktasında büyük sorunlar yaşandığı ayrıca gözlenmektedir.

---

26 Chris King-Chi Chan, Pun Ngai, Jenny Chan, "The Role of the State, Labour Policy and Migrant Workers' Struggles in Globalized China", *Globalization and Labour in China and India, Impacts and Responses*, Ed. Paul Bowles and John Harriss, Palgrave Macmillian, UK, 2010, s.57.

Şekil 1: Çin'de 2008 Sonrası Başlıca İş Yasaları ve Önemli Özellikleri



**Kaynak:** Fang Lee Cooke, "The Enactment of Three New Labour Laws in China: Unintended Consequences and the Emergence of 'New' Actors in Employment Relations", A Keynote Speech for the Regulating for Decent Work: Innovative Regulation as a Responce to Globalization, Conference of the Regulating for Decent Work Network, International Labor Office, Geneva, Switzerland, 8-10 July 2009, s.16.

Şekil 1’de hali hazırda mevcut iş yasaları ve bunların önemli özelliklerine yer verilmektedir. İstihdam Teşviki Yasası’nın en önemli özellikleri arasında yerel yönetimlerden beklentiler yer almaktadır. Yerel yönetimlerin istihdamı teşvik etmeleri yasa ile öne çıkarılmaktadır. Aynı şekilde mesleki eğitim ve bireylerin becerilerinin geliştirilmesi ile ilgili eğitim faaliyetlerinin de düzenlenmesi yerel yönetimlere bırakılmaktadır.

Bu yasa çerçevesinde istihdam büroları da düzenlenmektedir. İş alım sırasında ayrımcılığın önlenmesi ve girişimciliğin desteklenmesi yasa da yer alan diğer konuları oluşturmaktadır. Ayrımcılık ile ilgili konularda yetkili mahkeme Çin Devlet Halk Mahkemesi’dir.

İş Sözleşmesi Yasası; iş sözleşmelerinin oluşturulması, sözleşmenin feshi ile ilgili şartlar ve tazminat düzenlemelerini içermektedir. Bu yasa ile süresiz iş sözleşmesine vurgu yapılarak iş uyuşmazlıkların çözümünde idarenin müdahalesi gündeme gelmekte bu çerçevede “Çalışma İlişkileri izleme ve Teftiş İdaresi”nin devreye girdiği görülmektedir.

İş uyuşmazlıkları arabuluculuğu ve hakemlik yasası; uyuşmazlıkların hakeme götürülmesinden ziyade arabuluculuk yolu ile çözümlenmesine vurgu yapmaktadır. Kanun çerçevesinde yasal prosedür izlendiğinde; üç arabuluculuk birimi ortaya çıkmaktadır. Bunlar işletme, taban ve bölge düzeyinde arabuluculuk birimleridir. Belirli iş uyuşmazlıklarında tek hakemlik süreci ile uyuşmazlıkların kısa sürede çözümlenmesi amaçlanmaktadır.

İş uyuşmazlıklarının çözümünde iki yol bulunmaktadır. Bunlar hakemlik ve arabuluculuk şeklindedir. Hakemlik konusunda yetkili birim semt, bölge ve belediye düzeyinde iş uyuşmazlıkları hakem komisyonudur. Uyuşmazlıklarda yetkili mahkeme ise devlet halk mahkemesidir.

Çin’de 2008 yılında yürürlüğe konan üç yasaya karşın iş uyuşmazlıkları artarak devam etmektedir. İstatistikler, işçilerin işveren tarafından işten çıkarılmalarını zorlaştıran İş Sözleşmesi Yasasına ve işçiler açısından iş uyuşmazlığını mahkemeye götürme olanağını kolaylaştıran ve daha az masraflı hale getiren İş Uyuşmazlıkları Arabuluculuğu ve Hakemlik yasasına rağmen; iş uyuşmazlıklarında büyük artışlar olduğunu göstermektedir. Örneğin Çin’de özel sektör yatırımlarının en yoğun olduğu ‘Pearl

River Delta-İnci Nehri Deltası' Bölgesindeki önemli sanayi şehri Dongguan'da mahkemelerin 2008 yılında 23.044 iş uyuşmazlığı davasına baktıklarını ortaya koymaktadır. Bu oran 2007 yılının %159 daha fazlasıdır. Ayrıca hakemlik ile ilgili bilgiler istendiğinde ise; bölgenin Çalışma Bürosu yetkilileri, istatistiklerin hassas konular içerdikleri gerekçesiyle gizli tutulmaları gerektiğini ifade etmişlerdir. Shenzen Şehri İş Uyuşmazlıkları Hakemliği Mahkemesi verileri hakeme giden dava sayısında 2008 yılının ilk çeyreğinde bir önceki yıla göre %277 artış olduğunu ortaya koymuştur.<sup>27</sup>

**Tablo 7: 2007-2009 Yılları Arası Çin'de İş Uyuşmazlıkları**

Yıl	İş Uyuşmazlıkları	Toplu İş Uyuşmazlıkları	Uyuşmazlığa Dahil Olan Çalışan Sayıları
2007	350.182	12.784	653.472
2008	693.465	21.880	1.214.328
2009	684.379	13.779	1.016.922

**Kaynak:** Kaynak: Ma Ji, "The Settlement of Labor Disputes Through Mediation and Arbitration in China", Study Report, Peking University School of Transnational Law, Final Draft July 9, 2012, s.5-6.

Tablo 7'de 2007-2009 yılları arasında Çin'de iş uyuşmazlıkları verilerine yer verilmektedir. 2008 yılında iş uyuşmazlıkları krizin ortaya çıkardığı olumsuzluklar ile birlikte ikiye katlanmıştır. 2007 yılında 350 bin olan iş uyuşmazlığı sayısı 2008 yılında 693 bine yükselmiştir. Toplu iş uyuşmazlıkları sayısı da aynı şekilde ikiye katlanmıştır. 2007 yılında yaklaşık 13 bin olan toplu iş uyuşmazlığı sayısı 2008 yılında yaklaşık 22 bine yükselmiştir. Uyuşmazlık kapsamında olan çalışan sayıları da aynı dönemler içerisinde ikiye katlanmıştır. Bu rakam 2007 yılında 653 bin iken 2008 yılında 1 milyon 214 bin kişiye yükselmiştir. 2009 yılında; iş uyuşmazlığı, toplu iş uyuşmazlıkları ve uyuşmazlığa dahil olan çalışan sayıları ile ilgili rakamlar önemli bir değişiklik göstermemiştir. Ancak toplu iş uyuşmazlıkları sayısı yarıya gerilemiştir.

27 Tim Pringle and Simon Clarke, *The Challenge of Transition, Trade Unions in Russia, China and Vietnam*, Palgrave Macmillan, U.K., 2010, s.121.

## Geçicileştirme, Metalaştırma ve Enformelleşme

2008 tarihinde yürürlüğe giren İş Sözleşmesi Yasası'nda yer alan birçok hüküm, yaygın işçi sömürsünün önüne geçmeyi hedeflemektedir. Tam olarak uygulanabilse, kanun tüm işletmelerde, sahiplik türü ne olursa olsun daha sağlıklı bir çalışma ilişkileri sisteminin oluşumunu sağlayacaktır. Ancak, diğer birçok yasa da olduğu gibi yasanın uygulanması ile ilgili birçok soru işareti bulunmaktadır. Ocak 2008 yılında yürürlüğe girdiğinden beri bazı işverenler, esneklik sağlamak amacıyla düzenli olarak işçilerini işten çıkarmakta ve geçici iş sözleşmesi ile tekrar işe almaktadır. Bu duruma karşılık çeşitli önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Bunlar arasında Devlet Konseyi'nin Eylül 2008'de yayınladığı ek düzenleme ve Nisan 2010'da İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, ACFTU'nun ve işveren örgütlerinin (CEC-CEDA) benimsedikleri 'Özel Eylem Planı' yer almaktadır.<sup>28</sup>

2008 yılında İş Sözleşmesi Yasası yürürlüğe girdiğinden beri, çalışanlarıyla doğrudan sözleşme yapmak yerine, istihdam bürolarının sağladığı personeli kullanan işverenlerin sayısında düzenli olarak artış gözlemlenmektedir. Bu yöntem ile işverenler, sözleşmelerde yer alan yasal yükümlülüklerden kurtulmaktadırlar. Genellikle istihdam bürosu aracılığı ile sağlanan işçiler, aynı pozisyondaki sürekli personelden daha düşük ücret ve daha az prim almaktadırlar.<sup>29</sup> Yasada işveren lehine oluşan boşluktan ortaya çıkan mağduriyet sebebiyle işçiler emeklerinin karşılıklarını tam olarak alamamakta ve sosyal güvencelerden yoksun kalmaktadırlar.

Resmi makamlar, Çin'de 2012 yılı itibariyle 27 milyon 'istihdam bürosu çalışanı' bulunduğunu ifade etmektedir. Bu işçilerin önemli çoğunluğu büyük KİT'lerde, kamu kurumlarında ve özellikle petrol ve telekomünikasyon sektörlerinde istihdam edilmektedir. Yasadaki önemli boşluğu ortadan kaldırmak için hazırlanan tasarlarda; istihdam bürolarından temin edilen işçilerinin yerlerini alabileceği üç tip çalışan türü öne çıkarılmaktadır. Bunlar; çalışma süresi altı ayı geçmeyen *geçici pozisyonda çalışma*, birincil işe yardımcı olacak ya da onu geliştirecek *yardımcı pozisyonda çalışma* ve düzenli

28 Zhining, Ma, "Industrial Relations in China: A Review Based on a Six-party Model", *International Labour Review*, Vol. 150, No. 1-2, 2011, s.156.

29 China Labor Bulletin, "Revisions to China's Labour Contract Law Focus on Abuse of Employment Agency System", *China Labor Bulletin*, 28 June 2012, Erişim Tarihi: 23 Ocak 2013. <http://www.clb.org.hk/en/node/110086>.

çalışanların izin aldıkları ya da tatilde oldukları süre boyunca sürdürülebilecek olan *değişim işçisi pozisyonunda* çalışmadır.<sup>30</sup>

Çalışma şartları bakımından basit işgücü birikimi süreci insanların kapitalist olmayan işletmelerde; ortaya koydukları emeklerinin artan derecede pazarlanmasına yol açmaktadır. Çin’de de işgücü gittikçe piyasanın kontrolü altına girmektedir. Bu süreç geçimlerini sürdürebilmek için sadece emeklerini ortaya koyabilen bir sınıf yaratılması sürecidir. Bir insanın emeğinin kapitalist piyasa şartlarının kontrolüne bağlı olması üç faktöre göre belirlenmektedir.

\* Emeği ile geçimini sağlayan kişinin arazi, ekipman ve sosyal bağlantılar gibi üretim varlıkları sahipliğidir. Bu tarz üretim varlıklarına sahip olmayan insanlar geçimleri için tamamen ücretli işlerine bağlıdırlar ve bu kişilerin emekleri; bu varlıklara sahip olan kişilere göre daha fazla pazarlanmaktadır.

\* Emeği ile geçimini sağlayan kişinin rekabet piyasası kuralları çerçevesinde işe alınıp alınmaması da emeğinin kontrolü derecesini belirlemektedir.

\* Emeği ile geçimini sağlayan kişinin çalıştığı kurumun gelir elde etme şekli, emeğinin mal gibi alınıp satılmasını etkilemektedir. Bütçe zorluğu, karın işletme için önemi ve diğer sosyal amaçlar da aynı şekilde etkilidir. Öncelikli amacı gelir elde etmek olan bir işletmede emeğin mal gibi görülmesi derecesinin daha yüksek olmasına yol açmaktadır.<sup>31</sup>

Dünyada ‘sosyal sözleşme’ kavramının erozyona uğratarak birçok değişik esnek istihdam biçimleri ile işçilerin sahip oldukları hakların kendilerinden alınması örnekleri bulunmaktadır. Tüm bunlar ulusal yasalar yoluyla uygulamaya konulmuştur. Ancak Çin’i bu konuda önemli kılan husus sahip olduğu 800 milyon kişilik işgücünün büyüklüğü ve Çin’in küresel ekonomide sahip olduğu merkezi konumdur. Çin’in işgücünün bir mal gibi alınıp satılması, ülkenin kapitalizme dönüşünün temel sürecinin bir parçasını oluşturmaktadır. Diğer tüm mallar gibi, insanın doğayı dönüştürme kapasitesi bir kişiden alınıp başka kişilere satılabilir. Merkezi planlama sisteminin

30 China Labor Bulletin, a.g.e.

31 Michael Webber and Zhu Ying, “Primitive Accumulation, Transition and Unemployment in China”, *Unemployment in China, Economy, Human Resources and Labour Markets*, Ed. Grace O.M. Lee, Malcolm Warner, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2007, s.20.

terk edilerek; piyasa ekonomisinin benimsenmesi ve çok sayıda ortaklı işletme türlerinin ortaya çıkması ile birlikte sosyalist sistemin istihdam şeklinin ortadan kalkması sonucu ortaya çıkan bir durumdur.<sup>32</sup>

Çin'in istihdam yapısındaki dönüşüm göçmen işgücü dışında diğer hızlı gelişmekte olan Asya ülkeleri ile aynı paralelde olmasına rağmen, dikkat çekici husus istihdam güvencesinin değişen niteliğidir. Özellikle enformal istihdama yönelik son zamanlarda göze çarpan trend öne çıkmaktadır. Enformal istihdam ile istihdam güvencesine sahip olmayan, yazılı bir anlaşma ya da sözleşmenin bulunmadığı ve sosyal güvenlik ve prim olanaklarını taşımayan istihdam şekli kastedilmektedir.<sup>33</sup> İktisatçılar ve Çinli akademisyenler Çin'in enformal işgücünün kentli işgücü oranının; kendi hesabına çalışanlar ve çalışma statüsü devlet tarafından tescil edilmeyen kişiler ile birlikte %46'sı, resmi olarak iş yasası koruması kapsamında olmayanlar ile birlikte %68'i olduğunu ifade etmektedirler. Enformal işgücünün büyümesinde en büyük etkenler; geçmiş dönemin çalışma ilişkilerinin ortadan kaybolması ve kırsalda iş bulamayıp şehirlere göç eden göçmen işçilerdir.<sup>34</sup>

İş sözleşmesi yasasına rağmen göçmen işçilerin 2009 yılında sadece % 42.8'inin iş sözleşmesi yaptığı ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda inşaat sektöründeki göçmen işçiler arasında sözleşme düzenlenmemiş çalışan oranının ise %74 olduğu ortaya konmuştur. Çin'de göçmen işçiler geçiş ekonomisinin gelişim açısından büyük önem taşımaktadırlar. Çünkü bu işçiler tarım sektöründen sanayi ve hizmetler sektörlerine geçiş yapmaktadırlar. 2009 yılında şehirde çalışan 229,8 milyon göçmen işçi olduğu tespit edilmiştir. Göçmen işçilerin en önemli özellikleri; Çin hane halkı kayıt sistemi (hukou) sebebiyle seyyaliyet halinde bulunmalarıdır. Bu nedenle şehirlere kayıtlı herhangi bir vatandaşlık kimlikleri bulunmamaktadır.<sup>35</sup>

32 Ching Kwan Lee, "Durable Subordination: Chinese Labour Regime through a South Korean Lens", *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*, Oxford University Press, Ed. Andrew Walter, Xiaoke Zhang, 2012, s.111.

33 Gallagher vd., a.g.e., s. 2.

34 Ching Kwan Lee and Yelizavetta Kofman, "The Politics of Precarity: Views Beyond the United States", *Work and Occupations* 39, 4, 2012, s.394-395.

35 Min Li, Chunyang Zhang, Simon Lloyd D. Restubog, Cuihong Huang, "The Role of Labor Contract in the Psychological Contract Dynamics: Evidence from Chinese Migrant Workers in the Construction Industry", *Proceedings of the 16th ILERA World Congress, Philadelphia, 4-6 July 2012*, s.2.



Çin’de enformal sektörün oluşumunda “hukou” sisteminin rolü büyüktür.

## **Sonuç**

1980 yılında başlayan ekonomik reform hareketi Çin’de sosyo-ekonomik yapıya büyük bir dinamizm kazandırmıştır. Çoğulcu bir toplum haline gelememesine ve bu alanda birçok eksikliğinin olmasına rağmen, ortaya koyduğu yasal düzenlemeler yoluyla Çin’de geçmişe oranla daha demokratik bir yapı mevcuttur. Bir zamanlar kapalı ve merkezden tahsis ile yapılandırılan ekonomisi, günümüzde Çin’de ortaya çıkan tüketim toplumu ile tam bir serbest piyasa ekonomisi olma yolunda ilerlemektedir.

Çin’de, sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişim maalesef toplumsal yapıda eşitlikçi ortamların oluşmasını engellemektedir. Potansiyel çatışmaların ve krizlerin ortadan kaldırılması da kısa vadede mümkün görülmemektedir. Bu nedenle 2006 yılında ortaya konan uyumlu toplum modeli fikrinin gerçekleştirilmesi, toplumsal yapının dengeli bir biçimde sürdürülebilmesi bakımından önem arz etmektedir. Sosyo-ekonomik yapıda işçi ve işveren örgütlerinin rollerinin daha belirgin hale gelebilmesi, ancak ACFTU gibi mevcut örgütlerin kapalı ekonomi dönemindeki fonksiyonlarından sıyrılıp, çağdaş çalışma ilişkilerinin üçlü saç ayağını oluşturmaları ile mümkün olabilecektir.

Hukuki alanda çalışanlar lehine son dönemde birçok yenilik ortaya konmuştur. Ortaya çıkan gelişmelere rağmen, piyasa ekonomisine geçiş Çin ekonomisinde büyük işçi protestolarına yol açmaktadır. Fakat bu protestolar örgütlü sosyal bir hareket düzeyine henüz ulaşamamıştır. Devletin bu duruma tepkisi uyuşmazlıkların yasal bir temele oturtulması şeklindedir. Bunun sonucunda çoğu toplu iş uyuşmazlığı bireysel iş uyuşmazlığı şeklinde değerlendirilmektedir. Resmi olarak aracılık edilen iş uyuşmazlıkları sayısı artmaya devam ettikçe, üretim noktasında işçiler ile işverenler arasında derin bir güç dengesizliğinin -ki bu işverenleri rutin bir şekilde yasaları küçümsemeleri konusunda cesaretlendirmektedir- zarar görmeden kalmasını sağlamaktadır. İşçilerin merkezi hükümet tarafından büyük oranda desteklenen yasalarda bile yaptırım imkanlarının bulunmaması sebebiyle çözüm yolu işçilerin kolektif ve bağımsız güçlerini kullanmaları olacaktır. İşçileri kendilerine has bireysel yasal haklar ile yetkilendirilmeleri, işverenlerin sahip oldukları güce

karşı oluşturulacak denge ile ilgili bir husus değildir. Ancak, Çin Anayasası'nda bile yer almayan kolektif örgütlenme özgürlüğünün verilmesi işçiler açısından haklarının elde edilebilmesi yolunda alınacak tedbirlerden birisidir. Bu durum devletin üst kademeleri açısından da yasaların tam olarak uygulanabilmesi için istenirse de yapılması gereken bir hamle olarak değerlendirilebilir. Bunun bir göstergesi Çin'in ihracat odaklı bir ekonomiden, yurt-ıçi tüketimi de temel alan bir ekonomiye kayma yolunda attığı adımlarda ortaya çıkmaktadır. Hükümetin cari hesap fazlalığını ortadan kaldırmak ve ülke içi tüketimi arttırmak için yüksek ücretleri zorunlu tutabileceği öngörülmektedir. Bu bakımdan ücret ve iş yasalarının uygulanmaları büyük önem taşımaktadır. Fakat işçilerin yasal haklarını ve sendikaların resmi güçlerini arttıracakları umulan son yasalar serisinin iş uyuşmazlıklarını ortadan kaldırmak ve yasaya herkesin uymasını sağlamak şeklinde sonuçları gerçekleşmemiştir. Çünkü yasalar tam anlamıyla yetkililer tarafından uygulanmamakta, yaptırımları merkezi ve yerel yönetim tarafından yerine getirilmemektedir. Zor durumda kalan işveren ülkeyi terk ederek izini kaybettirirken mağdur olan yüz binlerce çalışan ise sosyo-ekonomik yapıda kanayan bir yara haline gelmektedir. Bu yüzden işçi sınıfının metalaştırılması, geçicileştirilmesi ve hukuk alanında bireyselleştirilmesi sadece işçiler açısından değil aynı zamanda merkezi hükümetin kendi hedeflerini gerçekleştirmesi bakımından da olumsuz sonuçlara yol açmaktadır.

### Kaynakça

CHAN, Chris King-Chi, Pun Ngai, Jenny Chan (2010) "The Role of the State, Labour Policy and Migrant Workers' Struggles in Globalized China", *Globalization and Labour in China and India, Impacts and Responses*, Ed. Paul Bowles and John Harriss, Palgrave Macmillian, UK, p. 45-63.

CHAN, G. (2012) "Chinas Response to the Global Financial Crisis and its Regional Leadership in East Asia", *Asia Eur J*, 9 Springer, p. 197-209.

CHAN, J. (2009) "Meaningful Progress or Illusory Reform? Analyzing China's Labor Contract Law", *New Labor Forum*, 18 (2), Spring, p. 43-51.

China Labor Bulletin (2012) “Revisions to China’s Labour Contract Law Focus on Abuse of Employment Agency System”, *China Labor Bulletin*, 28 June 2012, Erişim Tarihi: 23 Ocak 2013. <http://www.clb.org.hk/en/node/110086>.

China Statistics Bureau (2012) “Average Wage of Employed Persons in Urban Units and Related Indices”, *China Statistics Yearbook 2012*, Employment and Wages, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexeh.htm>, Erişim Tarihi: 5 Mart 2013.

China Statistics Bureau (2012) “Total Value of Imports and Exports”, *China Statistical Yearbook 2012*, Erişim Tarihi: 16 Ocak 2013.

China Statistics Bureau (2012) “4-1 Employment”, *China Statistical Yearbook 2012*, Erişim Tarihi: 16 Ocak 2013.

CONERLY, B. (2012) “International Economic Forecast 2012-2013”, *Forbes*, April 24, 2012, <http://www.forbes.com/sites/billconerly/2012/04/24/international-economic-forecast-2012-2013/>, Erişim Tarihi: 16 Ocak 2013.

COOKE, Fang L. (2009) “The Enactment of Three New Labour Laws in China: Unintended Consequences and the Emergence of ‘New’ Actors in Employment Relations”, *A Keynote Speech for the Regulating for Decent Work: Innovative Regulation as a Response to Globalization, Conference of the Regulating for Decent Work Network*, International Labor Office, Geneva, Switzerland, 8-10 July 2009, p.1-47.

CRAIGWELL, R., Troy Lorde, Winston Moore (2013) “Fiscal Policy and the Duration of Financial Crises”, *Applied Economics*, 45:6, 2013, p. 793-801

DRYSDALE, P. (2012) “Can Asia Help Power the Global Recovery?”, *Think Tank 20: New Challenges for the Global Economy, New Uncertainties for the G-20*, June 2012, p. 9-13.

Eurostat Veri Tabanı, Erişim Tarihi: 17 Ocak 2013.

FRIEDMAN, E., and Ching Kwan L. (2010) “Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective”, *British Journal of Industrial Relations*, 48:3, Blackwell Publishing Ltd/London School of Economics, September, p. 507-533.

GALLAGHER, Mary E., Ching Kwan Lee, and Sarosh Kuruvilla (2011) "Introduction and Argument", *From Iron Rice Bowl to Informalization*, Ed. Sarosh Kuruvilla, Ching Kwan Lee and Mary E. Gallagher, Cornell University, USA, p. 1-17.

JI MA (2012) "The Settlement of Labor Disputes Through Mediation and Arbitration in China", *Study Report*, Peking University School of Transnational Law, Final Draft July 9, p.1-26.

KNIGHT, J. and Lina Song (2005) *Towards a Labour Market in China*, Oxford University Press, New York, p. 3.

Labor Contract Law of the People's Republic of China (2008) January 1, Erişim Tarihi: 23 Ocak 2013, [http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI\\_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/Basic\\_Laws/P020070831\\_6013\\_80007924.pdf](http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/Basic_Laws/P020070831_6013_80007924.pdf)

LEE, Ching K. and Yelizavetta Kofman (2012) "The Politics of Precarity: Views Beyond the United States", *Work and Occupations* 39, 4, 2012, p. 388-408.

LEE, Ching Kwan (2012) "Durable Subordination: Chinese Labour Regime through a South Korean Lens", *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*, Oxford University Press, Ed. Andrew Walter, Xiaoke Zhang, 2012, p. 110-131.

LEUNG, Susan (2012) "China's Labor Contract System from Planned to Market Economy", *Journal of Law, Ethics and Intellectual Property*, Volume 3, Issue 1, p. 1-12.

LI, Min, Chunyang Zhang, Simon Lloyd D. Restubog, Cuilong Huang (2012) "The Role of Labor Contract in the Psychological Contract Dynamics: Evidence from Chinese Migrant Workers in the Construction Industry", *Proceedings of the 16th ILERA World Congress*, Philadelphia, 4-6 July 2012, p. 1- 15.

MA, Z. (2011) "Industrial Relations in China: A Review Based on a Six-party Model", *International Labour Review*, Vol. 150, No. 1-2, p. 145-162.

PRINGLE, T. and Simon Clarke (2010) *The Challenge of Transition, Trade Unions in Russia, China and Vietnam*, Palgrave Macmillan, U.K., p. 121.

The People's Bank of China (2012) "Official Foreign Exchange Reserves Stood at US\$3.31 Trillion", *Financial Statistics*, [http://www.pbc.gov.cn/publish/english/955/2013/20130114164249631487923/20130114164249631487923\\_.html](http://www.pbc.gov.cn/publish/english/955/2013/20130114164249631487923/20130114164249631487923_.html), Erişim Tarihi: 17 Ocak 2013.

The World Bank (2013) *Global Economic Prospects 2013, Assuring Growth over The Medium Term*, Volume: 6, Washington, January 2013, p. 21.

TRAUB-MERZ, R. (2011) "Wage Strikes and Trade Unions in China-End of the Low-wage Policy?", *International Policy Analysis*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin Germany, p. 1-13.

United Nations (2013) "World Economic Situation and Prospects 2013", *Global Outlook, Pre-Release, Chapter 1*, Newyork 2013, p. 1.

WANG, H., Richard P. Appelbaum, Francesca Degiuli, Nelson Lichtenstein (2009) "China's New Contract Law: Is China Moving Towards Increased Power for Workers?", *Third World Quarterly*, 30: 3, p. 485-501.

WARNER, M. and Ying Zhu (2010) "Labour and Management in the People's Republic of China: Seeking the 'Harmonious Society'", *Asia Pacific Business Review*, 16: 3, p. 285-298.

WEBBER, M. and Zhu Ying (2007) "Primitive Accumulation, Transition and Unemployment in China", *Unemployment in China, Economy, Human Resources and Labour Markets*, Ed. Grace O.M. Lee, Malcolm Warner, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, p. 17-35.

WING, Kam C. and Li Zhang (1999) "The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes", *China Quarterly*, p. 818-855.

World Bank Veri Tabanı, Erişim Tarihi: 17 Ocak 2013

ZAHN, R. (2013) "European Enlargement and the Economic Crisis: Impact and Lasting Effects", *Working Paper 2013.01*, European Trade Union Institute, Brussels, p. 1-24.

