

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İK-YL-2005-0001

**TÜRKİYE'DE UYGULANAN İŞSİZLİK VE İSTİHDAM
POLİTİKALARININ AVRUPA BİRLİĞİ
UYUM SÜRECİNE ETKİLERİ (1980 SONRASI)**

HAZIRLAYAN : E. YASEMİN UYAR

DANIŞMAN : YRD.DOÇ.DR. ETEM KARAKAYA

AYDIN, 2005

ÖZ

İstihdam ve işsizlik sorunları, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'nin de ekonomik ve sosyal yapıya ilişkin en önemli sorunu niteliğindedir. Bu nedenle, istihdam ve işsizlik politikalarının oluşturulmasında söz konusu sorunları önleyici politikaların belirlenmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği ile ilişkilerin yoğun ve daha istikrarlı bir düzeyde seyrettiği, üyelik müzakerelerinin gündemde olduğu bu dönemde, Türkiye'de istihdam ve işsizlik politikalarının yapılandırılmasında kaydedilen gelişmelerin, uyum sürecini olumlu etkilemesi beklenmektedir. Bu amaca yönelik olarak, Türkiye'de işgücü piyasası ve işsizliğin özellikleri çeşitli göstergeler yardımıyla belirlenmeye çalışılmıştır. Sonra, Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan istihdam ve işsizlik politikalarına değinilerek, Türkiye'nin söz konusu göstergeler ve politikalar açısından Avrupa Birliği'ne uyumu değerlendirilmiştir.

ABSTRACT

The issues of employment and unemployment, like in other countries, are the most important problems pertaining to Turkey's economic and social structures. Therefore, when creating new policies on employment and unemployment, preventive measures should be taken on these problems. In this period when intensive and stable relations with the European Union are maintained and the accession negotiations are on the agenda, the progress on structuring employment and unemployment policies in Turkey is expected to have positive influence on the adaptation process. For this purpose, the characteristics of Turkish labor market and unemployment are presented through various indicators. Later, the employment and unemployment policies implemented in Turkey after 1980 are mentioned and Turkey's adaptation to the European Union is evaluated in terms of the above mentioned indicators and policies.

ANAHTAR SÖZCÜKLER / KEYWORDS

İstihdam /İşsizlik	: Employment/ Unemployment
İstihdam Politikası	: Employment Policy
İşgücü Piyasası	: Labour Market
Avrupa İstihdam Stratejisi	: European Employment Strategy

İÇİNDEKİLER

ÖZ	i
ABSTRACT	i
İÇİNDEKİLER	ii
ÇİZELGELER LİSTESİ	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
KISALTMALAR ve SİMGELER	ix
1.GİRİŞ	1
2.ARAŞTIRMANIN KAYNAKLARI, YÖNTEM ve TEKNİKLERİ	3
3. ARAŞTIRMA BULGULARI	4
3.1. İSTİHDAM ve İŞSİZLİK KAVRAMLARI	4
3.1.1. Kavramsal Açıdan İstihdam.....	4
3.1.1.1. İstihdamla İlgili Kavramlar	6
3.1.1.1.1. Tam İstihdam	6
3.1.1.1.2. Eksik İstihdam.....	7
3.1.1.1.3. Aşırı İstihdam.....	8
3.1.2. Teorik Açıdan İstihdam.....	8
3.1.2.1. Klasik İstihdam Teorisi	9
3.1.2.1.1. Mahreçler Kanunu (Say Yasası)	11
3.1.2.1.2. Ücret Teorisi.....	12
3.1.2.1.3. Faiz Teorisi.....	14
3.1.2.2. Keynes ve Modern İstihdam Teorisi	16
3.1.2.3. İstihdama Keynes ve Modern İstihdam Teorisi Sonrası Yaklaşımlar	19

3.1.3. Kavramsal Açıdan İstihdam Politikası.....	21
3.1.4. Kavramsal Açıdan İşsizlik	24
3.1.4.1. İşsizlik Kavramının Teorik Çerçevesi.....	26
3.1.4.2. İşsizlik Türleri	30
3.1.4.2.1. Açık İşsizlik	30
3.1.4.2.1.1. Arızı (Geçici) İşsizlik.....	30
3.1.4.2.1.2. Mevsimsel İşsizlik.....	31
3.1.4.2.1.3. Konjonktürel (Dönemsel) İşsizlik.....	31
3.1.4.2.1.4. Teknolojik İşsizlik.....	32
3.1.4.2.1.5. Yapısal (Bünyevi) İşsizlik.....	32
3.1.4.2.2. Gizli İşsizlik	33
3.1.4.2.3. Sürekli Durgunluk İşsizliği	34
3.2. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK	35
3.2.1. Türkiye’de İstihdamın Yapısı ve Gelişmeler	35
3.2.1.1. Türkiye’de Nüfus ve İşgücü (Emek) Arzı.....	36
3.2.1.2. İstihdamın Sektörel Dağılımı ve İşgücü Talebi	40
3.2.1.3. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Yapısı ve Özellikleri.....	47
3.2.1.3.1. İstihdamın İktisadi Faaliyet Dallarına Göre Dağılımı.....	48
3.2.1.3.2. İstihdamın Meslek Gruplarına Göre Dağılımı	49
3.2.1.3.3. İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı	51
3.2.1.3.4. İstihdamın Eğitim Düzeyi	53
3.2.1.3.5. Kayıt dışı ve Enformel İstihdam	55
3.2.1.3.6. Eksik İstihdam.....	58
3.2.1.3.7. Çocuk İstihdamı	60
3.2.2. Türkiye’de İşsizlik	62

3.2.2.1. Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri	63
3.2.2.1.1. İktisadi Faaliyet Koluna Göre İşsizlik.....	64
3.2.2.1.2. Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre İşsizlik.....	66
3.2.2.1.3. İş Arama Süresine Göre İşsizlik.....	67
3.2.2.1.4. Mesleklere Göre İşsizlik	68
3.2.2.1.5. Eğitime Göre İşsizlik	70
3.2.2.1.6. Coğrafi Bölgelere Göre İşsizlik	72
3.2.2.2. Türkiye’de İşsizliğin Boyutları	73
3.2.2.3. Türkiye’de İşsizlikle Mücadele Politikaları	76
3.3. AVRUPA BİRLİĞİ’NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ve İŞSİZLİK POLİTİKALARI.....	79
3.3.1. Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik Politikaları.....	80
3.3.1.1. Kalkınma Planlarında İstihdam ve İşsizlik Politikaları.....	81
3.3.1.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)	82
3.3.1.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)	83
3.3.1.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977).....	83
3.3.1.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)	84
3.3.1.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)	84
3.3.1.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)	85
3.3.1.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000).....	86
3.3.1.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005).....	87
3.3.1.2. Türkiye’de Makroekonomik Politikalar ve Devlet Politikaları Çerçevesinde İstihdam Politikası	88
3.3.1.3. Türkiye’de Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları	91
3.3.2. Avrupa Birliği’nde İstihdam ve İşsizlik Politikaları	94
3.3.2.1. Avrupa Birliği’nde İstihdam ve İşsizliğin Görünümü	95

3.3.2.2. Avrupa Birliği’nde İstihdam ve İşsizliğe İlişkin Politikaların Gelişimi	100
3.3.2.2.1. Delors’un Beyaz Kitabı: “Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam” ve Essen Zirvesi	100
3.3.2.2.2. Amsterdam Antlaşması	102
3.3.2.2.3. Lüksemburg Zirvesi	103
3.3.2.2.4. Cardiff ve Cologne Süreçleri	104
3.3.2.2.5. Lizbon Stratejisi	105
3.3.2.3. Avrupa Birliği’nde İstihdam ve Sosyal Politika	106
3.3.2.3.1. Sosyal Politikanın Unsuru Olarak İstihdam Politikası.....	107
3.3.2.3.2. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Kapsamı	109
3.3.2.3.3. Avrupa Sosyal Modeli Bağlamında İstihdam Politikası	111
3.3.2.4. Avrupa İstihdam Stratejisi (European Employment Strategy).....	112
3.3.3. Türkiye’de Uygulanan İstihdam ve İşsizlik İstihdam Politikalarının Avrupa Birliği Uyum Sürecine Etkileri	116
3.3.3.1. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye	116
3.3.3.1.1. Türkiye’de Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi’ne Uyum İçin Yapılan Çalışmalar	118
3.3.3.1.2. İşgücü Piyasası Özellikleri Açısından Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu.....	121
3.4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	126
ÖZET.....	130
SUMMARY	132
TEŞEKKÜR	134
KAYNAKÇA	135
ÖZGEÇMİŞ.....	150

ÇİZELGELER LİSTESİ

Çizelge 1. Türkiye’de Nüfusun Ana Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2003) ...	38
Çizelge 2. Yıllara Göre Türkiye’de Nüfus, İşgücü ve İstihdam (1994-2004)	39
Çizelge 3. Türkiye’de Ücretler ve İşgücü Maliyetleri (1990-2003)	41
Çizelge 4. İstihdam ve GSMH-GSYİH Büyüme Hızları (1994-2004).....	43
Çizelge 5. Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990-2004).....	45
Çizelge 6. Ülkelere Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı (2000-2002) (%).....	46
Çizelge 7. Tarım dışı İstihdamın İktisadi Faaliyet Dallarına Göre Dağılımı (1990- 2003) (Bin kişi)	49
Çizelge 8. İstihdamın Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (1994-2004) (%).....	50
Çizelge 9. İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı (1994-2004) (%).....	52
Çizelge 10. İstihdamın Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı (1994-2004) (%).....	54
Çizelge 11. Kayıt dışı istihdam (1990-2004).....	56
Çizelge 12. Tarım dışı İstidamda Ekonomik faaliyete göre Formal-Enformel Sektör İstihdamı (2003).....	57
Çizelge 13. Tarım dışı Eksik İstihdam (1990-2004).....	59
Çizelge 14. Eksik İstidam Oranları (1990-2004) (%).....	60
Çizelge 15. Yerleşim Yeri, Ekonomik Faaliyet ve İşteki Durumuna Göre Çocuk İstihdamı (1994 ve 1999)	61
Çizelge 16. İktisadi Faaliyet Koluna Göre Tarım dışı İşsizlik Oranları (1990-2004) (%).....	65
Çizelge 17. İşsizliğin Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2004) (%)..	66
Çizelge 18. Uzun Dönemli İşsizlerin Toplam İşsizler İçindeki Payı (1990-2004) (%)	67

Çizelge 19. Aranan Meslek Grubuna Göre İşsizlik Oranları (1990-2004) (%).....	69
Çizelge 20. Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (1994-2004) (%)	71
Çizelge 21. Bölgelere Göre İşsizlik Oranları ve İstihdam (2000-2003) (%)	72
Çizelge 22. Türkiye’de İşsizlik ve Eksik İstihdam (1990-2004).....	75
Çizelge 23. Türkiye’de Uygulanan Pasif İşgücü Piyasası Programları	91
Çizelge 24. Türkiye’de Uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Programları.....	93
Çizelge 25. AB’de Nüfus, İstihdam, İşgücüne Katılım ve İşsizlik Oranları (1995 ve 2003).	97
Çizelge 26. AB’de GSMH Büyüme Oranı, İstihdam Oranı, İstihdam Artış Oranı ve İşgücü Verimlilik Artış Oranı (1995 ve 2003).....	99

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Klasik Tam İstihdam Dengesi	13
Şekil 2: Klasik Faiz Teorisi	15
Şekil 3: Toplam Arz, Toplam Talep ve Gelir Denge Seviyesinde Kayma.....	18
Şekil 4: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Özel-Kamu Sektörü İşçi ve Memurların İşgücü Maliyetleri (1990-2003).....	42
Şekil 5: İstihdam ve GSYİH Büyüme Hızları (1994-2004)	43
Şekil 6: Ülkelere Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı 2002 (%)	47
Şekil 7: Sosyal Politika-İstihdam Politikası Etkileşimi.....	108

KISALTMALAR ve SİMGELER

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AET	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİP	:Aktif İstihdam Politikaları
AİS	:Avrupa İstihdam Stratejisi
ASF	:Avrupa Sosyal Fonu
AT	:Avrupa Topluluğu
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EC	:European Comission-Avrupa Komisyonu-
ECB	:European Central Bank-Avrupa Merkez Bankası-
DiE	:Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
EMU	:European Monetary Union-Avrupa Para Birliği-
EUSI	:European System of Social Indicators-Avrupa Sosyal Göstergeler Sistemi-
GSMH	:Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	:Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşletme
KOSGEB	:Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
ILO	:International Labour Organization-Uluslararası Çalışma Örgütü-
IMF	:International Monetary Fund-Uluslararası Para Fonu-

İKV	:İktisadi Kalkınma Vakfı
İŞ-KUR	:Türkiye İş Kurumu
ODB	:Ortak Değerlendirme Belgesi
OECD	:Organisation for Economic Co-operation and Development- İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı-
OMC	:Open Method of Co-ordination- Açık Eşgüdüm Metodu
PIAL	:Privatization Implementation Assistance and Social Safety Net Project-Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği-
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	:Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TİSK	:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TNSA	:Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması
TOBB	:Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	:Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP	:United Nations Development Programme-Birleşmiş Milletler Nüfus Bölümü-

1.GİRİŞ

İstihdam ve işsizlik kaynaklı sorunlar, 1970’li yıllarda yalnızca az gelişmiş ülkelerin ekonomik gelişmesini ve sosyal yaşamını etkiler görünürken, küreselleşme olgusunun da etkisi ile 2000’li yıllarda dünya çapında bir sorun haline dönüşmüştür. Dünyadaki hızlı değişimle birlikte bir çok sektörün öneminin artması veya azalması, diğer taraftan ekonomik unsurların etki alanlarının ulusal ve bölgesel olmaktan çıkıp, küresel bir boyut kazanması, ülkelerin istihdam ve işsizlik olgularını tekrar gözden geçirmelerine neden olmuştur. Bu sürecin olumsuz sonuçlarının önlenmesi açısından, istihdam politikalarının ve işgücü piyasalarının geliştirilmesi yanında modernleştirilmesi konuları gündeme gelmektedir.

Ulusal politikalarda, işsizlik sigortası gibi pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçişin yaşandığı bu hızlı değişim, bir ekonomik birlik olarak ortaya çıkan Avrupa Birliği’nin (AB) de bu yönde gerekli tedbirleri alması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda Avrupa Birliği, istihdam yaratamamanın getirdiği sıkıntılar, demografik yapı nedeni ile işgücünün kıtlığı, uzun önemli yapısal işsizlik ve genç işsizliği gibi işgücü piyasasına ilişkin sorunlara çözüm getirebilmekle birlikte, istihdam edilebilirliği ve girişimciliği arttırmak ve işgücü piyasasını modernize etmek amacıyla Avrupa İstihdam Stratejisini (AİS) geliştirmiştir.

Türkiye’nin, özellikle 1999 sonrasında Avrupa Birliği ile daha yoğun ve istikrarlı bir seviyede seyretmeye başlayan ve üyelik müzakerelerinin gündemde olduğu bu dönemde, Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS)’ne uyumu ve aktif istihdam politikalarını yapılandırması büyük önem taşımaktadır. Türkiye’de istihdam ve işsizlik problemleri, mevcut ekonomik ve sosyal yapının yanında, uygulanmakta olan makroekonomik politikalar kaynaklı olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de işgücü piyasasının temel başarısızlıkları olan hızlı nüfus artışı ve işgücü fazlası nedeniyle yeterli istihdam olanakları yaratılamamaktadır. Ayrıca, istihdam oranının, işgücüne katılım oranının ve işgücünün eğitim seviyesinin düşük olması, istihdamda tarım sektörü ağırlıklı yapı, eksik istihdam, gizli işsizlik, enformel ve kayıt dışı istihdamın

varlığı ve çocuk işçiliği Türkiye işgücü piyasasının diğer önemli sorunlarıdır. Türkiye ekonomisinin uluslararası alanda diğer ülkelerle rekabet edebilir hale gelmek, kalkınma sürecine geçmek ve AB'ne uyum sağlamak için, üretime yönelik politikalarla birlikte "istihdam ve işsizliğe yönelik politikaları" da sağlıklı bir şekilde belirlemesi gerekmektedir. Bu politikalarda sağlanacak gelişmelerin ve kaydedilen ilerlemelerin AB'ne uyum sürecini de olumlu etkilemesi beklenmektedir.

Bu çerçevede çalışmanın amacı; Avrupa Birliği ile tam üyelik sürecinde müzakerelere devam eden Türkiye'nin, 1980 sonrası uygulamakta olduğu istihdam ve işsizliğe ilişkin politikalarının AB'ne uyum sürecine etkilerinin değerlendirilmesidir. Çalışmanın temel hipotezi, "Türkiye'de uygulanan işsizlik ve istihdam politikalarının başarısının Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecini olumlu şekilde etkileyeceği"dir.

Çalışmada, tezin ana bölümünü oluşturan "Araştırma Bulguları ve Tartışma" bölümünün "İstihdam ve İşsizlik Kavramları" adlı ilk alt bölümünde, kavramsal ve teorik açıdan istihdam ve işsizlik olguları ele alınacaktır. "Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik" ikinci alt bölümünde, Türkiye'de istihdam ve işsizliğin yapısı ile birlikte, Türkiye işgücü piyasası ve işsizliğin özellikleri belirli kriterlere göre incelenecek ve işsizlikle mücadele politikalarına değinilecektir. Üçüncü alt bölümde, Türkiye'de uygulanan istihdam ve işsizlik politikaları, kalkınma planları ve makroekonomik politikalar-devlet politikaları ekseninde irdelenecektir. Ayrıca, Avrupa Birliği'nde istihdam ve işsizlik politikalarının gelişimi ve 1980 sonrası Türkiye'de uygulanan istihdam ve işsizlik politikalarının Avrupa Birliği uyum sürecine etkileri incelenecektir. Dördüncü bölümde ise, araştırma sonucu ulaşılan bulgular değerlendirilerek, Türkiye'nin istihdam ve işsizliğe ilişkin gerek işgücü piyasasını modernize etmek, gerekse Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi'ne uyum için alması gereken önlemler ve uygulaması gereken politikalar belirlenmeye çalışılacaktır.

2.ARAŞTIRMANIN KAYNAKLARI, YÖNTEM ve TEKNİKLERİ

Çalışmada, Türkçe ve yabancı literatürde olmak üzere birçok kaynağa başvurulmuştur. Çalışma konusu gündemde olan bir konu olduğundan, tez çalışması sırasında kaynak sıkıntısı çekilmemiştir. Çalışmanın Avrupa Birliği ile ilgili kısımlarında, IZA (Institute for the Study of Labor), BUIRA (British Industrial Relations Association), ECSA (European Community Studies Association), ERD (Economics and Research Department), EUSI (European System of Social Indicators), EUROSTAT gibi kuruluşların yanı sıra Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler (UN) gibi uluslararası kuruluşların yayınlamış olduğu kitap, makale ve istatistiklere başvurulmuştur. Ayrıca Türkçe olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve çeşitli sendikaların konu ile ilgili yayınlarından ve DPT, DİE, TOBB, TÜSİAD, İKV gibi kuruluşların araştırma ve istatistiklerinden sıkça yararlanılmıştır.

Tez çalışmasında bilimsel yöntemlerden biri olan tümdengelim (dedüksiyon) yöntemi kullanılmıştır. İzlenen yöntemde amaç, düşünceden yola çıkarak ve doğru kurallara dayanarak kavramlar arasında geçiş yaparak ilerlemek, yani sonuçlama yapmaktır. Önce, genel olarak istihdam ve işsizlik olguları kavramsal ve teorik boyutta ele alınmış, daha sonra Türkiye’de istihdam ve işsizliğin yapısı üzerinde durulmuş ve son olarak Türkiye’de uygulanan istihdam ve işsizlik politikalarının Avrupa Birliği uyum sürecine etkileri araştırılmıştır. Yani, makro boyuttan mikro boyuta geçilerek çalışma konusu incelenmeye çalışılmıştır. *Çalışmanın temel hipotezi*, “Türkiye’de uygulanan işsizlik ve istihdam politikalarının başarısının Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecini olumlu şekilde etkileyeceği”dir.

Çalışmada araştırma tekniklerinden literatür taraması, tarihsel neden sonuç bağlantılarını kurabilmek amacıyla tarihsel analiz yöntemleri kullanılmıştır.

3. ARAŞTIRMA BULGULARI

Araştırma bulguları başlıklı bu bölüm içinde sırasıyla, “İstihdam ve İşsizlik Kavramları”, “Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik” ve “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik Politikaları” başlıklı alt bölümler yer almaktadır.

3.1. İSTİHDAM ve İŞSİZLİK KAVRAMLARI

İstihdam ve işsizlik kavramları, aynı gerçeğin iki farklı, fakat birbirini bütünleyen parçalarını oluşturur. İstihdamdan bahsedildiği zaman beraberinde işsizlik olgusu da gündeme gelmektedir. Bu sebeple iki kavramın birbirinden bağımsız olarak incelenmesi mümkün değildir. İstihdam bu gerçeğin olumlu tarafını ve ulaşılmak istenen hedefini, işsizlik ise olumsuz yönünü ve kaçınılmak istenen tarafını oluşturmaktadır (Aktürk, 1999:186-187).

3.1.1. Kavramsal Açıdan İstihdam

Toplumların ekonomik açıdan en genel amacı, bireylerin refah seviyesini yükseltmek için gerekli olan ekonomik politikaları uygulamaktır. Hükümetler tarafından uygulanan politikalar içinde istihdam konusu, üretim faktörlerinden biri olan emeğin iktisadi olduğu kadar beşeri boyutu nedeniyle de ayrı bir öneme sahiptir. İstihdam kavramından çoğu kez sadece emek faktörünün çalışıp çalışmama sorunları anlaşılmaktadır. Bunun nedeni, istihdam sorununun kilit noktasını bizzat emek faktörünün oluşturmasıdır. Diğer üretim faktörlerinin atıl kalması halinde ortaya çıkan sorunlar ekonomiden kaynaklanırken, emek faktörünün işsiz kalması durumunda sorunların ekonomik kaynağa ek olarak sosyal ve politik unsurlar taşınması istihdam kavramına verilen önemi artırmaktadır.

Çok boyutlu yapısı içinde piyasa ekonomisinde gelişme gösteren istihdam kavramı, üretim, gelir ve sosyal statü açılarından incelemiş ve kimlerin istihdam edileceği sorununun bu ölçütler kullanılarak belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Gelir açısından istihdam ediliyor gözükken bir kişi, üretim açısından işsiz

olabilecektir. Üretim ve gelir perspektifinin dışında bireyin işsiz olup olmadığına kendisini inandırması hakkındaki görüşü, istihdam kavramının sosyal boyutunu oluşturmaktadır. Buna göre istihdam kavramı, ülkelerarası olduğu kadar bir ülkenin bölgelerarası sosyal ve ekonomik farklılıkları da dikkate alınarak incelenmelidir (Sen, 1975:21).

İstihdamın kelime anlamı “hizmete almak ve çalıştırmak”tır. Bir ekonomik kavram olarak istihdamı (employment), üretim faktörlerinin gelir sağlamak amacıyla çalışması ya da çalıştırılması olarak özlü bir şekilde tanımlamak mümkündür. İstihdam basit bir şekilde, işçilerin çalıştırılması veya üretim faaliyetinde bulunmalarının sağlanması olarak da tanımlanabilir (Türkbal, 1993:381). İstihdam, bir ekonomide belli bir dönemde üretim öğelerinin varolan teknolojik düzeye göre ne ölçüde kullanıldığıdır (Karakayalı, 1991:177). İstihdamın dar anlamda yapılan bir diğer tanımlaması ise, işçilerin bir gelir veya ücret karşılığında çalıştırılması ya da çalışmak gücünde ve isteğinde olan kişilerin ücret karşılığında hizmetlerinden yararlanılması şeklindedir (Özgüven, 1997:399). Unay (1996) istihdamı, hizmete hazır emek faktörünün üretimde kullanılması olarak tanımlamaktadır (Unay, 1996:204). Parasız, istihdam kavramını, tam gün çalışan yetişkin işçilerin sayısıyla ifade etmektedir (Parasız, 2003:421).

Bir başka tanıma göre, istihdam; çalışma arzusu ve gücünde olan fertlerin, ücret karşılığında hizmetlerinden yararlanma demektir. Ancak, emek yanında diğer üretim faktörlerinde de istihdamın söz konusu olduğu düşünülürse, genel anlamda istihdam, bir toplumda mevcut üretim faktörlerinin, üretim faaliyetlerinde kullanılarak, onların üretici hizmetinden yararlanma şeklinde tanımlanabilir (Türkbal, 1993:381). Dirimtekin (1981), Pekin (1996) ve Özgüven (1997) geniş anlamda istihdamı, emek faktöründen başka diğer faktörlerinin kullanımına ilişkin bir kavram olarak ele almaktadır. Buradan hareketle istihdamı, bir toplumda mevcut üretim faktörlerinin üretim faaliyetlerinde kullanılarak, onların üretici hizmetlerinden yararlanma şeklinde genel olarak tanımlamak mümkündür.

3.1.1.1. İstihdamla İlgili Kavramlar

İstihdam, bir ülkedeki çalışma miktarını göstermektedir. İstihdam seviyesi, çalışma düzeyini ifade etmekte olup, istihdam edilenlerin işgücüne oranıdır. Bir ülkenin ekonomik yapısında istihdam sorunu önemli yer tutmaktadır. Tam istihdam hem sosyal politikanın hem de ekonomik yaşamı dinamik tutmanın bir aracıdır. Tam istihdam sağlandığı zaman sosyal adalet, toplumsal sistemde yeterlilik ve değer en önemli kaynağı olan işgücünden tam yararlanma sağlanmış olacaktır (Kocacık, 2000:72). İktisat biliminde istihdam teorisi ile bağlantılı olan “tam istihdam”, “eksik istihdam” ve “aşırı istihdam” kavramları, milli ekonomideki “emek gücü”nün, yani işgücünün çalışma koşullarını belirtmek için kullanılır (Türkbal, 1993:382). İktisat literatüründe bu üç istihdam kavramı dar anlamda ele alınmış ve sadece emek faktörünün çalıştırılıp çalıştırılmaması sorunu olarak incelenmiştir. Tam istihdam, eksik istihdam ve aşırı istihdam gibi kavramların incelenmesi, emekten başka diğer üretim faktörlerinin kullanımıyla yakından ilgili olmalarından ve istihdam kavramının geniş anlamını oluşturmalarından kaynaklanmaktadır (Dirimtekin, 1981:199).

3.1.1.1.1. Tam İstihdam

Tam istihdamı, “işgücünün istihdam hacmine eşit olduğu ekonomik durum”, “makro düzeyde toplam işgücü talebinin toplam işgücü arzına eşit olduğu ekonomik durum” ve “çalışma arzu ve yeteneğinde olan kimselerin topluca üretime katılabildikleri ekonomik durum” olarak çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür (Unay, 1996:207). İşgücü için tam istihdam, ülkede mevcut çalışmak isteyen herkesin iş bulabildiği, üretim faaliyetlerine katılarak mal ve hizmet ürettiği durumu ifade etmekte kullanılır. Bu kavram, diğer üretim faktörleri için de söz konusu olup, toplumdaki tüm kaynakların “tam çalışır” durumda olmaları, atıl kaynak bulunmaması anlamına da gelir (Türkbal, 1993:382). Aren (1992) ise, geçici işsizlik durumu dışında, çalışma irade ve kararında olan işgücünün üretime katılabildiği iktisadi duruma “tam istihdam” demektedir (Aren, 1992:127).

Ekonomi tam istihdamdayken, tüm üretim faktörleri üretime katıldıklarından reel milli gelir ulaşabileceği en yüksek düzeye ulaşmaktadır. Bu halde ekonomi, belli bir teknoloji düzeyinde üretebileceği mal ve hizmetlerin en fazlasını üretiyor demektir. Bu durumdaki bir ekonomide üretim faktörlerinden her birinin en verimli olabileceği, yani üretime en fazla katkıyı yapabilecekleri yerde olmaları önemli bir sorundur. Böylece, tam istihdam hedefinin önemli iki ayağını, kaynakların etkin dağılımı ve yaratılan gelirin adil bir şekilde dağılımı oluşturmaktadır (Pekin, 1996:112).

Bir ülkede her kaynağın kendi içinde homojen yapıda olmaması nedeniyle üretim faktörlerinin tam istihdam düzeyinde olup olmadığını belirlemek oldukça zordur. Tüm ekonomik kaynakların belli bir dönemde üretime katılması her zaman mümkün olmadığından; tam istihdam sadece, üretim faktörü olarak piyasaya sunulmuş olan kaynakların tam çalışma halinde bulunması durumunda geçerlidir (Türkbal, 1993:384). Bu bakımdan tam istihdam aynı zamanda bir ekonomik analiz aracıdır. Tam istihdama ulaştıktan sonra üretimi artırmanın tek yolu, yatırımları artırmak ya da emek verimliliğini yükseltmektir. Çalışmanın amacının üretim, üretimin amacının da tüketim olması nedeniyle tam istihdam bir amaçtan çok araç rolünü üstlenmelidir (Unay, 1996:208).

3.1.1.1.2. Eksik İstihdam

Eksik istihdam durumunda, bir ekonomide bir kısım işgücünün kendi isteği dışında işsiz kalması yani çalıştırılmaması söz konusu olmaktadır (Dirimtekin, 1981:199). Piyasaya sunulan üretim faktörlerinin bir kısmının çalıştırılmaması ve talep yetersizliğinden dolayı işsiz kalmaları da eksik istihdam olarak değerlendirilmektedir (Türkbal, 1993:384).

Eksik istihdamda ekonomik faktörler tarafından belirlenen istihdam hacmi, çalışma istek ve gücünde olanların ancak bir kısmını üretime kanalize edebilmektedir. Üretime dahil olamayan kısım ise işsizliği oluşturmaktadır. Bu durumda, fiili istihdam hacmi tam istihdam hacmine ulaşmamış, yani işgücünün

tamamı üretime katılamamıştır. Bunun anlamı, işgücünün bir kısmının cari ücret ve çalışma koşullarında iş aradığı halde iş bulamamasıdır (Unay, 1996:208).

Tam istihdam, ulaşılması güç bir hedef olduğundan, ekonomiler genellikle eksik istihdam seviyesinde bulunurlar. Atıl bulunan üretim faktörlerinin üretime katılmaları durumunda bir ekonomide üretilen mal ve hizmet miktarıyla tanımlanan reel milli gelir artar. Ekonomide üretilen mal ve hizmetlere olan “talep yetersizliği” ekonominin eksik istihdamda bulunma nedenini açıklayan en önemli kavramdır (Pekin, 1996:113)

3.1.1.1.3. Aşırı İstihdam

Mevcut üretim faktörleri tam istihdam durumunda olmasına rağmen, hala talep varsa; yani arz edilen üretim faktörleri miktarından daha çok faktör aranıyor ve istihdam edilmek isteniyorsa, böyle bir ekonomide aşırı istihdam şartları geçerlidir (Türkbal, 1993:384). Bu durumda çalışan işgücü, normal çalışma sürelerinden daha fazla çalıştırılmakta ve geniş anlamda ekonomideki bütün üretim faktörleri tam istihdam kapasitesinin üzerinde faaliyet göstermektedir. Bunun da nedeni, ekonomideki aşırı talebin bir kısmını karşılamak, yani toplam arzı artırmaktır (Dirimtekin, 1981:199). Ancak, üretim faktörlerini sınırsız bir şekilde artırmının mümkün olmaması, ekonomide enflasyonist baskılara neden olacaktır. Çünkü toplam talebin toplam arzdan fazla olması fiyatları yükseltecek ve talep enflasyonuna neden olacaktır. Bu ortamda mevcut ekonomik kaynakların üretim faktörü haline dönüştürülmesinin zorluğu nedeniyle, üretim faktörlerinin fiyatlarının ve üretilen ürünlerin maliyetlerinin artması, fiyatlar genel düzeyini artırarak maliyet enflasyonuna neden olacaktır (Pekin, 1996:114).

3.1.2. Teorik Açıdan İstihdam

İstihdam, iktisat teorisinde nispeten yeni bir konudur. Klasik ve neo-klasik iktisatçılar istihdam konusuna yeterli ilgiyi göstermemişlerdir. Klasiklerin; ekonominin tam istihdamı kendiliğinden sağladığı, dengenin bozulması halinde tam istihdam düzeyinde yeniden oluştuğu ve tüm fiyatların (mal fiyatları, ücretler, faiz

oranları) esnek olduğu yönündeki varsayımları, istihdam konusuna ilgisizliklerinin nedenini açıklamaktadır (Yıldırım ve Karaman, 2001:113).

Ekonominin sürekli tam istihdam dengesinde olacağını varsayan klasik ve neo-klasik görüşlerin geçerliliklerinin pek tartışılmadığı günlerde ortaya çıkan ekonomik krizler, denge durumundan geçici sapmalar olarak değerlendirilmiştir. Bu krizlerin giderek kronik hale gelmeleri ve özellikle 1929 Büyük İktisadi Bunalımı'nın gelişmiş ülkelerin ekonomileri üzerinde yarattığı hasarlar, klasik ve neo-klasik görüşlerin yetersizliği konusundaki eleştirileri haklı çıkarmıştır (Demir, 1996:20). Ancak, teorinin tersine, uygulamada bir kısım işçiler işsiz, bazı doğal kaynak ve sermaye malları atıl kalmış, binlerce fabrika ve işyeri kapanmıştır. Bu gelişmelerden sonra, iktisat teorisi tekrar gözden geçirilmiş, istihdam konusunun önemi artmaya başlamıştır. Klasik teorinin az ilgilendiği istihdam sorununu ön plana çıkaran gelişme, 1936 yılında İngiliz iktisatçısı J.M.Keynes'in "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli eserini yayınlaması olmuştur. Bu kitap, klasik ve neo-klasik teorinin istihdamla ilgili görüşlerinin önemini azaltmamıştır. Keynes klasik teoriyi eleştirmiş ve günümüze kadar genel eğilim Keynes teorisi ile klasik teorinin sentezi şeklinde süregelmiştir (Pekin, 1996:105).

3.1.2.1. Klasik İstihdam Teorisi

Klasik iktisat literatüründe, istihdam ile ilgili görüşler oldukça dağınık bir şekilde yer almaktadır. Klasik istihdam teorisi kavramının ortaya çıkmasının ardında, Keynes'in klasik teoriyi çürütmek için yayınladığı Genel Teorisi'nin profesyonel iktisatçılar tarafından klasik sistemin yapısı ile ilgili yoğun analiz ve tartışmalara konu edilmesi yatmaktadır.

Klasik istihdam teorisinin çıkış noktası "üretim fonksiyonu" kavramı olup, üç görüş ortaya koyar. Bunlardan birincisi, "emeğin arz ve talebi teorisi"dir. Buna göre, emek için arz ve talep eğrilerinin kesişmeleriyle belirlenen istihdam denge seviyesinin tam istihdam seviyesi olması zorunludur. Bu teoride tüm ekonomi için genelleme yapılmıştır. İkinci görüş, "ekonomideki efektif talep seviyesi" ile ilgilidir. Toplam talepteki bir yetersizlik nedeniyle işsizliğin ortaya çıkması mümkün değildir.

Üçüncü görüş ise, fiyatlar genel seviyesi teorisidir. Bu teori aynı zamanda, klasik düşüncede paranın rolünü de açıklar ve fiyat seviyesi konusundaki klasik görüş, “paranın miktar teorisi” olarak adlandırılır (Wallace, 1994:89).

Klasik iktisatçıların tüm kaynakların kullanıldığı bir ekonomide, tam istihdamın kendiliğinden ve zorunlu olarak sağlanacağını iddia eden görüşleri J.B.Say’ın “Mahreçler Kanunu”na dayanmaktadır. Tam istihdam düzeyinin sağlanmasında ücretler düzenleyici rol oynamakta ve ücret, üretim faaliyetinde kullanılan emeğin fiyatı olduğundan, istihdamı düzenleyen ve dengeyi gerçekleştiren faktör olmaktadır (Türkbal, 1993:386).

Klasik iktisatçılar, mal ve faktör piyasalarında fiyat mekanizmasının düzgün işlemesi halinde ekonominin kendiliğinden tam istihdama ulaşacağını ve tam istihdama ulaşmış bir ekonominin de en yüksek gelir düzeyine kendiliğinden geleceğini savunurlar (Demir, 1996:12). Klasik analizde ve uzun dönemde tam istihdam başlıca iki faktöre bağlıdır. Bunlardan ilki olan “faiz oranı”, tasarruf arzını yatırım talebine eşitlemektedir. Yani faiz oranı, kişilerin tasarruf arzı ile yatırımcıların para talebi eğrilerinin kesiştiği noktada belirlenmektedir. İkincisi ise “ücret seviyesi”dir. Ücretler ekonomide meydana gelen dengesizliği önlemekte, yani emek arz ve emek talep eğrilerinin kesiştikleri noktada belirlenmektedir (Özgüven, 1997:401-402).

Klasik istihdam dengesinin tam istihdam dengesi olduğu hiçbir açıklamada belirtilmemiştir. Klasiklerin, arzın tam istihdam üretim düzeyinde oluştuğu, her arzın kendi talebini yarattığı ve üretilen her mal ve hizmetin tüketildiği yönündeki açıklamalarından bu sonuca ulaşılmaktadır (Unay, 1996:218).

Özetle, Klasik İktisatçılar, Mahreçler Kanunu, Faiz Teorisi ve Ücret Teorisi ile “ekonomi kendiliğinden daima nasıl tam istihdamda dengeye geliyor” sorusuna cevap aramak yoluyla klasik istihdam teorisini şekillendirmişlerdir.

3.1.2.1.1. Mahreçler Kanunu (Say Yasası)

Mahreç kelimesi satış, sürüm, sürüm yerleri, mal ve hizmetlerin talebe arz edildiği yer anlamına gelmektedir. Mahreçler Kanunu, Fransız iktisatçılarından Jean Baptiste Say tarafından geliştirilmiştir. Bu kanuna göre, ekonominin tamamında talep yetersizliğinden kaynaklanan gayri iradi işsizliğin ortaya çıkması mümkün değildir. Yani, toplam talepteki bir yetersizlik nedeniyle işsizliğin meydana gelmesi mümkün değildir (www.ekonomik.tripod.com, Erişim: 05.11.2004).

Çünkü, “her arz (üretim), kendi talebini (alıcısını) yaratır”, yani piyasaya çıkan bir mal, kendi satış değerine eşit satın alma gücünde bir talebe neden olur. Para ancak bir araçtır, gerçek para mallardır. Bunun içindir ki, “mallar mallarla mübadele edilir” (Özgüven, 2001:107-108). Say Yasası takas kavramı ile ifade edilmiştir. Fakat klasik iktisatçılar analize para ilave edilse de prensibin doğruluğunu koruyacağına inanmışlardır. Paralı ekonomide Say Yasası’nı şu şekilde ifade etmek mümkündür: Nakdi gelir otomatik olarak ve devamlı şekilde üretim faaliyeti sonucu oluştuğu oran üzerinden harcanacaktır. Bu olay doğru ise, para herhangi bir farklılık ortaya koymadan, arz talebi yaratmaya devam edecektir (Wallace, 1994:99-100).

Bu koşulların geçerli olduğu bir ekonomide, üretilen her mal satılabildiğine göre, girişimciler üretimlerini en yüksek seviyeye çıkarmak isteyeceklerdir. Böylece, toplam ekonomik faaliyet hacmi tam istihdam seviyesine ulaşacak ve hiçbir zaman ekonomi tam istihdam seviyesinin altına inmeyecektir. Bazı sektörlerde talep yetersizliklerinden dolayı sektörel tıkanmalar olsa bile, üreticiler zarar etmeye başladıklarında üretimlerini mevcut talebe göre ayarlayacaklar ve dengesizlikler ortadan kalkacaktır (Dirimtekin, 1981:210-202). Say Yasası, genel bir talep yetersizliğini ve bu nedenle de genel bir işsizliğin ortaya çıkabileceğini kabul etmemekle beraber, ekonominin tümü için değil de bazı üretim kesimleri ve sektörler için talep yetersizliğinin olabileceğini ve bunun sonucunda işsizlik halinin ortaya çıkabileceğini kabul eder (Pekin, 1996:128).

Say Yasası iki yönü ile eleştirilmektedir. Birincisi, kanun, kazanılan gelirlerin derhal ve tamamen harcanacakları varsayımıyla hareket etmektedir, oysa insanlar

elde ettikleri gelirleri mutlaka hemen ve hepsini harcamazlar. Gelirlerinin bir kısmını para şeklinde tasarruf ederler. Tüm insanların bu şekilde hareket ettikleri doğrultusunda yapılacak bir genelleme kanunu işlemez hale getirmektedir. Bunun da nedeni, herkesin piyasada satmak istediğinden daha az mal satın almak istemesidir. Yani her mal, kendi değerine eşit olmayan hatta daha az bir talep yaratmaktadır (Aren, 1960:15-16) İkinci eleştiri kanununun, trampa sisteminin geçerli olduğu ekonominin tümü için, bir talep yetersizliğinden ya da arz fazlalığından söz etmemesi konusundadır. Klasik iktisatçıların Say Yasası ile inceledikleri ekonomilerin paralı, yani mübadelelerde mallar yerine parayı kullanan ekonomiler olması bu eleştiriye neden olmaktadır (Pekin, 1996:128).

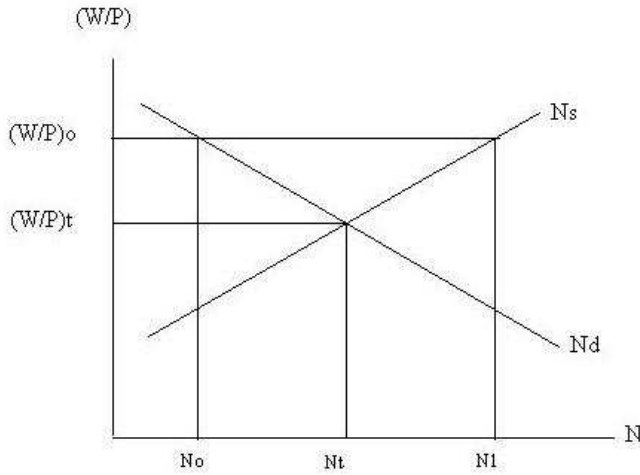
3.1.2.1.2. Ücret Teorisi

Klasik iktisatçılara göre, emek arz ve talebinin kesiştiği yer ücret miktarı ve istihdam düzeyini belirler ve bu noktada ekonomi tam istihdamdadır. Emek talebi, bir işletme ya da ekonominin üretime almak istediği emek miktarıdır ve klasik modelde reel ücretlerin düzeyine bağlıdır. Hem firma düzeyinde hem de makro düzeyde emek talebi, reel ücretlerin azalan fonksiyonudur. Emek arzı ise, üretim faktörlerinden biri olan emeğin istihdam piyasasına çıkışını ifade eder. Klasik düşüncede emek arzı, mal arzı gibi emeğin fiyatına, yani reel ücretlere bağlıdır. Klasik düşünceye göre emek arzının belirleyicisi nüfustur, J.S.Mill bunu açıkça “emek arzı nüfustur” şeklinde ifade etmiştir (Unay, 1996:215-216). Klasik istihdam teorisine göre nüfus artışı emek arzını yükselterek işsizliğe neden olmakta ve bunun sonucunda ücret düzeyi düşmektedir. Ücretlerin düşmesi ise, nüfusu yeniden sınırlamaktadır. Diğer yandan, ücretler maliyetlere dahil edildiğinden; ücretlerin düşmesi, fiyatları da düşürmekte ve mallara karşı olan talebi artırmaktadır. Artan talebin karşılanabilmesi için, yeniden işsizler işe alınmakta ve istihdam hacmi genişlemektedir (Türkbal, 1993:386).

Klasiklere göre ücret, işverenler bakımından işin marjinal verimine, işçiler bakımından da işin marjinal emeğine eşittir. Tam istihdam seviyesine yaklaştıkça işin marjinal verimi azalan verimler kanunu nedeniyle azalır. Buna karşılık işin marjinal

emeği istihdam seviyesi yükseldikçe artar. Klasiklere göre ücret, işin marjinal verimi ile marjinal emeğinin eşit olduğu noktada oluşur ve tam istihdam seviyesini karşılar (Aren, 1960:19). Klasik görüş, gayri iradi işsizlik sorununun varlığını kabul etmez. Çalışmak isteyen herkes, cari ücret seviyesinin üzerinde iş bulabilmektedir. Buna rağmen ekonomide işsizler varsa, bu onların marjinal verimliliklerinin üstünde ücret talep etmelerinden doğmaktadır (Pekin, 1996:136).

Şekil 1: Klasik Tam İstihdam Dengesi



Kaynak: Dirimtekin, 1981:205.

Klasik İktisatçılar, emek piyasasındaki denge ile belirlenen tek bir istihdam dengesinin varlığına değinirler ve istihdam dengesi tek olduğundan gelir dengesi de tektir görüşünü savunurlar. Şekil 1’de W parasal ücret seviyesini, P ise fiyatlar genel seviyesini göstermektedir. $(W/P)_0$ reel ücret seviyesinde N_0 emek birimi istihdam edilmekte ve (W/P) reel ücret seviyesinde iş arayanlar N_1 ’dir. Buradan (W/P) reel ücret seviyesinde işsiz miktarı $(N_1 - N_0)$ kadardır, diyebiliriz. Serbest bir ekonomide, rekabet seviyesinde ücretler bu durum karşısında düşecek, bunun sonucunda reel ücretler de azalacaktır. Böylece denge, $(W/P)_t$ reel ücret seviyesine denk düşen N_t istihdam seviyesinde oluşacaktır (Dirimtekin, 1981:205).

Emek için klasik arz ve talep eğrilerinin kesişmeleri ile belirlenen istihdam denge seviyesi, tam istihdam denge seviyesi olmak zorundadır. Klasik ücret teorisine göre, toplam emek talebi, toplam emek arzına eşittir ve friksiyonel işsizlik türleri

hariç olmak üzere emek talebi emek arzına eşittir, gayri iradi işsizlik yoktur ve denge reel ücretinden çalışmak isteyen herkese iş vardır (Pekin, 1996:135-136).

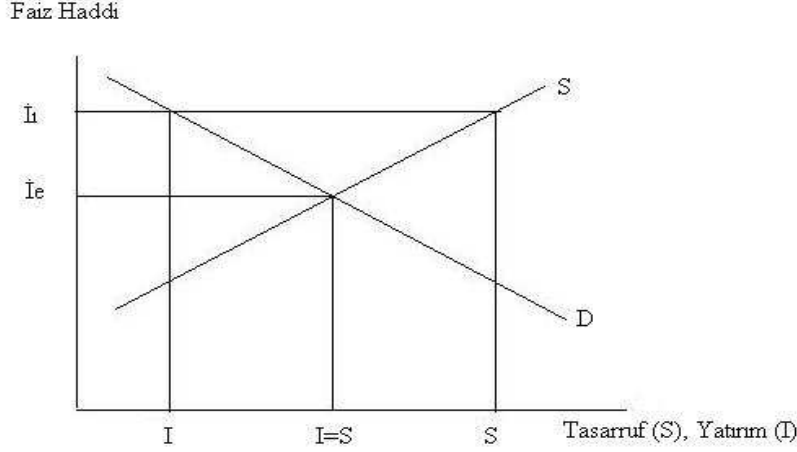
3.1.2.1.3. Faiz Teorisi

Faiz, Klasik iktisatçılarca tasarrufun, yani tüketimden kaçınmanın bir karşılığıdır. Bu nedenle de tasarruf miktarı ile faiz haddi arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Klasikler, tasarruf miktarının faize karşı esnek olduğunu ve tasarrufun tek amacının faiz elde etmek olduğunu kabul etmişlerdir. Diğer bir ifade ile faiz, “tasarrufun arz fiyatı” olmaktadır (Aren, 1960:21).

Say Yasası'nın geçerlilik koşulu olan, kişilerin belli bir dönemde elde ettikleri gelirin tümünü harcadıkları şeklindeki varsayımın ihlali durumunda, Klasik İstihdam Teorisi'nin bu konudaki eksikliğini gidermek için, Klasik Faiz Teorisi devreye girmektedir. Klasik yaklaşım, elde edilen gelirin tamamının tüketilmeyip, bir kısmının tasarruf edilmesi durumunda bile toplam talebin toplam arzı eşitleneceğini ispatlamak için, belli bir dönemde yapılması planlanan tasarrufların daima o dönemde planlanan yatırımlara dönüşeceğini savunarak tasarruflarla yatırımların planlanan (ex ante) eşitliğini öne sürmektedir (Uluatam, 1998:282). Klasik teoride tasarrufu (harcanmayan gelir) yatırıma dönüştüren mekanizma faiz haddi olmaktadır. Klasik sistemde faizin bir rolü de yatırım için olan taleple tasarruf arzusunun dengelemektir. Yatırım, yatırılabilir kaynaklara olan talebi gösterirken, tasarruf ise bunların arz yönünü temsil etmekte ve faiz, her iki değer de eşit olduğu seviyeyi temsil eden fiyat olmaktadır (Wallace, 1994:100-101).

Klasik analizde, büyük ölçüde tasarruf olamaz. Bir tasarruf fazlası ortaya çıkarsa faiz haddi düşecektir. Faiz haddinin düşmesi ise maliyetleri azaltırken kârları artıracaktır. Böylece firmalar üretim hacimlerini genişletecek ve daha fazla tasarruf talep eder hale geleceklerdir. Faiz haddinin düşmesi, tasarruf arzını daraltacağından aşırı tasarruf olmayacak ve biriken tasarruflar da yatırımlara aktarılacaktır. Bu sayede, işgücünün ve sermayenin tam istihdamı gerçekleşecektir (Özgüven, 1997:400-401).

Şekil 2: Klasik Faiz Teorisi



Kaynak: Wallace, 1994:101.

Şekil 2’de X eksenini tasarruf ve yatırım miktarını, Y eksenini ise faiz oranını (i) göstermektedir. Tasarruf arzı eğrisi olan S , faiz oranının artan bir fonksiyonudur. Faiz yükseldikçe tasarruf artmakta, faiz oranı düştükçe azalmaktadır. Klasik teoride tasarruflar faiz oranının artan bir fonksiyonudur. Sermaye talebi eğrisi olan D ise faiz oranının azalan bir fonksiyonudur. Faiz oranı düştükçe sermaye talebi artmakta, aksine faiz oranı arttıkça sermaye talebi azalmaktadır. Klasik faiz teorisine göre, tasarruf arzı eğrisi S ve tasarruf talebi eğrisi D olan bir piyasada faiz oranı bu iki eğrinin kesiştiği noktada oluşacaktır (Pekin, 1996:129-130).

Ödünç verilebilir fonlar teorisi olarak da adlandırılan klasik faiz teorisinde, ödünç verilebilir fonların arzı tasarruflardan gelmekte ve tasarrufların da hanehalkları tarafından yapıldığı varsayılmaktadır. Ödünç verilebilir fon talebinin kaynağı ise yatırım yapmak isteyen firmalardır (Yıldırım ve Karaman, 2001:123-124). Klasik teoride faiz haddi, tasarrufla yatırımı birbirine bağlayan köprü görevi görmektedir. Bunun sonucu, yatırımdan daha fazla yapılan tasarruf, faiz haddini düşürmekte ve yatırımlar artmaktadır. Kısaca, Say Yasası’nın eksiğini Klasik Faiz Teorisi gidermekte ve tüketime gitmeyen, dolayısıyla tasarruf edilen paraların fiyat mekanizması aracılığıyla piyasaya çıkıp, yatırım harcamaları şeklinde yeniden harcanacağı ileri sürülmektedir (Dirimtekin, 1981:202). Klasik Faiz Teorisi faiz oranının, planlanan (ex ante) tasarruflarla, fiili (ex post) yatırımları birbirine

eşitlediğini (I=S) böylece tasarruf sahiplerince harcanmayarak piyasadan çekilen gelire karşılık, aynı miktar paranın müteşebbislerce yatırım malları alımı için harcandığını ve toplam harcamalarda hiçbir azalma olmadığını ileri sürmektedir (Pekin, 1996:131).

3.1.2.2. Keynes ve Modern İstihdam Teorisi

J.M.Keynes'in 1936'da yayınlanan "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli kitabı, iktisat tarihinin en önemli çalışmalarından birisidir. Burada Keynes, temelde klasik ve neo-klasik iktisatçıların makro ekonominin işleyişine ilişkin görüşlerini eleştirmeyi ve çürütmeyi amaçlamış, ekonominin tam istihdam seviyesinde devamlı olarak dengede bulunabileceğini kabul etmemiştir (Demir, 1996:21).

Keynes, istihdam teorisine iki önemli kavram kazandırmıştır. Bunlar; milli ekonomide istihdam seviyesini belirleyen toplam arz ve toplam talep kavramlarıdır. Bu iki temel kavramdan daha çok toplam talep üzerinde durmuş, toplam arzı veri olarak almıştır (Dirimtekin, 1981:206). Keynes'in Modern İstihdam Teorisi'ne kazandırdığı bir diğer önemli kavram da "efektif talep" kavramıdır. Efektif talep, bir toplumda çeşitli mal ve hizmetleri satın almak için fiilen harcanmış paraların miktarıdır ve dolayısıyla o toplumda elde edilen gelirlerin toplamına yani milli gelire eşit olacaktır. Keynes, kısa vadeli istihdam seviyesini belirleyen toplam talebin toplam arza eşitlendiği seviyeye fiilen gerçekleşmiş olan talep anlamında "efektif talep" demektedir. Keynes'in istihdam teorisini şu şekilde özetlemek mümkündür (Üstünel, 1990:190-191).

İstihdam Seviyesi = Efektif Talep = Milli Gelir = Milli Hasıla = Tüketim Mallarına Yapılan Harcamalar + Yatırım Mallarına Yapılan Harcamalar

Toplam arz ve toplam talep doğrudan modern gelir ve istihdam teorisine ilişkindir. Keynes'in Genel Teori'de ortaya koyduğu temel fikir, toplam arz ve toplam talebin gelir ve istihdam seviyesini birlikte belirlemiş olmalarıdır. Keynes'e göre, "istihdam hacmi toplam talep fonksiyonu ile toplam arz fonksiyonunun

kesiştikleri noktada belirlenir ve bu Genel İstihdam Teorisi'nin özüdür" (Wallace, 1994:128).

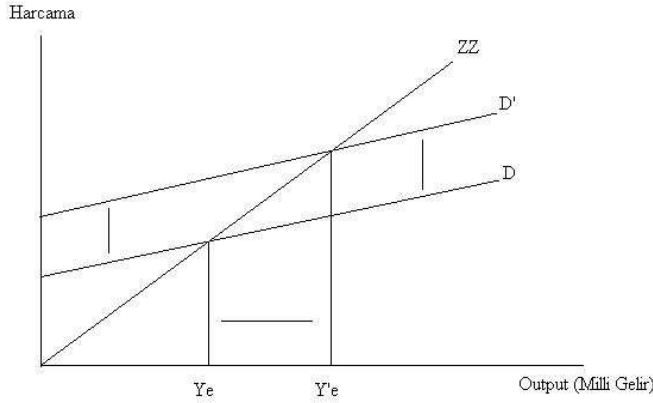
Keynes, Klasik modellerin öne sürdüğü şekilde istihdamın fiyatlar ve ücretler tarafından belirlendiği görüşünü reddetmiş ve ekonomide üretilen mal ve hizmetlere olan toplam talebin istihdamı belirleyen temel faktör olduğunu belirtmiştir. Keynes, devletin çeşitli politikalarla ekonomiye müdahale edebileceğini, üretim ve istihdam hacmi üzerinde etkili olabileceğini ileri sürmüştür. Bu görüş bir anlamda, Klasik modellerin "bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler" felsefesinin zıddı olarak ele alınabilir. Özetle Keynes, özel sektör talebinin yetersiz kaldığı bir dönemde, üretimdeki ve istihdamdaki düşüşü önlemek için devletin toplam talebi destekleyerek ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur (Türkay ve Alkin, 2001:161).

Keynes'in Genel Teori'sinde iki amaç göze çarpmaktadır. Birincisi, klasik teorinin deneyimlere göre değil, doğrudan teorinin yapısı yönünden bir çok noktada mantıksız ve tutarsız olduğunu ispatlamaktır. İkincisi de, karmaşık bir endüstri toplumunda istihdamın nasıl belirlendiğini açıklayan alternatif bir teori kurmaktır. Keynes'in, Klasik İstihdam Teorisi'ni eleştirdiği nokta, istihdam ve reel ücret seviyelerinin emeğin arz ve talep eğrilerinin kesişmesi ile belirlenmesi ve tasarrufun sermaye mallarına yapılan harcamadan başka bir şey olmadığı görüşleri çerçevesindedir (Wallace, 1994:111-112). Ekonominin eksik istihdamda da dengeye gelebileceği, Keynes'in klasik teoriye karşı geliştirdiği en önemli görüştür. Ekonomi potansiyelinin tamamının kullanılmadığı eksik istihdam durumunda, toplam arz toplam talebe eşit olabilmektedir. Bu eşitliğin kurulması halinde ekonomi dengededir, ancak kurulan denge tam istihdam düzeyinin altındadır. Klasiklerin "her arzın kendi talebini yarattığı" şeklindeki görüşlerine karşılık, Keynes "talebin arzı yarattığını" ileri sürerek Say Yasası'nı reddetmiştir (Pekin, 1996:139).

Keynes'e göre ekonomide faiz haddini belirleyen faktörler likidite tercihi ve para miktarıdır. Likidite tercihi, faiz haddi ile para miktarı arasında bir bağlantı kurmakta ve değişik faiz seviyelerinde insanların ellerinde ne miktarda para tutmak isteyeceklerini göstermektedir. Keynes'in faiz teorisi iki açıdan çok önemlidir.

Birincisi, bu teori ile faiz haddinin yatırımla tasarrufu eşitlemekle tam istihdamı sağlayıcı bir rol oynayamayacağı ispat edilmiştir. İkincisi, paranın ekonomik hayata nereden ve nasıl çıktığını ve ekonomide oynadığı rolün önemini ortaya koymuştur. Klasik teoride para sadece değişim aracı olarak görülmüş, paraya faiz teorisinde bile hiçbir rol verilmemiştir (Aren, 1960:26-31). Klasiklere göre faiz, sermaye arz ve talebine göre oluşurken, Keynes faizin, para arz ve talebine göre oluştuğunu savunmuş ve planlanan tasarrufların planlanan yatırımlara her zaman eşit olmayacağını belirtmiştir. Çünkü O'na göre, tasarruflar faiz oranına değil, gelir düzeyine bağlıdır. Keynes'e göre ekonominin istihdam düzeyi, tamamen o ekonominin gelir ve harcama düzeyine bağlıdır. Gelirler yüksek olursa harcamalar yüksek olacak ve ekonomide toplam talep yükselecektir (Pekin, 1996:140).

Şekil 3: Toplam Arz, Toplam Talep ve Gelir Denge Seviyesinde Kayma



Kaynak: Wallace, 1994:137.

Şekil 3'de, D eğrisi toplam talebi, ZZ eğrisi toplam arzı göstermektedir. Y_e output seviyesinde, toplam arz eğrisi ZZ ile toplam talep eğrisi D kesişmektedir. Toplam talep eğrisinin D^1 ye kayması durumunda, Y_e denge gelir seviyesi bozulacak ve bu denge gelir seviyesinde toplam talep, toplam arz veya outputu aşacaktır. Bu değişim sonucu, Y'_e gibi yeni bir denge seviyesine ulaşıncaya kadar gelir ve istihdam yükselecektir. Bu değişimin özelliği, ekonomideki üretim birimlerinden çok harcama birimlerinden kaynaklanmasıdır.

Ekonominin belirli bir istihdam seviyesinde çalışabilmesinin şartı, o düzeydeki tüketim ve yatırım harcamalarının yapılmasıdır. Bu şart gerçekleşmediğinde, efektif talep yetersiz kalacağından, gelir ve istihdamın da bu efektif talebe isabet eden düzeye kadar düşmesi gerekecektir. Sonuç olarak, Modern İstihdam Teorisi efektif talebe, efektif talep de tüketim ve yatırım harcamalarına bağlıdır (Lipseş, 1994:59-62).

3.1.2.3. İstihdama Keynes ve Modern İstihdam Teorisi Sonrası Yaklaşımlar

Keynesyen İstihdam Teorisi'ne karşı ilk görüş, 2'nci Dünya Savaşı'ndan sonra Chicago Üniversitesi iktisatçılarından Milton Freidman tarafından 1960'lı yıllarda geliştirilen Monetarist teori olmuştur. Monetarist teori'ye göre, temelde Keynesyen teori toplam talebin belirlenme teorisidir ve toplam talebi öncelikle para arzındaki değişmelerin belirlediğini savunur. Toplam hasıla, fiyatlar ve istihdam gibi belli makroekonomik değişkenler temelde para arzından etkilenmektedir. Bu değişkenlerin maliye politikasından etkilenmesi hem az, hem de geçici olduğundan monetarist görüşe göre yalnızca para önemlidir (Parasız ve diğerleri, 2000:550-551). Monetaristler istikrarlı fiyatların önemi üzerinde durmuşlar, gönüllü ya da uyarılmış eksik istihdamın ve Büyük Bunalım'ın özel sektörün yapısından kaynaklanan herhangi bir istikrarsızlıktan çok, hükümetin kötü yönetiminden kaynaklandığını belirtmişlerdir. Böylece, "piyasa başarısızlığı" yerine giderek "devletin başarısızlığı" kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Skousen, 2003:456). Freidman, "doğal eksik istihdam" kavramını geliştirmiş ve eksik istihdamı piyasa güçlerinin normal sonucu olarak değerlendirmiştir. Monetaristler'e göre enflasyon, eksik istihdamdan daha tehlikeli durumdur. Bu nedenle monetaristler, işsizliği önlemeyi amaçlayan makroekonomiye kıyasla, yüksek oranlı enflasyonu önlemenin yaratacağı yüksek işsizlik riskini üstlenmeye daha fazla eğilim göstermişlerdir (Parasız ve diğerleri, 2000:552).

Monetarist teoriye göre para arzındaki değişmeler, ekonomiyi mikro düzeyde etkilemektedir. Para arzında meydana gelen değişmelerin ekonomiye yansımaları, genellikle mikro düzeydedir ve aktif varlığın fiyat ve faiz oranlarındaki değişmeler

nedeniyle yeniden düzenlenmesi yoluyla ortaya çıkmaktadır. Ekonomi, esas itibarıyla istikrarlıdır ve müdahale edilmediğinde işsizlik ve enflasyon gibi istikrarsızlıklar oluşmayacaktır. Ekonomide bu tür aksaklıklar varsa, bunların nedeni ekonomiye dışarıdan ve çoğu defa para ve maliye politikası şeklinde yapılan müdahalelerdir (Savaş, 2000:215-216).

1970’li yıllarda talep-yönlü iktisat teorisine alternatif olarak ortaya çıkan bir diğer görüş, Arz Yönlü İktisat teorisidir. Bu teori, bütün iktisadi sorunları arz kaynaklı olarak ele almaktadır. Arz yönlü teoriye göre, Keynesyenler’in ifade ettiği şekilde, iktisadi sorunların temeli “efektif talep yetersizliği” değil, üretimin talebe oranla yetersiz olmasıdır. Arz yönlü iktisatçılar bu görüşleri ile bir bakıma Say Yasası’nı kabul etmekte ve görüşlerinin çıkış noktası yapmaktadırlar. Arz yönlü iktisatçılar 1970’li yıllarda baş gösteren iktisadi sorunların kaynağı olarak, toplam arz yerine toplam talebe önem veren talep-yönlü iktisat politikasını göstermektedirler. Sorunu bu şekilde belirledikten sonra, üretimi teşvik edecek politikaları çözüm olarak sunmaktadırlar (Aktan, 2004:53-57).

Arz yönlü iktisatçılar, ekonominin belli bir fiyat istikrarına ancak çok yüksek oranlı bir işsizlikle ulaşılacağı veya istihdam ve üretimin artması için enflasyon hızının artması gerektiği görüşlerini reddetmişlerdir. Enflasyonun önüne ancak istihdam, tasarruf ve sermaye birikimini olumsuz yönde etkileyen unsurların ortadan kaldırılması ile geçilebilecektir. Arz yönlü iktisadın temelini oluşturan bir diğer kavram “vergi indirimleri”dir. Vergi indirimlerinden yararlanılarak tasarruf ve sermaye birikiminin artırılması, verimlilik ve reel ücret artışının aleyhine sonuçlar ortaya çıkarmayacaktır. Aksine, tasarruf ve sermaye birikiminin artması, sermaye-emek oranını yükselterek, emeğin verimliliğini ve dolayısıyla reel ücreti artıracaktır (Savaş, 2000:255-256).

Rasyonel Beklentiler Teorisi veya Yeni Klasik Teori, Keynesgil Ekonomi ve Monetarizm birbirleriyle tartışma içinde iken, 1970’li yılların ortalarından itibaren gündeme gelen ve Keynesyen teoriye eleştiriler getiren bir diğer teoridir. Makroekonomik görüşü klasik görüşe benzeyen bu teorinin temel varsayımları,

“insanlar tüm uygun enformasyonu kullanır, fiyatlar ve ücretler esnektir ve insanlar aynı hatayı sürekli olarak yinelenmezler” şeklinde özetlenebilir. Rasyonel Beklentiler teorisinde ücret ve fiyatların esnek olmasının anlamı, arz ve talebin her zaman dengede olmasıdır. Fiyat ve ücret arz ve talebi dengelemek için sürekli hareket halindedir. Diğer bir deyişle fiyatlar esnektir ve tüm piyasalar her zaman dengeye gelir (Parasız ve diğerleri, 2000:555-556).

Bu teoriye göre, ekonomide para arzı arttığı zaman bireyler bu artışın belli bir dönem sonra, fiyatlar genel seviyesi ile birlikte nominal faiz oranını da yükseltebileceğini tahmin edebilirler. Bu sebeple, bireyler para arzının artmasının enflasyonist bir etki doğuracağı beklentisi ile, rasyonel kararlar alacaklardır. Örneğin, işçiler nominal ücretlerinin enflasyon oranında artmasını talep edeceklerdir. İşverenler, fiyatlar genel seviyesinin artmasının kârlarını artıracığını rasyonel bir şekilde tahmin edebileceklerdir (Aktan, 2004:185). Rasyonel Beklentiler Teorisi, Keynesyen teoriyi 1960’larda başlayan ve oranı gittikçe artan enflasyon ve işsizlik sebebi ile eleştirmiştir. Teoriye göre bu olaylar, modası geçmiş sayılan sıkı para ve dengeli bütçe gibi “klasik” ilkelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Bu durumun sebebi, Modern Keynesyen teorinin, enflasyon riski taşımaya rağmen reel büyümeyi ve artan istihdamı öngören, geniş bütçe açıklarını ve yüksek oranlı parasal genişlemeyi gerektiren politikalarıdır (Savaş, 2000:234).

3.1.3. Kavramsal Açıdan İstihdam Politikası

Bir ülkenin istihdamını etkileyen unsurlar, esas olarak gelişmişlik seviyesi, nüfus ve doğal kaynakları ile ekonomik koşullarıdır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında işsizlik, dönemler itibarıyla azalıp çoğalmasına rağmen tüm ekonomilerin ortak problemi niteliğindedir. Ülkelerin kültürel geçmiş, politik felsefe, ekonomik ve sosyal yapılarının birbirinden farklılık göstermesi, her ülkenin kendi koşullarına uygun istihdam politikası oluşturup, bu doğrultuda önlemler almasına neden olmuştur (Savaşır, 1999:81).

İşsizliğin önlenmesine yönelik uygulamalardan bir kısmı, daha liberal bir bakış açısı ile sorunun çözümü olarak ekonomik gelişme olgusunu gösterirken, diğer yaklaşımlar sorunu toplumsal bir sorun olarak kabul etmekte ve istihdam politikasına öncelik vermektedir. Bu bağlamda, tam istihdamın sağlanması ve sürdürülebilmesi, ortalama ücret düzeyinde çalışmak isteyen herkese iş bulunabilmesi ve işsizliğin önlenmesinde sosyal sorunlara yol açan ya da onları çözmekte yetersiz kalan ekonomik öncelikler ve ekonomik politikalarını destekleyen iş piyasası düzenlemelerinin tamamı “istihdam politikası” olarak tanımlanabilir (Koray, 1992:91). Ekonomi politikaları ile işsizlik sorunu çözülmeye çalışılırken, doğabilecek sosyal sakıncaların önlenmesi için izlenecek sosyal politikalar büyük önem taşır. Ekonomi politikaları ile sosyal politikalar bu açıdan birbirini tamamlar. İşsizliğe karşı sosyal korunmayı öngören politikaların bazı araçları, işsizlik sorununun çözümüne katkıda bulunarak, ekonomi politikalarına yardımcı da olur. Nitekim, bu özelliklerinden dolayı sosyal politikalar, çalışma iktisatçıları tarafından aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak ayrılır (Altan, 2004:123-124).

Devletin, istihdam politikalarını kullanarak iş piyasasına müdahale etmesinin başlıca nedeni özellikle işsizlik sorununa çözüm bulabilmektir. İstihdam tek başına işgücünün kullanılması olarak düşünülmediğinde, söz konusu işgücünün nitelikli olması istihdam politikaları belirlenirken üzerinde durulması gereken önemli bir noktadır (Aktürk, 1999:187). Her ülkenin uyguladığı istihdam politikası, amaçlarına göre farklılık göstermektedir. İşsizlik sorununun sonuçlarını onarmayı amaçlayan politikalar pasif istihdam politikaları, işsizliği önlemeyi ve sınırlandırmayı amaçlayan politikalar ise aktif istihdam politikaları olarak adlandırılmaktadır (Uçkan, 1998:26). İşsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlayan pasif istihdam politikaları, işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemleri içermektedir. Bu önlemler genellikle, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarından oluşmaktadır (Koray, 1992:91-92). Ancak 20'nci yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde pasif istihdam politikalarının işsizliği önlemede etkili olmadığı ve bütçe üzerine büyük yükler getirdiği görülmüş, çözüm olarak işsizliği önleyici (preventive) ve

sınırlayıcı (restrictive) çeşitli aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir (Uçkan, 1998:26).

Aktif istihdam politikaları, işgücü piyasasının fonksiyonlarını çeşitli araçlarla geliştirerek işsizliği işe çevirme ve iş yaratma amacını taşır. Bu politikalar, işgücü piyasası düzenlemeleri, istihdamın desteklenmesi, kamu istihdam hizmetleri, iş yaratma programları, işyerinde eğitim ve iş kurmaya yardım programlarından oluşmaktadır. 1994 OECD Job Study hükümetlere, “aktif istihdam politikalarına verilen önemi desteklemeleri ve etkisini yeni araçlarla kuvvetlendirmeleri” tavsiyesinde bulunmuştur (Boone and Ours, 2004:2). Calmfors (1995), aktif istihdam politikalarının amaçlarını dört kısma ayırır: İşsizlere iş sağlayarak ya da onları insan sermayesine yatırım olarak kazandırarak verimlilik ve refahı arttırmak, mevcut (piyasada açık işler için) rekabeti sağlamak yoluyla verimli işgücünün hacmini korumak, emeğin farklı alt (ikincil) piyasalar arasında doğru yerde istihdamına yardımcı olmak ve işsizlik sigortasının, sigortalının sahtekarlığından doğabilecek zararlarını en aza indirmek (Calmfors, 1995:11-12).

Bir aktif istihdam politikası olan önleyici (preventive) önlemler, işgücü talebini arttırmaya ve işsizliği önlemeye yöneliktir. Bunların içinde uzun vadede sonuç veren ancak kalıcı bir çözüm yolunu oluşturan önlemler, devletin üretim ve yatırımı teşvik etmesi ve iyi bir nüfus planlaması yapmasıdır. Emek talebine yönelik diğer bir önleyici tedbir ise, emek-yoğun teknolojilerin kullanılmasıdır. Ancak, rekabetin arttığı günümüzde, verimi yüksek olan sermaye-yoğun üretim biçimleri, emek-yoğun üretim biçimlerine tercih edilmektedir (Uçkan, 1998:27) Sınırlayıcı önlemler ise, işsizliği sınırlama amacı taşıyan, büyük bölümü istihdamı dolaylı yoldan olumlu biçimde etkilemeyi amaçlayan önlemlerdir. Mesleki eğitim, erken emeklilik, çalışma sürelerinin kısaltılması, yeniden eğitim, insan gücü planlaması, işgücü hareketliliğinin sağlanması ve çalışma koşullarının esnekleştirilmesi gibi uygulamaları kapsamaktadır (Koray, 1992:94-95).

Pasif politikaların mali yükünün fazla olması ve uzun süreli işsizliklerde kişileri tembelliğe itmesine karşılık, aktif politikaların, iş ve istihdam yaratma

konusundaki etkinliği ve istihdam edilebilirliğin eğitim ile desteklenmesinden dolayı daha kalıcı ve üretimi destekleyici olduğu söylenebilir (Algan ve Ildırrar, 2003:57). Küreselleşme ile birlikte ülkeler arasında gözlenen eğilim, sosyal politika bağlamında işsizliği azaltmaya yönelik politikalar geliştirme ve uluslararası alanda rekabet güçlerini artırma yönündedir. Bu bağlamda, OECD ülkelerinin yüksek ve kalıcı işsizliği önleme ve yaşam standardını yükselterek yoksulluğu azaltma konusunda aktif istihdam politikalarına başvurdukları görölmektedir (OECD, 1998:22).

Yaşanan yoğun rekabet ortamının etkisiyle, işgücünün verimlilik artışlarında önemli bir rekabet aracı haline gelmesi ve sürdürülebilir bilginin ön plana çıkması, iş gücüne verilen önemi artırmıştır. Niteliksiz işgücü talebi yerini gelişen teknolojilere kolay uyum sağlayan bilgi ile donatılmış, bilgi üreten ve işleyen işgücüne bırakmaktadır (O'Connell, 1999:41).

3.1.4. Kavramsal Açıdan İşsizlik

İşsizlik, işgücünden üretim amacıyla yararlanılmasından bu yana süregelen ve son yüzyıl boyunca alınan tüm ekonomik ve sosyal politika önlemlerine rağmen gittikçe etkisini artıran, ekonomik sistemi olumsuz yönde etkileyen bireysel ve toplumsal bir gerçektir (Kumaş, 2001:10). İşsizlik, çalışmak isteyip de iş bulamadığı için çalışmayan çalışma çağındaki nüfusun, nedeni kendileri olan bir beceriksizlik olmayıp, ekonomi yönetiminde söz sahibi olanların bir beceriksizliği olan toplumsal merkezli bir olgudur. İnsan gücünün her ne şekilde olursa olsun zaman itibarıyla israfi işsizlik olarak ifade edilebilir (Gök, 2004:34). Diğer bir tanımlama ise işgücünün, isteyerek gerçekleşmeyen, irade dışı ve istenilmeden ortaya çıkan ve birkaç gün, hafta ya da aylar boyunca çeşitli nedenlerle işsiz kalması durumudur. İşsizliğin bir anlamı da, bir kısım işgücünün gönülsüz olarak yaşadığı bir işsizlik süreci olmaktadır (Gupta, 1990:298).

İşsizlik, emek faktörünün fiili olarak üretime katılmaması olup, en yaygın tanımıyla da çalışma arzusunda ve gücünde olan ve cari ücretten çalışmaya razı

olmasına rağmen iş bulamayan işgücünün varlığıdır (Yıldırım ve Karaman, 2001:308). Köklü'ye göre işsizlik, çalışma için emek piyasasına gelen işgücünün uygun bir işte çalışma olanağı bulamaması durumudur (Köklü, 1976:72). Özgüven işsizliği dar anlamda, işgücü miktarı ile istihdam miktarı arasındaki fark, geniş anlamda ise bir ülkede üretim faktörlerinin tam istihdamı ile gerçekleşen istihdam arasındaki fark olarak tanımlamaktadır (Özgüven, 1997:401). Türkbal, emeğin tam istihdamı ile gerçek olarak istihdam edilenler arasındaki farkı işsizlik olarak ifade etmektedir (Türkbal, 1993:387). Bir ülkede çalışabilecek durumda olan ve çalışmak isteyen kişilerin bir kısmının işinin olmamasına işsizlik, bu durumda olan kişilere de işsiz denir. Bu tanımlamada dikkati çeken nokta işsizliğin, çalışabilecek durumda olan kişilerden bir bölümünün çalışmamayı tercih etmelerinden ve dolayısıyla da iradi işsiz olmalarından kaynaklanan bir durum olmamasıdır. Tam tersine işsizlik, çalışabilecek durumda olan kişilerden bir bölümünün çalışmak istedikleri halde iş bulamamalarından ve dolayısıyla da gayri iradi işsiz olmalarından kaynaklanmaktadır (Ünsal, 1999:51).

İşsizliğin ulusal bazda tanımlanmasında, araştırmalarda kullanılan resmi rakamları belirlemesi bakımından Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)'nin açıklaması esas alınmaktadır. DİE'ye göre işsizlik; “**Çalışma çağındaki nüfus** = işgücü + işgücüne dahil olmayanlar, **İşgücü** = istihdam edilenler + işsizler” biçiminde tanımlanmıştır (DİE, 1999:11).

İşsizliğin uluslararası standart tanımı ise, üç kriterle dayanmaktadır. DİE'nin de onayladığı bu kriterleri işi olmama, iş başı yapmaya hazır olma ve iş arıyor olma olarak sıralamak mümkündür. Bu yaklaşım çerçevesinde bir kişinin işsiz sayılması bu üç kriterin birlikte var olması şartına bağlı olmaktadır (Köstekli, 1999:8). ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) “Ulusal İstatistik Ofisi”nin işsizliğin ölçülmesi ve çerçevesi ile ilgili olarak belirlediği ölçütler uluslararası kıyaslamalarda kullanılmaktadır. ILO'nun ölçütlerine göre, aktif işgücüne dahil olan, bir iş yapmaya uygun, aktif olarak iş arayanlar ve işi olmayanlar işsiz olarak kabul edilmektedir (Sorrentino, 2000:4).

Avrupa Birliği'ne üye ÷lkelerde ise işsizlik, “işgücü bürolarına (İş-Kur gibi) veya işçilere yardım bürolarına kayıtlı bulunan kişilerden hiçbir işi bulunmayanlar ve her an başka işe geçmeye hazır bulunanlar” kapsamında tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre bir işte çalışmaya hazır olmanın ölçüsü, işgücü bürolarına kayıtlı olmaktır. Ancak, üye ÷lkelerdeki uygulamalara bakıldığında aranılan işin süresi, işin sürekli veya süreksiz olması, işsiz kalınan süre gibi daha ayrıntılı şartlar arandığı da gör÷lmektedir (Erdut, 1991:14).

3.1.4.1. İşsizlik Kavramının Teorik Çerçevesi

İşsizliğin nedenlerini ele alan teorilerin incelenmesi, işsizlik sorununa çözüm önerileri getirilebilmesi açısından önem taşır. Liberal düşünceyi benimseyen klasik iktisatçılar, işsizliğin nedeni olarak hükümetlerin ekonomik yaşama müdahale etmesini görmüşlerdir. Ancak, tekel özelliği taşıyan kurumlar ekonomi içinde yer almaz ve hükümetler yasal düzenlemelerle ekonomik yaşama müdahalelerde bulunmazsa tam istihdam kendiliğinden sağlanabilecektir. Klasik iktisatçıların işsizlik konusundaki görüşleri, ekonominin kendi haline bırakılması durumunda ortaya çıkacak genel denge ve tam istihdam kaynaklı düşüncelerinin bir uzantısıdır (Talas, 1983:96). Klasik teorinin en belirgin özelliği de ekonominin kendiliğinden dengeye geleceğine inanmış olmasıdır. Otomatik işleyen fiyat mekanizması ile, devlet müdahalesine gerek kalmaksızın tam istihdam sağlanabilecektir. Çünkü, üretilen tüm mal ve hizmetler satılacaktır. Toplam talep yetersizliğinden doğan herhangi bir işsizlik ortaya çıkmayacak ve aşırı üretim olmayacaktır. Ancak, bazı durumlarda ekonomide alıcı bulamayan mal ve hizmetler olursa, yani aşırı üretim söz konusu ise, bu mal ve hizmetleri üreten faktörler atıl kalır. Bu durumda oluşabilecek işsizlik, bir friksiyonel işsizliktir ve geçici bir dengesizlik nedeni ile ortaya çıkmıştır (Pekin,1996:126). Dolayısıyla, işgücü talep fazlası ya da arz fazlası gibi bir dengesizlik baş gösterdiğinde, ücretlerin aşağı ve yukarı doğru hareketi bu dengesizliği ortadan kaldırmaktadır. Klasik iktisada göre işsizlik, sadece üretimdeki kısa dönemli dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkabilir. Bu değişmeler ise, mal ve işgücü piyasasındaki fiyat ve ücret dengelerinden uzaklaşmasından

kaynaklanmaktadır. Bu sebepler dışında işsizlik ortaya çıkarsa, bu işsizlik bireyin isteğine bağlı olarak oluşan “iradi işsizlik”tir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003:403-404).

1930’lu yıllarda Büyük Bunalım ile birlikte işsizliğin, işsizler ordusu biçiminde yaygınlık göstermesi ile klasik iktisadın işsizlik sorununun piyasa mekanizması ve fiyatlar sistemine müdahale edilmeden kendiliğinden önlenebileceği düşüncesi sarsılmıştır. 1930’lu yılların sonlarına doğru Keynesyen görüşlerin ağırlık kazanmasıyla, gelişmiş ülkelerdeki işsizliğin yüksek ücretlerden değil, bu ülkelerdeki geniş işçi kitlelerinin satın alma güçlerini azaltan daha düşük ücret politikalarından kaynaklandığı anlaşılmıştır (Ersel, 1999:12-13). Keynes ekonominin kitle halindeki işsizlikle düşük seviyede dengeye gelmesini toplam talep yetersizliği ile açıklamış ve hükümetlerin cari talebi ekonomi tam istihdam seviyesine ginceye kadar yükseltmeleri gerektiğini belirtmiştir (Ekin, 1971:22). Çağdaş istihdam kuramının kurucusu olan Keynes’e göre, bir ekonominin kendiliğinden tam istihdam koşulları içinde bulunması çok az rastlanan bir durumdur. Tıpkı tam rekabet koşullarının, piyasalarda kendiliğinden gerçekleşmesinin çok güç olması gibi, ulusal ekonomide de çeşitli işsizlik düzeylerine karşılık gelen eksik istihdam dengeleri bulunabilir. Tam istihdam dengesi, söz konusu çeşitli denge olasılıklarından ancak biridir ve en zor gerçekleşen olasılıklardandır (Eyüboğlu, 2003:17).

Keynes, özellikle işgücü ve mal piyasalarındaki aksaklıklara dikkat çekmiş, klasik iktisatçıların iddia ettikleri gibi tam istihdamı otomatik olarak sağlayan bir mekanizmanın olmadığını göstererek, “gönülsüz bir işsizlik” sorununun varlığına değinmiştir. Keynes tam istihdamın özel bir durum olduğunu, piyasa ekonomisinde oluşan istihdam seviyesinin genellikle eksik istihdam olacağını belirtmiştir. Eksik istihdam dengesini ise, işgücü piyasası dışında tüm piyasalarda dengenin olabileceği durum olarak tanımlamaktadır (Ceylan, 1999:42).

Keynes’e göre, işgücü arz ve talebi ile mal ve hizmet arz ve talebi arasında yakın bir ilişki bulunduğundan, fiyat ve ücretlerin tam ve esnek olması halinde bile ekonomide işsizlik ortaya çıkabilecektir. Klasik iktisatçıların ileri sürdüğü gibi, nominal ücretlerin aşağıya ve yukarıya doğru esnek olması, Keynes’e göre mümkün

değildir. “Para aldatmacası” nedeni ile fiyatlardan bağımsız olarak çalışanlar nominal yüksek ücreti tercih edecekler ve fiyatlarda düşme olsa bile ücretlerin azalması kabul edilmeyecektir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003:404-405). Sonuçta, Keynes işsizliğin efektif talep yetersizliğinden kaynaklandığını vurgulamaktadır. Keynes’e göre mal ve hizmet talebi iş arayan herkesi çalıştırmaya yetecek düzeyde olmayabilir. Klasik işsizlik gönüllü bir işsizlik türü olup, arz yetersizliği ile açıklanırken, Keynesyen işsizlik ise gönülsüz bir işsizliktir ve talep yetersizliğine bağlanmaktadır (Ceylan, 1999:50-52).

Neo-klasik teoriye göre ise, ekonomide güç elde etmek isteyen taraflar eşit olarak görülmekte, eşit tarafların güç paylaşımı mücadelesinde iş piyasasının fonksiyonelliğini yitirmesi ve rijitleşmesi sonucu işsizlik ortaya çıkmaktadır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004:3). Neo-klasik iktisat, işgücü piyasasının işleyişi işsizliğe izin vermeyeceğinden işsizliği bir sorun olarak kabul etmemektedir. İşsizlik, neo-klasik teoriye göre iradi ve geçicidir. İşgücü arz ve talebinin kesiştiği nokta denge ücret düzeyi olacağından, bu ücret ve istihdam durumunda herhangi bir işsizlik söz konusu değildir. Eğer, işgücü piyasasında işgücü fazlası varsa, ücretlerin aşağıya doğru hareketi ile işsizlik ortadan kalkacaktır. Ancak, bireylerin denge ücret düzeyinin üzerinde çalışmak istememeleri ve iş bulamamaları durumunda iradi işsizlik görülür (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003:406).

İşsizliği kuramsal olarak açıklayan Klasik ve Keynesyen görüşler yanında, kapitalist üretim şeklinde gelişme gösteren teknolojik işsizliği açıklayan Marksist görüş de önemli bir yer tutmaktadır. Marksist teorinin özü, emek-değer teorisidir. Bu teoriye göre de bir malın değeri, içerdiği toplam işgücü zamanı veya üretimi için toplumsal olarak gerekli işgücü zamanı ile ölçülmektedir (Ceylan, 1999:53-54). Marksist teoride, üretim araçlarının içerdiği dolaylı işgücü “değişmeyen sermaye”, işgücünün değeri de “değişen sermaye” olarak görülmekte ve bu kavramlar toplumsal bir üretim ilişkisinin gerektirdiği dönüşüme uğramış olmaktadır. Değişmeyen sermaye, malların üretiminde kullanılan bütün üretim araçlarının içerdiği işgücü miktarının toplumsal bir ifadesidir. Değişen sermaye ise, işgücünün

değeri veya ücretin satın aldığı malların içerdiği işgücü zamanıdır (Akyüz, 1977:28-29).

Marksist teoriye göre işsizliğin kaynağı, kapitalistlerin sermaye-yoğun üretim biçimine yönelmeleridir. Çünkü, kapitalist rekabetin baskısı onları sabit sermayelerini artırmaya zorlar. Sabit sermayenin değişken sermayeye oranla artması sonucunda, artı değer düşmeye başlayacaktır. Bu durum ise sermaye sahibini daha fazla üretmeye zorlayacaktır. Ancak, işçilerin ücretleri ile, ürettikleri malları almaları olanaksızlaşacağından, artı-üretim, eksi-tüketim bunalımları ortaya çıkacaktır. Sermaye bileşiminin, sabit sermaye lehine değişmesi ile ortaya çıkan yedek işsizler ordusu ile bunalımların neden olduğu devrevi işsizler iki sınıf arasındaki savaşın şiddetlenmesine yol açacaktır (Güven, 1995:50). Marksist teoride işsizlik, nüfus ile ekonomik sistem arasındaki ilişkidir. Bu teori işsizlik sorununu kapitalizmin içsel çelişkileri içinde ve dinamik bir analiz sürecinde ele almaktadır. Marksist analizde iki tip işsizlikten söz edilmektedir. Birincisi, kapitalist üretim sürecinin bir sonucu olarak görülen ve yedek işsizler ordusu yaratan teknolojik işsizliktir. Diğeri ise, yedek işsizler ordusu ile birikim ve birikime kaynak olan kârın azalması sonucunda ortaya çıkan işsizliktir (Ceylan, 1999:54).

1945 ve 1970 sonlarına değin bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanan ekonomi politikası büyük ölçüde Keynesyen karakter taşımaktadır. Devlet müdahalesi ve makro politikaların ekonomiye yön verdiği bu dönemlerde, yüksek bir istihdam ve ücretliler için yüksek bir alım gücü öngörülmüştür. Devletin sosyal niteliğinin de gelişme göstermesine paralel olarak, sosyal devletin ekonomi politikası “Keynesyen Politika” olarak belirlenmiştir. 1970 sonları ve 1980’li yıllarda artık Batı ülkelerinde Keynesyen ekonomi, büyümenin güvencesi olarak görülmediğinden yerini neo-liberal politikalara bırakmıştır. 1980 sonrasında Keynesyen politikaların öneminin azalmasına rağmen, bir çok ülkede tümüyle vazgeçildiğini söylemek mümkün değildir. Bunun da nedeni işsizliğin, insana ve topluma ait bir sorun olarak, kolayca ve tümüyle piyasaya bırakılacak bir mesele olarak görülememesidir (Koray, 2000:139). Hem Klasik ve Marksist, hem de Keynesyen kuramlar 2’nci Dünya Savaşı’ndan 1973 petrol krizine kadar geçen dönemdeki işsizliği açıklamada

kullanılmıştır. Ancak 1'inci Petrol krizinden sonraki dönemde yaşanan iktisadi olayları açıklamada yetersiz kalmaları nedeni ile söz konusu teoriler yeniden ele alınmıştır. Ortaya çıkan alternatif görüşler veya işsizlik sorununa yeni yaklaşımlar ise Klasik, Keynesyen ve Marksist teorilerin sentezinden ya da bu görüşlerin yeniden yorumlanmasından öteye gidememiştir (Ceylan, 1999:55).

3.1.4.2. İşsizlik Türleri

İşsizlik türleri hakkında bugüne kadar çeşitli yaklaşımlar ileri sürülmüştür. Yaş, cinsiyet, eğitim durumu, etnik köken gibi çeşitli kişisel karakteristiklere göre bir gruplandırma yapılabileceği gibi coğrafi dağılıma, mesleklere ve işsizliğin süresine ve nedenine göre de sınıflandırma yoluna gidilebilir (Yıldırım ve Karaman, 2001:310). İşsizliği genel olarak açık işsizlik, gizli işsizlik ve sürekli durgunluk işsizliği şeklinde tasnif edebiliriz.

3.1.4.2.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik kavramı, çalışma gücü ve arzusu olduğu halde, cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayanların toplamının oluşturduğu işsiz kitleyi ifade etmektedir (Zaim,1997:170). Diğer bir ifade ile, bir kişinin para kazanmak veya geçimini sağlamak üzere yapacağı bir işinin olmaması durumudur.

3.1.4.2.1.1. Arızı (Geçici) İşsizlik

Bu işsizlik türünde, boşalan yerler iş arayanlara verilir ve aynı şekilde yenileri açıkta kalır. Fakat mevcut istihdam haddi hemen hemen sabittir. Sonuçta arızı (geçici) işsizlik meydana gelir ve bu işsizliğin belirli bir orandan aşağıya düşmesi mümkün değildir. Pigou, “öyle bir minimum vardır ki, işsizlik ondan aşağıya inemez” demektedir (Dirimtekin, 1981:222).

Arızı (geçici) işsizlik, çalışanların kendi istekleri ile işten ayrılıp, sevdikleri yeni bir işe girinceye kadar geçen sürede işsiz kalmaları olarak tanımlanabilir. Bu işsizlik türünde, daha iyi çalışma koşulları elde etmek amacıyla, çalışanlar mesleklerinden ayrılarak geçici bir süre için işsiz kalmaktadırlar. Arızı (geçici)

işsizlik, ekonominin tam istihdam dengesinde bulunduğu durumlarda bile ortaya çıkabilmektedir. Her ekonomide çalışanların % 1-2 kadarı geçici bir süre için işsiz kalabilmektedir (Kocacık, 2000:53). Bu çeşit işsizliklerin nedeni; ne talep yetersizliği, ne yapısal değişimler, ne de üretim araçlarının kıtlığıdır. Nerede iş olduğunu bilmeyen insanların varlığı, yer değiştirmenin masraflı ve yorucu olması veya işgücü akışkanlığının düşük olması arızı işsizlik türünün en önemli nedenleridir (Eyüboğlu, 2003:15-16).

3.1.4.2.1.2. Mevsimsel İşsizlik

Turizm, inşaat ve tarım gibi sektörlerde, üretim düzeyi ve buna bağlı olarak da işsizlik oranı mevsimsel olarak dalgalanır. Bu tip sektörlerde, üretimin mevsimsel olarak arttığı dönemlerde çalışan kişilerin önemli bir kısmı, izleyen dönemde işlerini kaybederler ve üretim düzeyi bir sonraki dönemde artana kadar işsiz kalırlar. Bu tip işsizliğe “mevsimsel işsizlik” denir (Ünsal, 1999:54). Gelişmiş ve sanayi üretiminde ileri olan ülkelerde mevsimsel işsizlik, genellikle mal talebindeki değişimlerden ileri gelmektedir. Bu durum sınai üretimin yapısı ile ilgilidir. Ekonomisi tarıma dayalı azgelişmiş ülkelerde ise mevsimsel işsizlik, gelişmiş ülkelerin aksine malın talebi ile değil arzı ile ilgili olup, üretimdeki mevsimsel değişimlerden kaynaklanmaktadır. Çünkü bu durum tarımsal üretimin yapısı ile ilgilidir (Zaim,1997:179).

3.1.4.2.1.3. Konjonktürel (Dönemsel) İşsizlik

Ekonomik dalgalanmaların gerileme ve durgunluk dönemlerinde, toplam talepteki daralmaya bağlı olarak ortaya çıkan, kapitalist sistemin özelliklerinden meydana gelen ve yoğun üretim kaynaklı işsizlik türüdür. Konjonktürel işsizlikte fiili hasıla, potansiyel (tam istihdamda üretilebilecek olan) hasılanın altındadır (Yıldırım ve Karaman, 2001:313). Bu tür işsizlik, ekonomik hayatın ve faaliyetlerin hep aynı düzeyde devam etmemesi ve dalgalanmalar göstermesinden kaynaklanır. Konjonktürel işsizliğin en önemli nedeni efektif talep yetersizliği olarak gösterilmektedir (Eyüboğlu, 2003:15). Depresyon dönemlerinde, yani iktisadi faaliyetlerin azaldığı dönemlerde büyük kitleler işsiz kalabilir ve işsizlik uzun süre devam edebilir. İktisadi faaliyetlerin genişleyip, konjonktürün yükseldiği dönemlerde

de işsizlik tamamen ortadan kalkabilir. Ama bu, konjonktürün yükseldiği dönemlerde işsizlik olmayacağı anlamına gelmez. Çünkü, fazla üretim gelirleri artırır, gelirler arttıkça tasarruflar artar; tüketim azalır ve talep yetersizliği ortaya çıkar. Bu durumda, yatırımlar kısılır ve bir süre sonra işsizlik başlar (Türkbal, 1993:389-390).

3.1.4.2.1.4. Teknolojik İşsizlik

Üretim faktörlerinin en önemli ikisi olan emek ve sermaye arasında ikame ilişkisi vardır. Teknolojinin ilerlemesine paralel olarak, işgücünün yerini makine alabilir ve daha verimli yöntemlere geçilebilir (Unay, 1996:210). Azgelişmiş ülkelerde sermaye birikimi arttıkça, bu birikimin getirdiği yeni üretim tekniklerinin eski üretim tekniklerinden daha çok sermaye-yoğun olduğu uygulamada görülmektedir. Yeni kabul edilen üretim tekniklerinde belli bir sermaye miktarı eskisinden daha az işgücü kullanımını gerektirdiğinden zaman içinde sermaye birikimi, fazla işgücünü ortadan kaldıracağına, işsizliği daha da artırabilmektedir. Yani, teknolojik ilerleme eskiden iş sahibi olan ya da öyle görünen kişilerin birer açık işsiz haline gelmesine yol açmaktadır (Uluatam, 1998:329). Bu durum, gelişmiş ve azgelişmiş tüm ülkelerde görülmekle birlikte, az gelişmiş ülkelerde etkileri daha ciddi boyuttadır. Teknoloji ve teknik bilgi kapasitesine sahip ülkeler, işsiz kalan işgücüne, yaratılan yeni sektörler ile iş olanakları sağlayabilmektedir (Kocaoğlu, 1997:154). Teknolojik işsizliğin hacmi de, bir yandan makinenin emeğe ikamesine, diğer yandan işçilerin yeni yöntemleri bilmelerine bağlı olmaktadır (Unay, 1996:210).

3.1.4.2.1.5. Yapısal (Bünyevi) İşsizlik

Bir ekonomide yapısal değişimler sürecinde, bir kısım endüstrilerde, işgücü kategorilerinde ve bölgelerde gerileme olurken, diğerleri gelişmektedir. Sonuç olarak, daralan sektörlerdeki işgücü arz fazlası ve genişleyen sektörlerdeki işgücü talebi fazlası ile bir dengesizlik hali ortaya çıkmaktadır. İşgücü, ücret farklılığı nedeni ile, daralan-gerileyen sektörlerden genişleyen sektörlerle doğru hareket edecek, ancak uyum zaman alacağı gibi, tam da olmayabilecektir. İşgücünün hareketliliği bir takım faktörler tarafından kısıtlanabilecektir. Bu tür işsizlik, yapısal

işsizlik olarak nitelendirilmektedir (Oktay, 2002:191). Yapısal işsizlik, emek gücünün yapısı, coğrafi farklılıklar, meslek, beceri ve endüstri gibi faktörlerden hareketle emek talebinin genel yapısı arasındaki uyumsuzluk olarak da tanımlanabilir. Toplumların yapısında görülen sosyo-ekonomik değişikliklerin, uygulamadaki farklılaşmaların ve trendlerin yapısal işsizliğe yol açtığı söylenebilir (Zaim, 1997:188-189). Emek talebinin yapısındaki değişimin hızı arttıkça ve işgücünün bu değişimlere uyum gösterme hızı düştükçe yapısal işsizlik artar. Bu bağlamda devletin uyguladığı istihdam politikası işsizliği artırıcı sonuçlara yol açabilir. Sendikalar, kısa dönemde firmaların istihdam ettikleri işgücünü değiştirmesine engel olarak, endüstrinin etkinliğini kaybetmesine ve uzun dönemde ciddi şekilde yapısal işsizliğe yol açabilirler. Benzer şekilde asgari ücret kanunları, vasıfsız işgücünü piyasa dışına iterek işsizliği artırabilir (Yıldırım ve Karaman, 2001:312).

3.1.4.2.2. Gizli İşsizlik

İşsizlik türleri içinde diğerlerinden nitelik itibarı ile farklı bir biçim gösteren gizli işsizlik, aslında işsizliğin bir türü olmasına rağmen, onun özel bir durumunu açıklamaktadır. Genel olarak, toplam çıktı miktarında bir değişme olmaksızın, bir işletmeyi veya ekonomik sektörü terk eden işçilerin toplam sayısı, gizli işsizlik miktarını vermektedir. Kısaca, toplam çıktı veya ürünün miktarının aynı kalması, teknik deyim ile, işgücünün marjinal verimliliğinin sıfır olması halini ifade etmektedir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003:401). Bir endüstride işçinin almakta olduğu ücret, işçinin verimliliğinden yüksek ise, gizli işsizlik söz konusu olacaktır. Çünkü, ücreti belirleyen de emeğin verimliliğidir. O halde, verimlilik ücretten düşük olduğunda, girişimci için bir zarar ortaya çıkacaktır. Bu durumda, işletmede gizli işsizlik bulunmaktadır (Dirimtekin, 1981:223). Diğer işsizlik türlerinde iş arayıp bulamama sorunu ortada ve açıkken, gizli işsizlikte görünürde bir iş ve çalışma görülmekte, ancak bu çalışmanın toplam üretime bir katkısı bulunmamaktadır. Eğer ekonomide çalışır görünmesine rağmen, kendilerinin o iş alanından çekilmeleri sonucunda üretimde hiçbir azalma oluşturmayacak kişiler varsa, ekonomide gizli işsizlik var demektir (Koray, 2000:142-143).

Bu işsizlik türünde genellikle piyasada iş arayanlar olmamasına rağmen, işsizlik saklı, gizli bir nitelik taşır. Çünkü verimliliğin ve ücretlerin düşük olduğu ekonomilerde, gizli işsizlik varsa bir kişi yerine iki ya da daha fazla kişiye iş verilmiştir (Unay, 1996:211). Az gelişmiş ve gelişmiş ülkelerde gizli işsizlik farklı sebeplere dayanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde gizli işsizliğin nedeni, sermaye yetersizliğidir; işsizlik sürekli ve yapısaldir. Gelişmiş ülkelerde ise, işsizlik talep yetersizliğinden kaynaklanmaktadır ve geçicidir (Özgüven, 1997:403). Genellikle gizli işsizlik, sanayileşmiş ülkelerde görülen bir işsizlik olarak ifade edilmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde ilk başta görülecek olan talep daralması çalışanların işsiz kalmalarına ve başka alanlara giderek kendilerine yeni iş bulmalarına sebep olmaktadır. Bu tür hareketlerde genellikle seçilen işin verimliliği ve ücreti düşük olmaktadır. Çalışma şartlarının daha iyi olduğu işlere geçiş genellikle gönüllü olmakta, işsizlikten kaynaklanan herhangi bir iş değiştirme durumu söz konusu olmamaktadır. Bu sebeple, gizli işsizliğin istenerek yapılan bir iş değiştirme olmadığı söylenebilir (Gök, 2004:40-41).

3.1.4.2.3. Sürekli Durgunluk İşsizliği

1929 Büyük İktisadi Bunalımı'ndan sonra iktisatçılar arasında diğer işsizlik türleri dışında, asırlık veya sürekli durgunluk kavramları önem kazanmıştır. Bunun sebebi, bütün bu işsizlik türlerinin, kapitalist ekonomik sistem olarak adlandırılan ve özel girişimcilik esasına dayanan ekonomik yapının artık yıpranmış olduğu ve bu yıpranmadan doğan zararların gittikçe kronikleşen bir hal alacağı yönünde gelişen görüş olmuştur (Zaim, 1997:193). Bu işsizliğin sebebi, ekonomik yapıda görülen durgunluktur. Özellikle de gelişmiş ülkelerde ekonominin çeşitli nedenlerden dolayı durgunluk içine girmesi sonucu büyük kitleler işsiz kalabilmektedir. Rakip ülkelerin daha ucuz, daha bol ve daha kârlı üretimi, ticaret koşullarının değişmesi, verimliliğin düşmesine ve ekonomik gerilemeye neden olarak sürekli işsizliği yaratmaktadır (Kocaoğlu, 1997:159). Gelişmiş ülkelerde sürekli durgunluk işsizliğinin en önemli nedenleri, belirli ekonomik dönemlerden sonra, topluma dinamizm kazandıran ekonomik hedefler bakımından amaçsızlık ve nüfus artışının çok yavaş olması sonucu genç nüfus oranının azalmasının neden olduğu cesur girişimcilik eksikliğidir

(Kocacık, 2004:16). Bu koşullar ile birlikte sürekli işsizlik, iş bulma zorluğu ile kitlesel işsizlik sonucu oluşan rekabet, gelir yokluğu ya da azlığı nedenleri ile büyük kentlere yığılmaları ve sosyal patlamaları da beraberinde getirmektedir (Kocaoğlu, 1997:159).

3.2. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

İstihdam ve işsizlik sorunları, ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak oluşan nitelik farklılıklarına rağmen, insan üzerinde doğrudan yarattıkları ekonomik ve sosyal etkiler nedeni ile hala tüm ülkelerin gündeminde öncelikli sorun olarak yer almaktadır. Aynı şartlar Türkiye için de geçerlidir ve üretken istihdamın artırılması, ilk olarak kalkınmanın hızlandırılması, gelir dağılımında dengenin sağlanması ve Avrupa Birliği (AB)’ne uyum sürecinin hızlandırılması için gerçekleştirilmesi gereken hedef olmaktadır.

Türkiye’de nüfus artış hızının yüksek, fakat işgücünün nitelik olarak yetersiz olması, sermaye birikiminin ve yatırımların istenilen düzeyde artırılamaması, siyasi ve ekonomik hayattaki istikrarsızlıklar, rekabet ortamının ortaya çıkardığı nitelikli işgücü ihtiyacı gibi bir çok neden istihdamın sorun olarak baş göstermesine neden olmaktadır. Bu nedenle, Türkiye işgücü (emek) piyasasına ilişkin bilgilerin sağlıklı olarak belirlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2.1. Türkiye’de İstihdamın Yapısı ve Gelişmeler

Türkiye’de istihdamın yapısal olarak incelenmesi, ekonominin istihdam yaratma kapasitesi ve yaratılan işlerin kalitesi konusunda önemli ipuçları vermesi nedeni ile önemlidir.

Türkiye’de işgücü piyasasının yapısı, gelişmekte olan ülkelerin gösterdikleri özellikleri yansıtmaktadır. Geleneksel ve modern kesim olarak ikili ve parçalanmış bir işgücü piyasası hakimdir. Kırsal istihdam-kentsel istihdam, enformel sektör-formel sektör, tarımsal istihdam-sanayi istihdamı gibi istihdam şekillerinin karşı karşıya ve iç içe yaşanması Türkiye işgücü piyasasının en önemli özelliğidir. Kırsal-

kent ayrımı önemlidir. Kırsal kesimde var olan sosyo-ekonomik yapı içinde işgücünün değerlendirilmesi ile, yaşanan işsizliğin ve istihdam sorununun önemli bir kısmı açıklanmış olmaktadır (Ceylan, 1999:92).

Türkiye’de toplam istihdamın önemli bir bölümü tarım sektöründen sağlanmakla birlikte, tarımın toplam istihdam içindeki payı gerilemektedir. Tarımsal istihdamda gizli işsizlik yaşanmaktadır ve işgücü verimliliği düşüktür. Türkiye’de “işgücü verimliliğinin düşüklüğü” yanında “yeni iş yaratmada yetersizlik” istihdamın yapısal özellikleri arasındadır. Çalışanların büyük çoğunluğu yetersiz gelir düzeyinde çalışmakta ve ücretliler istihdam edilenlerin içinde düşük bir oranı oluşturmaktadır. Kayıtsızların, yani herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayanların oranı yüksektir (Eyüboğlu, 2003:31-32).

3.2.1.1. Türkiye’de Nüfus ve İşgücü (Emek) Arzı

İşgücü piyasasının arz yönünü belirleyen faktör olan nüfusun miktarı, yapısı ve kullanılış şekline bağlı olarak istihdamın yapısını etkilemektedir. Nüfus artış hızı, işgücü artış hızını belirleyen temel değişendir. İşgücü arzındaki artış hızı doğrudan doğruya nüfus artış hızı ile ilgilidir. Bunun nedeni, işgücünün çalışma çağındaki nüfusa oranı olarak tanımlanan işgücüne katılma oranı sabitken ve dış göçler ihmal edilirken, nüfus artış hızının 15 yıl sonra işgücü artış hızına eşit olacağı beklentisidir (DPT, 2001:7). İstihdam yapısının bir belirleyicisi olan nüfus, Türkiye’de hızla artmakta ve nüfusun önemli bir bölümünü de genç yaş grubu oluşturmaktadır. Nüfusun genç yapıda olması, bir taraftan çalışma çağındaki nüfusu, diğer taraftan işgücüne katılan nüfusu artırmaktadır. Her yıl sınırlı olarak artan istihdam olanaklarına karşılık daha fazla artan işgücü, işsizliğin sürekli artmasıyla sonuçlanmaktadır (Algan ve Ildırar, 2003:58). Türkiye’de işgücü arzı hızla yükselmekte ve artan işgücüne yeni istihdam alanları yaratmak istihdamın ağırlaşan sorunlarından biri olmaktadır.

İşgücü (emek) arzı, bir ekonomide toplam nüfus içinde ekonomik faaliyete katılmak isteyenlerin toplam sayısını ifade etmektedir. Genel nüfus miktarı emek arzının kaynağıdır. Fakat bu kaynak, bütünüyle emek arzına dahil değildir. 15

yaşından aşağı çocuklarla, 64 yaşından yukarı yaşlılar çalışma çağı dışında kabul edilir. Yani, çalışma çağındaki nüfus (çağ nüfus), 15-64 yaş içinde yer alan kişileri kapsamaktadır (Zaim, 1997:107-108).

15-64 yaşları arasındakilerin oluşturdukları çağ nüfusa **aktif (faal) nüfus** da denilmektedir. Aktif nüfus tanımlaması, bu yaştakilerin aktif ve çalışır durumda olduğunu göstermez. Bu yaş grubu çalışan nüfus olmayıp, çalışma çağına gelen nüfus olduğundan ve iktisaden faal olanların yanında faal olmayanları da kapsadığından, **çağ nüfus** deyimini daha doğru olmaktadır. Kısacası çağ nüfus, fiilen çalışanların veya çalışmak isteyenlerin sayısını değil, “bir ülke nüfusunun istihdam potansiyelini” göstermektedir. Türkiye’de DİE’nin yaptığı araştırmalarda 12-65 yaşları arası çağ nüfus olarak kabul edilirken, diğer ülkelerin çoğunda uygulanmakta olan sınıflandırmaya göre çağ nüfus 15-64 yaş arası olanları kapsamaktadır (Eren, 2002:12-13). Çağ nüfus, işgücüne katılma oranının bu dönemde en yüksek olması nedeniyle de ayrı bir öneme sahiptir.

Çizelge 1’de, 1990 ve 2003 yılları arasındaki dönemde gerçekleştirilen nüfus araştırma ve sayım sonuçları (GNS) ile Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması (TNSA) 2003’e göre hanehalkı nüfusunun yaş gruplarına göre dağılımı karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Türkiye’de nüfusun 3/2’sini çağ nüfusun oluşturduğu görülmektedir. 15 yaşın altındaki ve 65 yaşın üzerindeki üretken olmayan nüfusun, 15-64 yaş nüfusuna oranı olarak tanımlanan bağımlılık oranı, 1990 Genel Nüfus Sayımı’nda % 64.7 iken, TNSA-2003’te % 56.3’e düşmüştür. Bu oranın küçük olması, bir ülkede nüfus artış hızının düşmekte ve istihdam potansiyelinin artmakta olduğunu göstergesidir. 1990-2003 yılları arasında bağımlılık oranında gözlenen azalma, nüfus artış hızının da azaldığını ifade etmektedir. Bu aynı zamanda, üretken nüfus üzerinde yaşlı ve genç nüfustan kaynaklanan ekonomik yükün önemli oranda hafiflediğini ortaya koymaktadır. Birleşmiş Milletler Nüfus Bölümü (UNPD) verilerine göre, 2000-2005 arası dönemde bu oran, Türkiye’de ortalama % 54 iken, gelişmiş ülkelerde daha düşüktür. Örneğin, İngiltere ve Japonya’da % 51, Amerika’da % 50 ve Çin’de % 42’dir. Buna karşılık, Mısır’da % 63, Irak, Kenya ve Nepal’de % 76, Afganistan’da ise % 86’dır (<http://esa.un.org/unpp>, Erişim: 14.12.2004).

Çizelge 1. Türkiye’de Nüfusun Ana Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2003) (%)

YAŞ GRUPLARI	GNS 1990	TNSA 1993	TNSA 1998	GNS 2000	TNSA 2003
0-14 (Genç Nüfus)	35.0	33.1	31.5	29.8	29.1
15-64 (Çağ Nüfus)	60.7	61.4	62.6	64.5	64.0
65 ve daha yukarı yaş	4.3	5.5	5.9	5.7	6.9
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bağımlılık Oranı (%)	64.7	62.7	59.7	55.1	56.3

Kaynak : Koç ve Hancıoğlu, 2003:19.

VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, 2001-2005 döneminde beklenen gelişmelere göre, 65 ve daha yukarı yaşlardaki nüfusun, toplam nüfus içindeki payının 2005 yılı için % 5.9 olması beklenmektedir. 15-64 yaş arası grubun toplam nüfus içindeki payının ise 2005 yılı itibarıyla % 66.3 olacağı tahmin edilmektedir (DPT, 2001:23-24). Bu grubun toplam nüfus içinde alacağı pay göz önüne alındığında, ortaya çıkacak olan işgücü arzının toplumsal ve ekonomik gelişmeye olumlu katkılar sağlayacak şekilde istihdam olanakları ile donatılmasının istihdamın yapısı açısından ne denli önemli olduğu ortaya çıkacaktır.

Çizelge 2, Türkiye’de 2001-2004 arası dönemde nüfus, işgücü ve istihdam rakamlarını göstermektedir. Buna göre, Türkiye’de nüfus rakamları bir önceki yıla göre sürekli artış göstermekte olup, 2004 yılında nüfus 71 milyon 789 bin kişidir. Nüfus artışına rağmen, yıllık nüfus artış hızı düşmektedir ve bu düşüş bağımlılık oranındaki azalmayı desteklemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde görülen nüfus artış hızı ve işgücü arzı artış hızı ise % 2.5 civarında ve yüksek sayılabilecek bir düzeydedir. Bu ülkeler, ekonomik gelişme için gerekli olan işgücü ihtiyacı bakımından bir sorun yaşamamaktadır. Ancak, yüksek işgücü arzı artışını emebilecek bir istihdam artışı sağlamak için gerekli olan gelir artış hızına ulaşmak pek kolay değildir (DPT, 2001:7). Bu durum, gelişmekte olan ülkelerde yüksek düzeyde seyreden ve zaman içinde artma eğilimi gösteren işsizlik sorununun kaynağı olarak gösterilebilir.

Çizelge 2'ye göre, Türkiye'de 15 ve daha yukarı yaştaki çalışma çağındaki nüfus 2004 yılında 49 milyon 944 bin kişidir. Buna karşılık, işgücü 25 milyon 265 bin kişidir ve işgücüne katılma oranı % 50.6 olarak gerçekleşmiştir. Bunun anlamı, çalışabilecek yaştaki her 100 kişiden ancak 50 kişinin çalışmakta veya iş aramakta olduğudur. Bu oran OECD ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır. 2002 yılında OECD ülkelerinde ortalama % 71.1 olan işgücüne katılma oranı ABD'de % 76.1, Japonya'da % 78'dir (TÜSİAD, 2004:29). Türkiye'de işgücü kaynağının yaklaşık yarısı işgücüne katılmaktadır ve bu da insan gücü kaynağının verimli kullanılmadığını göstermektedir. Etkin nüfus ya da bunun bir göstergesi olan işgücüne katılım oranları sürekli düşmektedir ve 1994 yılında % 54.6 olan bu oran, 2001'de % 48.7'ye inmiş, 2002 yılından itibaren de artmaya başlamıştır. Düşük ve giderek azalan işgücüne katılım oranları, Türkiye'de üreten kesimin giderek daha fazla kişiyi geçindirmek zorunda kalması ve üretime katılım sonucu elde edilen gelirin de daha fazla kişi arasında paylaşılması anlamına gelmektedir.

Çizelge 2. Yıllara Göre Türkiye'de Nüfus, İşgücü ve İstihdam (1994-2004)

YILLAR	Nüfus (*) (bin kişi)	Yıllık Nüfus Artış Hızı(**) (binde)	İşgücü (bin kişi)	İstihdam (bin kişi)	15 yaş ve üstü kurum. Olmayan sivil nüfus	İşgücüne katılım oranı (%)
1994	60,417	18.5	21,176	19,400	38,815	54.6
1995	61,532	18.3	21,500	19,892	39,797	54.0
1996	62,667	18.1	21,803	20,386	40,791	53.5
1997	63,823	17.9	21,824	20,360	41,808	52.2
1998	65,001	17.5	22,339	20,872	42,821	52.3
1999	66,200	17.1	23,186	21,413	43,819	52.9
2000	67,421	16.6	22,031	20,579	44,765	49.2
2001	68,529	16.1	22,269	20,367	45,702	48.7
2002	69,626	15.7	23,818	21,354	48,041	49.6
2003	70,712	15.3	24,739	21,147	49,022	50.5
2004	71,789	----	25,265	22,875	49,944	50.6

Kaynak:(*) DİE, 2002:47 ve T.C.Maliye Bakanlığı, 2004:61.

(**)DİE, (www.nkg.die.gov.tr/goster.asp?aile=1, Erişim: 23.01.2005) ve TÜSİAD, 2004b:33.

İşgücüne katılma oranını ülkeler arasında farklılaştıran etkenler ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarına bağlı olarak değişmektedir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, işgücüne katılma oranının düşmesinin sebepleri arasında erken emeklilik,

gençlerin okulda daha uzun süreler okumaları ve yüksek öğrenime daha fazla sayıda girmeleri gösterilmektedir. Bununla birlikte, Türkiye’de işgücüne katılma oranının düşük olması, enformel sektörün yaygın olmasına, ücretsiz aile işçiliğinin ve kendi hesabına çalışmanın önemli ölçüde sürdürülmesine ve sosyo-kültürel nedenlerden dolayı kadınların bir işte çalışmalarının engellenmesine de bağlanabilmektedir (Gök, 2004:17-18).

3.2.1.2. İstihdamın Sektörel Dağılımı ve İşgücü Talebi

Türk ekonomisinin istihdam yaratma kapasitesi ile ilgili sorunlarını ön plana çıkaran göstergeler, istihdam artış hızındaki durgunluk ve düşmeyen işsizlik oranlarıdır. Türkiye ekonomisinin büyüme performansının ortalamada yüksek olması, iş alanı yaratma performansının da yüksek olduğu anlamına gelmemektedir (Ansal ve diğerleri, 2000:21). Bu durumda, işsizliğin geleceği hakkında isabetli tahminlerde bulunulabilmesi işgücü talebinin ortaya konulmasına bağlı olmaktadır.

İşgücü talebinin en önemli belirleyicileri, işgücü maliyeti ve büyüme oranıdır. İşgücü talebi, büyüme oranı arttıkça yükselmekte, işgücü maliyeti arttıkça da azalmaktadır. Son yıllarda büyüme oranı ile işgücü talebi arasındaki bağlantının zayıfladığı gözlenmekle birlikte, yatırımlarda görülen artışın büyümenin istihdam yaratma kapasitesini artıracaklarını söylemek mümkündür. İşgücü talebinin etkileyicisi olan işgücü maliyetleri ücretler ve istihdam maliyetlerinden oluşmaktadır. İmalat sanayiinde işveren başına düşen ödemeler, ortalama olarak toplam işgücü ödemelerinin % 20’sini oluştururken, kurumsallaşmış bazı şirketler için söz konusu payın % 30’ların üzerinde olduğu, hatta bazı şirketler için % 40 civarına çıktığı gözlenmektedir (TÜSİAD, 2004a:200). Bunun istihdam üzerinde olumsuz etkisi olduğu açıktır. Yüksek işgücü maliyetlerinin düşürülmesinin istihdama yapacağı olumlu katkı dikkate değerdir.

Çizelge 3. Türkiye’de Ücretler ve İşgücü Maliyetleri (1990-2003)

(Bin TL/Ay)

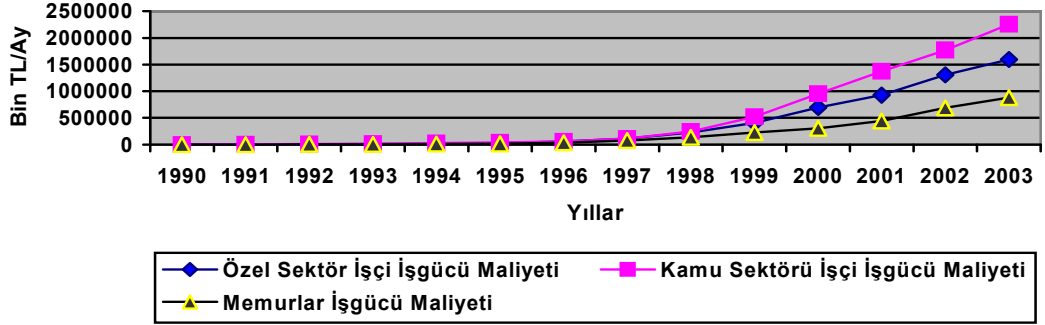
Yıllar	İŞÇİLER				MEMURLAR(3)	
	Özel sektör(1)		Kamu Sektörü(2)		Net Ücret	İşgücü Maliyeti
	Net Ücret	İşgücü Maliyeti	Net Ücret	İşgücü Maliyeti		
1990	917	1,878	1,042	2,026	697	1,229
1991	2,086	4,536	2,483	4,920	1,241	2,118
1992	3,762	7,791	4,476	8,737	2,400	3,854
1993	6,354	12,995	8,033	15,160	4,072	6,439
1994	10,726	20,653	16,562	30,589	6,557	9,861
1995	19,036	33,323	26,571	44,579	12,092	18,062
1996	34,976	61,989	35,951	61,591	23,464	36,237
1997	63,033	115,528	79,501	115,102	50,759	76,294
1998	136,087	230,493	144,974	250,753	92,482	135,556
1999	250,349	406,594	339,745	522,535	159,429	229,708
2000	391,920	696,631	562,815	955,607	218,520	307,082
2001	482,680	929,295	768,668	1,373,371	324,738	447,948
2002	692,667	1,309,758	1,012,399	1,773,210	497,849	691,163
2003	844,366	1,593,975	1,285,055	2,252,133	618,320	884,723

Kaynak: www.hazine.gov.tr/yayın/hazineistatistikleri/1-11B.xls, Erişim: 27.02.2005.

- (1) TİSK tarafından izlenen toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin ücretlerini göstermektedir.
- (2) Kamu-iş Sendikaları tarafından izlenen toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin ücretleridir.
- (3) Maliye Bakanlığı tarafından izlenen verilere dayanmaktadır.

Türkiye’de 1990-2003 arası dönemde özel-kamu sektörü işçi ve memurlarının işgücü maliyetlerinin seyrini gösteren Şekil 4’e göre, işgücü maliyetleri 1990-1998 arası dönemde önemli bir artış göstermemiştir ve özel-kamu sektörü işgücü maliyetleri arasında önemli bir farklılaşma yoktur. 1998-2003 arası dönemde ise, kamu sektörü işgücü maliyetlerindeki artışın dikkat değer olduğu söylenebilir.

Şekil 4: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Özel-Kamu Sektörü İşçi ve Memurların İşgücü Maliyetleri (1990-2003)



Kaynak: www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/1-11B.xls, Erişim: 27.02.2005.

1999 ve 2003 arası dönemde ise, işgücü maliyetleri hem yükselme göstermiş hem de kamu ve özel sektör işgücü maliyetleri arasındaki farklılaşma gittikçe belirginleşmiştir. Şekil 4’e göre, kamu sektörü işgücü maliyetlerindeki artış 1998’den sonra hızlanmıştır ve en yüksek işgücü maliyetleri kamu sektöründe gerçekleşmiştir. İşgücü maliyetlerinin artmasının, söz konusu dönemlerde ve sektörlerde işgücü talebini daraltıcı yönde etki yaptığını söylemek mümkündür.

Büyüme rakamları ile işgücü talebi ele alındığında, 1980-1998 döneminde Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)’da yıllık ortalama artış hızı % 4.4 ve istihdamda yıllık ortalama artış hızı ise % 1.5’lik oranla oldukça durgun bir seviyede kalmıştır (Ansal ve diğerleri, 2000:21). Çizelge 4 istihdam, Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) ve işgücü verimlilik artış oranlarının 1994-2004 yılları itibarıyla seyrini göstermektedir.

Çizelge 4. İstihdam ve GSMH-GSYİH Büyüme Hızları (1994-2004)

YILLAR	(1)GSMH (Cari Fiy., Milyon Dolar)	(2)GSMH Büyüme Hızı (%)	(2)GSYİH Büyüme Hızı (%)	(*)İstihdam Artış Oranı (%)	(*)İstihdam Oranı (%)	(*)İşgücü Verimlilik Artış Oranı (%)
1994	132,3	-5.0	-6.1	7.5	---	-7.7
1995	170,1	6.7	8.0	2.5	51.2	3.4
1996	183,6	7.3	7.7	2.5	51.2	4.8
1997	192,3	7.6	8.3	-0.1	50.0	10.3
1998	206,5	3.2	3.9	2.5	50.2	0.3
1999	185,2	-4.7	-6.1	2.6	50.4	-6.7
2000	200,1	7.1	6.3	-3.9	47.2	7.8
2001	145,7	-7.4	-9.5	-4.1	44.4	-6.5
2002	180,8	7.8	7.9	2.8	44.9	8.8
2003	239,2	5.9	5.8	-1.1	43.6	6.4
2004 (3)	299,4	9.9	8.9	2.0	43.8	6.8

Kaynak: (1) TOBB, 2004:129.

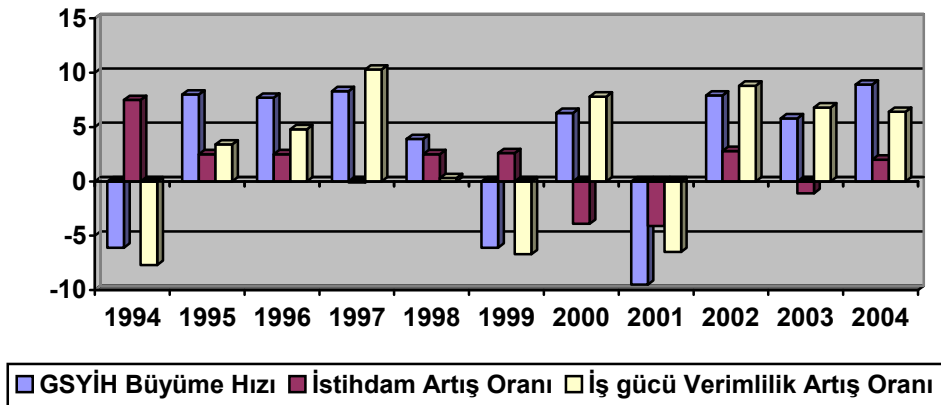
(2) T.C. Maliye Bakanlığı, 2004:13.

(3) DİE, 2005 (www.die.gov.tr/ TURKISH/ SONIST/GSMH /K310305t .xls), Erişim: 02.03.2005

(*) European Commission, 2004c:214.

1994-2004 döneminde GSYİH'daki % 2.8 ortalama yıllık artış hızı, istihdamda yıllık % 1.2 ortalama artış yaratmıştır. Sonuç olarak, Türkiye'de 1980-1998 dönemi verileri birlikte incelendiğinde, 1999-2004 döneminde de büyümenin istihdama yansıtılması hedefinin etkin bir şekilde gerçekleştirilemediğini söylemek mümkündür.

Şekil 5: İstihdam ve GSYİH Büyüme Hızları (1994-2004)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, 2004:13.

European Commission, 2004c:214.

Şekil 5'e göre, Türkiye'de ekonomik krizlerin baş gösterdiği 1994, 1999 ve 2001 yıllarında, GSYİH büyüme hızındaki düşüşle birlikte, işgücü verimlilik oranları buna paralel olarak azalış göstermiştir. İstihdam artış oranı ise, krize rağmen 1994 yılında % 7.5 ve 1999'da % 2.6 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2001 yılında istihdam artış oranı % -4.1 ile negatif değerdedir. Bu anlamda 2001 yılı, krizin istihdamı en kötü etkilediği yıl olmaktadır. 2004 yılında GSMH büyüme hızı % 9.9 olmasına rağmen, istihdam artış oranı % 2 gibi düşük bir seviyede seyretmektedir. GSMH'daki bu büyümenin "istihdamsız bir büyüme" olduğu söylenebilir. Ekonomide 2002 ve 2004 yılları arasında gözlenen "ihracat odaklı büyüme"nin kaynağını da bu dönemdeki verimlilik artışları oluşturmaktadır. Verimlilik artışlarının yükseldiği bu süreçte, reel ücretlerde artış gözlenmezken, yeni istihdam da yaratılamamıştır.

İşgücü talebinin bir çok boyutu bulunmaktadır. Bu boyutlardan en önemlisi, işgücünün sektörel dağılımıdır. Ekonomideki sektörlerin çalışacak kişiler açısından yarattığı ve yaratacağı talep, ekonomik gelişmenin aşamalarına göre farklılıklar göstermektedir. Tarihsel olarak en eski istihdam alanları tarım sektöründe olmuştur. Türkiye'de ise tarım sektörü her zaman önemli bir istihdam alanı oluşturmuştur (Eyüboğlu, 2003:41-42). Gelişmiş ülkelerde sanayi ve hizmetler kesimi istihdamda büyük paya sahip iken, gelişmekte olan ülkelerde tarım kesimi ağırlıklı istihdam yapısı söz konusudur (Karluk, 2002:22). İstihdamın sektörel yapısı bir anlamda ekonomik gelişmişliğin bir göstergesi olarak da kabul edilebilir. Türkiye'de verimliliğin çok düşük olduğu tarım sektöründe geniş bir işgücünün barındırılması, işgücü piyasasının etkinliğinin sınırlandırılmasına neden olmaktadır.

Çizelge 5. Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (1990-2004)

(15+Yaş, Bin Kişi)

YILLAR	Tarım (Bin Kişi)	Sanayi (Bin Kişi)	Hizmetler (Bin Kişi)	Toplam	PAY (%)			
					Tarım	Sanayi	Hizmetler	Toplam
1990	8,691	3,736	6,111	18,538	46.9	20.2	33	100
1991	9,094	3,834	6,095	19,023	47.8	20.2	32	100
1992	8,526	4,114	6,446	19,086	44.7	21.6	33.7	100
1993	7,608	4,086	6,353	18,047	42.2	22.6	35.2	100
1994	8,450	4,392	6,558	19,400	43.6	22.6	33.8	100
1995	8,633	4,429	6,831	19,893	43.4	22.3	34.3	100
1996	8,735	4,667	6,984	20,386	42.8	22.9	34.3	100
1997	8,299	4,911	7,152	20,362	40.8	24.1	35.1	100
1998	8,461	4,928	7,483	20,872	40.5	23.6	35.9	100
1999	8,872	4,874	7,667	21,413	41.4	22.8	35.8	100
2000	7,103	5,051	8,425	20,579	34.5	24.5	40.9	100
2001	7,217	4,807	8,342	20,366	35.4	23.6	41	100
2002(*)	7,458	3,954	9,942	21,354	34.9	18.5	46.6	100
2003(*)	7,165	3,846	10,136	21,147	33.9	18.2	47.9	100
2004(**)	7,484	4,616	10,775	22,875	32.7	20.1	47.2	100

Kaynak: DİE, 2002 (www.die.gov.tr), Erişim: 12.01.2005.

(*) TOBB, 2004:120.

(**)http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/III_5xls., Erişim: 23.02.2005.

Çizelge 5, istihdamın tarım, sanayi ve hizmetler olarak üç ana sektördeki dağılımını göstermektedir. Buna göre, 1990 yılı için Türkiye’de tarım sektörünün istihdamdaki payının % 46.9, sanayi sektörü payının % 20.2 ve hizmet sektörü payının da % 33 olduğu görülmektedir. Türkiye’de istihdamın sektörel dağılımı 1990-2004 yılları arası incelendiğinde, tarım sektörünün istihdamdaki payı, ekonomik gelişmeyle birlikte azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Ancak, tarım sektöründeki istihdam payının hâlâ yüksek olduğu söylenebilir.

İstihdamın sektörel kompozisyonunda 2000 yılından itibaren tarım ağırlıklı yapıdan, hizmetler ağırlıklı yapıya doğru bir geçiş gözlenmektedir. Diğer bir ifade ile, Türkiye’de istihdamın dağılımında tarım sektörünün payındaki azalışın, hizmetler sektöründeki artışla dengelendiğini söylemek mümkündür. Hizmet sektörünün ekonomide payı arttıkça, büyümenin de istihdam yaratma kapasitesi artmaktadır. Türkiye’de uzun dönemde istihdamın lokomotifinin hizmetler sektörü olacağı rahatlıkla söylenebilir.

Çizelge 6. Ülkelere Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı (2000-2002) (%)

ÜLKELER	2000			2001			2002		
	Tar.	San.	Hizm.	Tar.	San.	Hizm.	Tar.	San.	Hizm.
OECD	6.9	27.0	66.1	6.6	26.5	66.9	6.6	25.9	67.5
ABD	2.6	23.0	74.4	2.5	22.5	75.1	2.5	21.6	75.9
Japonya	5.0	31.2	63.7	4.9	30.5	64.6	4.7	29.7	65.7
Fransa	3.9	24.1	72.0	3.7	24.0	72.2	3.7	23.7	72.7
Almanya	2.7	33.4	63.9	2.6	32.7	64.7	2.6	32.0	65.4
İsviçre	4.5	25.7	69.8	4.2	25.6	70.2	4.1	25.1	70.8
İngiltere	1.5	25.1	73.2	1.4	24.8	73.6	1.4	24.1	74.5
İspanya	6.6	31.2	62.3	6.4	31.5	62.1	5.9	31.2	62.9
Macaristan	6.7	34.2	59.1	6.4	34.6	59.0	6.3	34.5	59.2
Polonya	18.8	30.8	50.4	19.1	30.5	50.4	19.3	28.6	52.0
İtalya	5.4	32.4	62.2	5.3	32.1	62.6	5.1	32.1	62.9
Yunanistan	17.0	22.5	60.5	16.0	22.8	61.2	15.8	22.5	61.7
Türkiye*	34.5	24.5	40.9	35.4	23.6	41	34.9	18.5	46.6

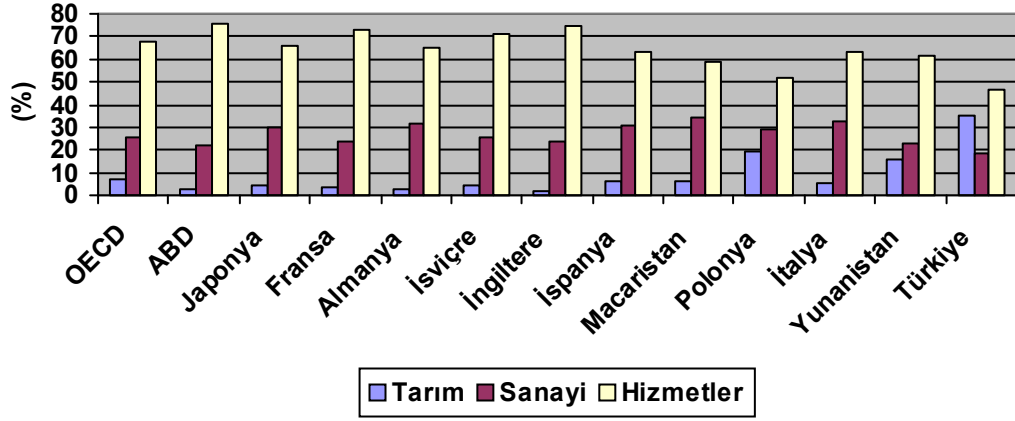
Kaynak: TÜSİAD, 2004a:32.

(*) TOBB, 2004:120.

Çizelge 6’da 2000, 2001 ve 2002 yıllarında ülkelere göre istihdamın sektörel dağılımı verilmektedir. Çizelgeye göre, Türkiye’de istihdam edilenlerin sektörel dağılımı diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, ciddi farklılıkların bulunduğu görülmektedir.

2002 yılı rakamları itibarıyla incelendiğinde, toplam istihdamda OECD ortalaması % 6.7 olan tarım sektörünün payı Türkiye’de % 35’dir. Türkiye’ye en yakın orana sahip ülke % 19.3 ile Polonya’dır. Türkiye’de sanayi sektörünün toplam istihdam içindeki payı, tarım sektörünün payı ile kıyaslandığında OECD ortalamasına yakın çıkmaktadır. 2002 yılında OECD ortalaması % 25.9 olan sanayi sektörünün toplam istihdam içindeki payı, Türkiye için % 18.5 ’tir.

Şekil 6: Ülkelere Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı 2002 (%)



Kaynak: TOBB, 2004:120 ve TÜSİAD, 2004a:32.

Diğer taraftan, hizmetler sektörünün payı Türkiye’de tarım sektörüne bağlı olarak oldukça düşüktür. OECD ülkeleri arasında hizmetler sektörü istihdamı açısından en düşük paya sahip ülke Türkiye’dir. Çizelge 6’ya göre, Türkiye’ye en yakın ülke ise % 52 ile Polonya’dır. Türkiye’de hizmetler sektörünün toplam istihdam içindeki payı söz konusu yılda % 46.6 iken, OECD ortalaması % 67.5 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de sanayi sektöründe yeterli istihdam artışının sağlanamaması ve hizmet sektörlerinde sanayiye göre daha fazla iş alanı yaratılabilmesi, işgücünün hizmet sektörlerine ve marjinal işlere yönelmesinin en önemli nedeni olmaktadır (Özşuca, 2003:51).

3.2.1.3. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Yapısı ve Özellikleri

Türkiye’de 2004 yılında, 25 milyon 265 bin işgücünden, istihdam edilenlerin toplam sayısı 22 milyon 875 bin kişidir. Türkiye gelişmekte olan bir ülke olduğundan, işgücü piyasasının gelişmiş ekonomilerden ayrılan birçok özelliği bulunmaktadır. İşgücüne katılma oranının düşük olması göze çarpan farklılıkların başında gelmektedir. Her ülkede ve her gelişme safhasında aynı olmayan işgücüne katılma oranı, ülkenin milli hasılasını belirleme yönünden üretim faktörlerinden olan emeğin, yani insan gücünün miktar olarak potansiyel kapasitesini göstermesi açısından önemli bir göstergedir (Zaim, 1997:124). Tarım sektöründeki yüksek istihdam-düşük verimlilik, işgücüne katılma ve istihdam oranının özellikle

kadınlarda çok düşük olması, ortalama eğitim seviyesinin düşüklüğü de Türkiye işgücü piyasasını diğer ülkelerden ayıran özellikler arasında sayılabilir (TÜSİAD, 2004:29).

Türkiye’de hızlı nüfus artışı ve kırdan kente göç olayı ile birlikte kentlerde iş gücü potansiyeli artmakta, ancak bu işgücünü karşılayacak bir istihdam artışı tarım dışındaki sektörlerde yaratılamamaktadır. Örgütlenmiş ve oldukça koruyucu yasal düzenlemelere sahip çalışanların yanı sıra, asgari ücretle ve güvencesiz koşullarda çalışan çok sayıda ücretli bulunmaktadır (Aktürk, 1999:186-187). Türkiye’de istihdamın sektörel yapısında tarım ağırlıklı yapı nedeni ile sanayi ve hizmetler sektöründe sınırlı olan istihdam olanakları farklı işgücü piyasalarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Bu nedenle, işgücünün istihdam edilebilirliğini sorgulamak ve işsizlikteki gelişmeleri ve bu sorunun geleceğini kestirebilmek için işgücü piyasasının çeşitli boyutlarıyla incelenmesi gerekmektedir.

3.2.1.3.1. İstihdamın İktisadi Faaliyet Dallarına Göre Dağılımı

İstihdamın sektörel dağılımı ile iktisadi faaliyet dallarına göre dağılımı arasında büyük benzerlikler vardır. Ekonomik gelişme ile birlikte, istihdamın yapısı büyük ölçüde değişmekte ve işgücü üretimin belli dallarından diğerlerine kaymaktadır. Tarım, ormancılık ve balıkçılık gibi temel ekonomik faaliyetlerin insan gücü ihtiyaçları, teknolojik gelişmenin de etkisi ile azalmaktadır. İstihdamda, tarım ve tarımla ilgili iktisadi faaliyet dalları önemini yitirirken, sanayi ve hizmetlere yönelik iktisadi faaliyet alanları ön plana çıkmaktadır.

Çizelge 7’de tarım dışı istihdamın iktisadi faaliyet dallarına göre dağılımı verilmektedir. 1990-2004 yılları arasında tarımın ekonomideki payı ortalama olarak % 40 seviyesinde olduğundan, istihdamın iktisadi faaliyete göre dağılımında tarım dışı sektörler kullanılmıştır. Çizelgeye göre, hizmet sektörlerinde istihdam artışı, üretim sektörlerine göre çok yüksektir. İşgücünün en az faaliyet gösterdiği sektör,

“madencilik ve taş ocakçılığı” ile “elektrik, gaz ve su işleri” ilgili iktisadi faaliyet dallarıdır.

Çizelge 7. Tarım dışı İstihdamın İktisadi Faaliyet Dallarına Göre Dağılımı (1990-2003) (Bin kişi)

YILLAR	Madencilik ve taş ocakçılığı	İmalat Sanayi	Elektrik, gaz ve su	İnşaat ve bayındırlık işleri	Toptan ve perakende ticaret, lokanta ve oteller	Ulaştırma, haberleşme ve depolama	Mali Kurumlar, sig., taşınmaz mallara ait işler	Toplum hizmetler, sosyal ve kişisel hizmetler
1990	191	2,586	22	890	2,145	813	414	2,702
1991	176	2,678	22	973	2,180	815	430	2,678
1992	159	2,890	47	1,046	2,368	862	472	2,736
1993	134	2,657	97	1,232	2,402	928	428	2,603
1994	179	2,955	101	1,203	2,530	890	478	2,720
1995	153	2,976	112	1,234	2,704	874	480	2,835
1996	163	3,162	86	1,295	2,729	904	507	2,895
1997	159	3,372	110	1,314	2,885	895	526	2,933
1998	147	3,407	111	1,321	2983	961	542	3,104
1999	133	3,466	94	1,357	3,190	947	580	3,240
2000	79	3,625	91	1,363	3,807	1,065	708	3,029
2001	96	3,570	94	1,108	3,727	1,027	695	3060
2002	115	3,679	103	956	3,973	1,000	696	3,283
2003	83	3,652	100	963	4,044	1,018	735	3,341

Kaynak: Tüsiad, 2004a:184.

Ekonomik gelişmenin etkisiyle, istihdam edilen işgücü miktarları açısından iktisadi faaliyet dalları arasındaki oranlar zamanla azalma göstermektedir. Buna rağmen Türkiye’de tarım, imalat ve hizmetler iş gücünün iktisadi faaliyete göre en fazla istihdam edildiği sektörler olmaktadır.

3.2.1.3.2. İstihdamın Meslek Gruplarına Göre Dağılımı

İşgücünün meslek ana grupları itibarıyla yapısında meydana gelen değişimler, ülkenin bütününde sosyal değişmelere yol açmaktadır. İstihdamın meslek gruplarına göre dağılımının incelenmesi, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu açık bir şekilde yansıtması nedeni ile önemlidir. Gelişmiş ekonomiye sahip ülkelerde, kazanılması orta ve uzun süreli eğitim sonunda mümkün olan meslek sahiplerinin toplam işgücü içindeki oranı yüksek olduğu halde, gelişmekte olan ekonomilerde bu oran düşüktür (Murat, 2000:330). Bir ülkenin sosyal

kalkınmasının sosyal hizmetlerde yeter sayıda personelinin olması ile mümkün olduğu söylenebilir.

Çizelge 8. İstihdamın Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (1994-2004) (%)

YILLAR		A	B	C	D	E	F	G	H
1994	Erkek (%)	5.7	2.5	4.6	11.5	9.7	33.2	32.0	0.7
	Kadın (%)	6.6	0.6	5.7	2.6	3.7	72.0	8.6	0.2
1995	Erkek (%)	5.8	2.7	4.8	11.8	9.6	32.8	31.9	0.6
	Kadın (%)	6.9	0.8	6.2	2.8	3.4	72.1	7.5	0.3
1996	Erkek (%)	5.9	2.7	4.7	11.9	9.6	31.9	32.4	0.9
	Kadın (%)	7.0	0.7	6.3	2.5	3.6	72.4	7.1	0.4
1997	Erkek (%)	5.9	3.0	4.9	11.9	9.9	31.3	32.3	0.8
	Kadın (%)	7.9	0.9	6.9	3.6	3.8	67.8	8.6	0.5
1998	Erkek (%)	6.3	3.3	4.8	12.3	10.0	30.9	31.7	0.7
	Kadın (%)	8.6	0.8	7.2	3.2	3.9	67.6	8.4	0.3
1999	Erkek (%)	6.2	2.9	4.7	12.8	10.4	31.2	31.1	0.7
	Kadın (%)	8.2	0.7	6.9	3.4	4.6	68.0	7.7	0.5
2000	Erkek (%)	7.0	2.9	5.0	13.2	10.7	26.8	33.7	0.7
	Kadın (%)	10.1	0.8	8.8	4.2	5.5	59.6	10.4	0.6
2001	Erkek (%)	6.9	3.4	5.3	12.9	11.8	26.3	32.6	0.8
	Kadın (%)	9.8	0.7	8.4	4.1	5.4	61.5	9.4	0.7
2002(*)	Erkek (%)	7.5	4.1	5.2	13.9	11.5	24.6	31.8	1.4
	Kadın (%)	10.7	1.0	7.5	4.7	5.5	60.0	9.5	1.1
2003(*)	Erkek (%)	8.2	4.0	4.9	13.7	12.1	23.4	32.5	1.2
	Kadın (%)	11.3	1.1	9.1	5.5	6.0	57.2	8.9	0.9
2004(*)	Erkek (%)	8.5	3.9	4.8	13.5	12.5	23.2	32.7	0.9
	Kadın (%)	11.7	1.3	9.8	5.6	6.6	55.6	8.6	0.8

Kaynak: DİE, 2002:252.

(*)DİE, 2004:146-147.

A:İlmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri vb. B:Müteşebbisler, direktörler ve üst kademe yöneticileri. C:İdari personel ve benzeri çalışanlar. D:Ticaret ve satış personeli. E:Hizmet işlerinde çalışanlar. F:Tarımcı, hayvancı, ormancı, balıkçı ve avcılar. G:Tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makineleri kullananlar. H:Meslekleri tayin edilemeyenler.

Çizelge 8'e göre, Türkiye'de 1994-2004 yılları arasında istihdamın meslek gruplarına göre dağılımı incelendiğinde müteşebbis, direktör ve üst kademe yöneticilerinin en düşük paya sahip olduğu görülmektedir. İlim ve teknik elemanların oranı 1994 yılında kadınlarda % 6.6, erkeklerde % 5.7 iken; bu oran 2004 yılında kadınlarda % 11.7, erkeklerde % 8.5'dir. Türkiye'de tarım, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık ve avcılık meslek grubuna dahil olanların oranı erkeklerde % 23.2 ve kadınlarda % 55.6'dır. Buna tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar da

eklendiğinde, iş gücünün erkeklerde % 55.9'u, kadınlarda % 64.2'si daha az eğitim ve daha düşük nitelik gerektiren mesleklerde çalıştıkları söylenebilir.

İstihdamın mesleklere göre dağılımında kadınların payı, 1994-1996 arası dönemde tarım ve tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ağırlıklıdır. 1997'den sonra da tarım ve tarım dışı işlerde çalışanlar istihdamda en önemli paya sahipken, bu meslek gruplarının yanında ilmi ve teknik elemanlar ve serbest meslek sahiplerinin sayısında artış görülmektedir. İşgücünün mesleklere göre dağılımında kadınların yoğunlaştıkları meslekler erkeklerin tercih ettikleriyle de benzerlik göstermektedir. Erkek meslek gruplarının dağılımında, tarım ve benzeri alanlar dışında gelişen meslek grubu, ticaret ve satış personeli olmaktadır. Türkiye'de istihdamın mesleki dağılımı, tarıma dayalı ekonominin göstergesi niteliğindedir.

3.2.1.3.3. İstihdamın İşteki Duruma Göre Dağılımı

Bir ülkedeki ekonomik gelişme ile birlikte, işgücü içinde ücretlilerin payı artarken, kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin payı azalmaktadır. Ekonomik gelişme ile istihdam edenler grubunun oranı arasında tersine ilişki bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde işverenler ve kendi hesabına çalışanların oranı düşük olduğu halde, gelişmekte olan ülkelerde özellikle kendi hesabına çalışanlar yüksek bir orana sahiptir.

Sosyal, ekonomik ve siyasi yönden bir ülkenin en önemli özelliklerinden biri, ücretliler grubunun görece önemi. Gelişmiş ekonomilerde işgücünün yaklaşık % 70-80'ini ücretliler oluşturmaktadır (Murat; 2000:324). Çizelge 9, Türkiye'de istihdamın işteki durumuna göre dağılımını göstermektedir. Türkiye'de ekonomik gelişmeye paralel olarak, işgücü içinde ücretlilerin payı 1994-2004 arası dönemde bir önceki yıla göre sürekli artış halindedir.

Çizelge 9. İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı (1994-2004) (%)

YILLAR		Ücretli veya Maaşlı	Yevmiyeli	İşveren	Kendi Hesabına	Ücretsiz Aile İşçisi
1994	Erkek (%)	37.9	9.5	7.7	31.2	13.6
	Kadın (%)	20.8	4.7	0.4	10.3	63.7
	Toplam (%)	33.0	8.2	5.6	25.2	28.0
1995	Erkek (%)	38.1	10.0	7.5	31.4	12.9
	Kadın (%)	21.7	4.7	0.7	8.4	64.5
	Toplam (%)	33.4	8.5	5.6	24.9	27.6
1996	Erkek (%)	39.5	10.3	7.7	29.8	12.7
	Kadın (%)	22.4	4.5	0.7	7.8	64.7
	Toplam (%)	34.7	8.7	5.7	23.5	27.4
1997	Erkek (%)	39.3	11.3	7.2	30.3	11.9
	Kadın (%)	25.7	4.9	0.8	9.3	59.3
	Toplam (%)	35.6	9.6	5.5	24.7	24.6
1998	Erkek (%)	40.5	10.2	8.1	29.5	11.8
	Kadın (%)	26.8	4.1	0.8	8.4	60.0
	Toplam (%)	36.7	8.5	6.1	23.7	25.0
1999	Erkek (%)	39.2	11.2	6.9	30.2	12.5
	Kadın (%)	24.9	4.4	0.6	8.9	61.2
	Toplam (%)	35.1	9.2	5.1	24.1	26.5
2000	Erkek (%)	42.3	11.9	7.0	29.0	9.9
	Kadın (%)	32.0	4.6	0.8	11.8	50.8
	Toplam (%)	39.6	10.0	5.3	24.5	20.6
2001	Erkek (%)	43.8	9.7	7.5	28.9	10.2
	Kadın (%)	30.5	4.6	0.7	12.8	51.3
	Toplam (%)	40.2	8.3	5.4	24.3	21.8
2002(*)	Erkek (%)	47.2	9.1	7.0	29.1	8.5
	Kadın (%)	32.5	5.1	0.7	11.9	49.8
	Toplam (%)	41.5	8.2	5.2	24.1	21.0
2003(*)	Erkek (%)	47.5	8.9	6.6	29.3	7.7
	Kadın (%)	33.2	6.0	0.7	11.4	48.7
	Toplam (%)	43.6	8.1	5.1	24.4	18.8
2004(*)	Erkek (%)	47.4	9.2	6.3	28.8	8.2
	Kadın (%)	33.9	5.7	1.1	10.8	48.5
	Toplam (%)	43.9	8.3	4.9	24.2	18.7

Kaynak: DİE, 2002:253.

(*)DİE, 2004 (www.die.gov.tr), Erişim: 17.03.2005.

Diğer taraftan, Türkiye’de işgücü içinde ücretlilerin oranı gelişmiş ülkelerin çok altında bulunmaktadır. Bu oranın Çizelge 9’a göre Türkiye’de 2004 yılı itibari ile % 43.9 olması, Türkiye’nin gelişmekte olan bir ülke olduğunu destekler niteliktedir. İşgücünün işteki durumuna göre dağılımı cinsiyet açısından ele alındığında ücretliler, işveren ve serbest çalışanların çoğunluğunu erkeklerin oluşturduğu görülmektedir. Ücretsiz aile işçiliğinde ise kadınların payı yüksektir. Ücretsiz aile işçiliğinin payının

özellikle kadınlarda yüksek olması Türk işgücü piyasasının ayırt edici bir özelliği olmaktadır. Bu oran kadınlarda 1996'da % 64.7 iken, 2004 yılında % 48.5'e gerilemiş ve aynı dönemde bu azalışla birlikte kadın işgücünde ücretlilerin payı artış göstermiştir.

Türkiye'de kendi hesabına çalışanların payının yüksek olması da işgücü piyasası açısından anlamlı bir durumdur. Çünkü, işverenler en az bir kişiyi çalıştırdıkları halde, kendi hesabına çalışanlar kimseyi istihdam etmemektedir ve etse de bu ücret karşılığı değildir. Ekonomi geliştikçe de işveren ve kendi hesabına çalışanların payının azalması beklenmektedir. Türkiye'de ise bu grup, 2004 yılında % 29.1 ile ücretlilerden sonra ikinci sırayı almaktadır.

3.2.1.3.4. İstihdamın Eğitim Düzeyi

Eğitimin işgücü arz ve talebi açısından taşıdığı önem günden güne artmaktadır. Tüm ülkeler için temel sorun, işgücü arz ve talebi arasındaki eğitimli işgücünün gerek nitel gerekse nicel açıdır. Bu anlamda, işgücünün ekonomik ve sosyal anlamda etkinliği, niteliksel ve niceliksel yönüyle de bağlantılıdır. İşgücünün niteliği ancak iyi bir eğitimle geliştirilebilir ve iş arzında eğitimli işgücünün niceliği etkin olmaktadır (Kumaş, 2001:34-35).

Türkiye'de her yaş grubu için demografik fırsat penceresinden yararlanma şansı bulunmaktadır. İstihdamın büyümesi halinde hanehalkı geliri artacak ve tasarruflarda bir artış ortaya çıkacaktır. Bu, okul çağındaki gençlerin daha uzun süre okula devamını ve dolayısıyla daha iyi bir eğitim almasını sağlayabilecektir (Ansal ve diğerleri, 2000:51-52). Bu bağlamda, Türkiye'de istihdamın eğitim düzeyine göre dağılımında dikkati çeken nokta, Çizelge 10'a göre 1994-2004 yılları arası dönemde toplam istihdam içinde okur yazar olmayanların payının önemli ölçüde gerilemesi ve tüm eğitim seviyelerinde artışların olmasıdır. Toplam istihdam içinde okuma bilmeyenlerin oranı 1994 yılında % 15.4 iken, 2004 yılında % 7.8'e gerilemiştir. Bu bulgular, demografik fırsat penceresini destekler niteliktedir. İlkokul mezunları toplam istihdamın yaklaşık yarısını (% 49.9) oluşturmaktadır. Lise mezunlarının istihdam içindeki payı % 6.1'den % 12.8'e, lise dengi meslek okulu bitirenlerin payı

% 3.2'den % 7.0'a, yüksek öğretim görenlerin payı % 5.3'ten % 9.3'e yükselmiştir. Okul mezunlarının toplam istihdam içindeki payı 1994-2004 döneminde artış eğiliminde olmasına rağmen, istihdamın eğitim seviyesi düşüktür ve büyük ölçüde vasıfsızlardan oluşmaktadır.

Çizelge 10. İstihdamın Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı (1994-2004) (%)

YILLAR		Okur Yazar olmayan	Toplam	Okur yazar okul bitirmeyen	ilkokul	İlköğretim ve ortaokul	Orta dengi meslek okulu	Lise	Lise dengi meslek okulu	Yüksek öğretim
1994	Erkek (%)	4.0	96.0	4.2	36.2	10.7	0.2	29.0	6.4	9.3
	Kadın (%)	24.2	75.8	7.0	50.3	3.4	0.3	6.5	1.7	6.6
	Toplam (%)	15.4	84.6	7.6	54.9	6.9	0.5	6.1	3.2	5.3
1995	Erkek (%)	5.0	95.0	1.5	35.8	10.5	0.9	29.8	9.0	7.4
	Kadın (%)	23.2	76.8	6.0	50.2	3.6	0.2	7.5	2.4	6.9
	Toplam (%)	10.2	89.8	5.2	55.2	8.9	0.4	10.0	3.5	6.6
1996	Erkek (%)	4.4	95.6	1.7	27.3	9.4	0.3	35.1	11.3	10.5
	Kadın (%)	22.7	77.3	4.8	51.3	3.4	0.2	7.6	2.7	7.3
	Toplam (%)	10.1	89.9	4.3	55.4	8.8	0.3	10.2	4.0	7.0
1997	Erkek (%)	2.2	97.8	1.3	25.1	11.2	0.7	33.3	15.5	10.7
	Kadın (%)	21.2	78.8	3.4	51.3	3.8	0.1	8.1	3.3	8.8
	Toplam (%)	9.3	90.7	3.5	55.7	9.3	0.2	9.9	4.6	7.6
1998	Erkek (%)	4.5	95.5	1.2	24.5	9.7	0.7	33.6	11.5	14.3
	Kadın (%)	20.5	79.5	3.3	51.0	4.3	0.1	8.7	3.3	8.8
	Toplam (%)	8.8	91.1	3.3	54.8	10.0	0.2	11.0	4.3	7.6
1999	Erkek (%)	2.4	97.6	1.4	31.1	12.0	0.8	29.3	10.6	12.4
	Kadın (%)	20.3	79.7	3.9	51.5	4.2	0.1	8.1	3.0	8.9
	Toplam (%)	8.8	91.2	3.4	55.2	9.8	0.3	10.2	4.5	7.9
2000	Erkek (%)	7.5	92.5	2.4	26.4	9.6	0.3	25.3	13.1	15.4
	Kadın (%)	21.1	78.9	4.0	45.7	4.5	0.1	8.8	4.6	11.2
	Toplam (%)	8.6	91.4	3.3	51.9	10.2	0.3	10.9	5.8	8.9
2001	Erkek (%)	2.8	97.2	1.8	32.2	11.5	0.2	22.7	14.6	14.2
	Kadın (%)	20.4	79.6	4.3	47.3	4.1	0.1	7.8	4.7	11.3
	Toplam (%)	8.3	91.7	3.4	51.6	10.0	0.2	10.5	6.6	9.3
2002	Erkek (%)	4.7	95.3	2.2	33.4	12.2	0.4	19.1	14.1	13.9
	Kadın (%)	20.1	79.9	4.2	47.1	4.5	0.1	8.2	4.3	11.5
	Toplam (%)	8.2	92.8	3.2	49.7	13.7	0.4	10.7	6.8	8.3
2003	Erkek (%)	3.6	96.4	2.3	33.6	11.9	0.3	19.2	15.1	14.0
	Kadın (%)	19.9	80.1	3.9	47.4	4.7	0.2	8.9	3.1	11.9
	Toplam (%)	8.1	91.9	3.0	47.9	13.9	0.3	11.2	7.1	8.5
2004	Erkek (%)	4.1	95.9	2.1	32.8	12.4	0.2	19.7	14.6	14.1
	Kadın (%)	19.2	80.8	3.5	47.7	4.8	0.1	9.1	3.5	12.1
	Toplam (%)	7.8	92.2	3.1	49.9	13.7	0.4	12.8	7.0	9.3

Kaynak: DİE, 2002:76.

Türkiye’de tarım dışı istihdamın eğitim düzeyi incelendiğinde, geneldeki düzeyden farklı olmadığı görülmektedir. Tarım dışı istihdamda kadın işgücünün erkeklere oranla daha vasıflı olduğu gözlenmektedir. Kadınların işgücüne katılmalarında eğitim düzeyi belirleyici bir rol oynamakta ve kadınların istihdamı ile eğitim düzeyi arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Kadınlar, eğitilmiş ve vasıflı oldukları ölçüde işgücüne katılmaktadırlar (Özşuca, 2003:59-60).

3.2.1.3.5. Kayıt dışı ve Enformel İstihdam

Türk işgücü piyasasının çarpıcı özelliklerinden biri de, kayıt dışı ve enformel istihdamın büyüklüğüdür. Yeni formel istihdam alanlarının yaratılmamasının kişileri enformel sektörde çalışmaya zorlaması bu durumun en önemli nedenidir. Kayıtlı ekonomide çalışanlara uygulanan yüksek vergi oranları ile çalışanın işverene maliyetinin yüksek olması gibi kamunun getirdiği katı sınırlamalar da kayıt dışının büyümesinde etkili olmaktadır.

Kayıt dışı sektör, hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan istihdam şeklinde tanımlanırken, enformel sektör şirketleşmemiş, on kişiden daha az çalışanı bulunan, sabit olmayan işyerlerinde çoğunlukla kendi hesabına ve evde çalışma şeklinde faaliyetini sürdüren, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların istihdamı olarak tanımlanır. Enformel sektörü kayıt dışı sektörden ayıran en önemli özellik, bu sektörün kayıtlı ekonomiyi de içeriyor olmasıdır (TÜSİAD, 2004a:197).

Kayıt dışı istihdam, çalışanların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi nedeniyle, vergi ve sosyal güvenlik primleri vb. gibi yasal yükümlülüklerden kaçınılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Hızlı nüfus artışı, bölgesel geri kalmışlık, iç göç nedenleriyle artan işsizlik herhangi bir işte çalışmayı zorlaştırmaktadır. Düşük eğitim seviyesi, kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücünü, piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu sermaye gerektirmeyen evde çalışma, fason üretim, işportacılık gibi işlerin yapıldığı enformel sektörde istihdama yönlendirmektedir (ÇSGB, 2004:26).

Çizelge 11. Kayıt dışı istihdam (1990-2004)

Yıllar	Toplam İstihdam (bin kişi)	Bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanlar		Tarım dışı istihdam (bin kişi)	Bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanlar	
		Kişi (bin kişi)	(%)		Kişi (bin kişi)	(%)
1990	18,538	10,314	55.6	9,848	2,465	25.0
1991	19,023	9,878	51.9	10,076	2,531	25.1
1992	19,086	9,578	50.1	10,742	2,707	25.2
1993	18,047	8,784	48.6	10,638	2,656	25.0
1994	19,400	9,138	47.1	11,194	2,942	26.3
1995	19,892	10,134	50.9	11,506	3,040	26.4
1996	20,386	11,153	54.7	11,935	2975	24.9
1997	20,360	10,946	53.7	12,367	3,060	24.7
1998	20,872	10,953	52.4	12,740	2,961	23.2
1999	21,413	11,494	53.6	13,193	3,580	27.1
2000	20,579	10,925	53.0	13,812	4,038	29.2
2001	20,367	11,382	55.8	13,435	3,960	29.5
2002	21,354	11,133	52.1	13,896	4,410	31.7
2003	21,147	10,943	51.7	13,981	4,411	31.5
2004(*)	22,875	11,000	48.1	13,990	4,418	31.6

Kaynak: DİE, 2003 (<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmwebtur.lmwebform>), Erişim: 12.01.2005.

(*) T.C.Maliye Bakanlığı, 2004:66.

Çizelge 11'e göre 1990-2004 yılları arasında kayıt dışı istihdamın gelişimi incelendiğinde, kayıt dışı istihdam oranında yıllar itibarıyla dalgalanmalar olmakla birlikte, genel olarak toplam istihdamın yarısının kayıt dışı olduğu görülmektedir. Türkiye'de istihdamın tarım sektöründe yoğunlaşmış olmasının bunda önemli bir rolü vardır. Toplam istihdamda tarım sektörü dikkate alınmadığında, kayıt dışı istihdam oranı % 25-30'lara düşmektedir. Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranı özellikle 1999 yılından itibaren yıllar itibarıyla artış göstermektedir.

Kayıt dışı istihdamın en temel nedenlerinden biri, katma değeri düşük istihdamın yaygınlığıdır. Bir kişinin ürettiği katma değer kendisine ücret olarak döneceği varsayımı altında, o ücretten vergi ve prim kesilmesinden sonra geriye kalanın geçinilebilecek en az gelire eşit olması gerekir. Bu sorunun aşılması için verimi yüksek, nitelikli istihdama ihtiyaç vardır (ÇSGB, 2004:27).

Çizelge 12. Tarım dışı İstidamda Ekonomik faaliyete göre Formal-Enformel Sektör İstihdamı (2003)

Ekonomik Faaliyet Kolu	Formel Sektör		Enformel Sektör		
	İstihdam (Bin kişi)	Ortalama Gelir (Milyon TL)	İstihdam (Bin kişi)	Ortalama Gelir (Milyon TL)	Enformel Sektörün Payı (%)
Madencilik ve taş ocakçılığı	78	658,7	5	285,3	6.3
İmalat sanayi	2,980	477,0	684	236,1	18.7
Elektrik, gaz ve su	99	704,0	-	-	-
İnşaat ve bayındırlık işleri	386	625,5	580	290,7	60.1
Toptan ve perakende ticaret	1,953	591,0	1,252	315,3	39.1
Lokanta ve oteller	534	446,7	314	275,3	37.0
Ulaştırma, haber. ve depolama	540	701,0	482	440,0	47.2
Mali kur.,sigorta ve taşınmaz mallara ait işler ve kurumları	222	839,2	7	523,6	3.0
Diğer Hizmetler	3,460	608,5	408	299,1	10.5
Toplam	10,250	570,7	3,732	309,7	26.7

Kaynak: TÜSİAD, 2004a:47.

Çizelge 12’ye göre, Türkiye’de tarım dışı sektörlerde istihdam edilenlerin % 26.7’si enformel sektörde çalışmaktadır. Enformel sektörde çalışanların ortalama geliri 310 milyon TL iken, formal sektörde çalışanların aylık ortalama geliri 571 milyon TL’dir. Formal sektörlerde çalışanların ortalama geliri enformel sektörlerde çalışanların 1.8 katıdır.

Enformel sektör, sadece geçimini bu sektörden karşılayan kişileri değil, formal sektörde çalışıp gelirini artırmak için enformel bir sektörde ikinci bir işte çalışanları da kapsamaktadır. Enformel sektörde yer alan kişiler işsiz nüfusa dahil değildir. Bu kişilerden bir kısmının ücret azlığı, sosyal güvenlik ve iş tatmini ihtiyacı gibi nedenlerle iş aradığı düşünülürse, enformel sektör ile eksik istihdam arasında bağ kurulabilmektedir. Enformel sektörde çalıştığı halde gelir azlığı, çalışma süresinin yetersizliği, işin güvenli olmaması, kendi mesleğinde çalışmak istemek gibi nedenlerle iş arayan kişiler, halihazırda bir şekilde istihdam edildiklerinden “işsiz” olarak değil, “eksik istihdam” olarak değerlendirilmektedir (TÜSİAD, 2002:98). Eksik istihdam kavramının enformel istihdam kavramı içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Elde edilen gelirin düzeyine bakılmaksızın herhangi bir işte çalışmak zorunda olmak, istihdamı arttırıp işsizliği aşağıya çekmektedir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003:128) Diğer yandan, işsizlik olgusu da bir enformel istihdam

nedenidir. İşsizliğin artışı, özellikle işsizlik sigortası kurumunun bulunmadığı ülkelerde enformel istihdam kaynaklarından biri olarak kabul edilmektedir.

Enformel sektör Türkiye gibi ülkelerde, istihdam ve gelir yaratılmasında büyük bir rol oynamaktadır. Sektörde mevcut olan bağımsız ve esnek çalışma koşulları ve şartlara bağlı olarak daha kârlı kazanç imkanları ve düşük üretim maliyetleri de kişileri bu sektörde çalışmaya itmektir. Ayrıca, aileden gelen alışkanlık ve geleneksel faaliyetler niteliğinde olması da bu durumu arttıran bir neden olmaktadır (Özsoy, 2004:5).

3.2.1.3.6. Eksik İstihdam

Eksik istihdam, işsizlikle ilgili sorunları ağırlaştıran bir olgu olarak, kendi isteği dışında normal çalışma süresinin altında çalışanları kapsamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde istihdam kadar önemli olan eksik istihdam, DİE'nin yaptığı hanehalkı işgücü çalışmalarında, ekonomik nedenlerle 40 saatten az çalışanlar ve bu süreden daha fazla çalışmaya müsait olanlar (görülebilir eksik istihdam), mevcut işindeki gelir azlığı nedeniyle yeni iş arayanlar ve esas mesleğinde çalışmadığı için iş arayanlar olmak üzere üç boyutta ele alınmaktadır (Gök, 2004:25).

Tarımda görülen mevsimsel eksik istihdam olgusu nedeni ile eksik istihdam oranları, Çizelge 13'te ayrıca tarım dışı olarak incelenmiştir. Çizelge 13'te tarım dışı eksik istihdamın yaklaşık olarak dörtte üçünün "gelir azlığı nedeni ile iş arayanlar" dan oluştuğu görülmektedir. Türkiye'de ortalama gelirin çok düşük olduğu düşünüldüğünde, gelir azlığı nedeniyle iş arayanları eksik istihdam olarak ele almak doğru değildir. Bu nedenle, gerçek anlamda eksik istihdam, arzu etmediği halde ekonomik nedenlerle 40 saatten daha az çalışanlar olarak kabul edilmektedir.

Çizelge 13. Tarım dışı Eksik İstihdam (1990-2004)

YILLAR	Yıllık Eksik İstihdam Oranı (%)	Tarım dışı Toplam Eksik İstihdam (bin kişi)	Tarım Dışı					
			Görülebilir eksik istihdam		Diğer			
			Ekonomik nedenlerle 40 saatten az çalışanlar		Gelir azlığı nedeniyle iş arayanlar		Esas mesleğinde çalışmadığı için iş arayanlar	
			Kişi	%	Kişi	%	Kişi	%
1990	6.5	852	179	21.0	652	76.5	22	3.0
1991	7.2	921	270	29.3	624	67.8	28	2.6
1992	8.2	991	282	28.5	682	68.8	27	3.0
1993	7.7	974	239	24.5	718	73.7	17	2.7
1994	8.5	1,154	341	29.5	795	68.9	19	1.7
1995	7.0	940	220	23.4	695	73.9	25	1.6
1996	6.8	866	176	20.3	662	76.4	29	2.7
1997	6.1	922	232	25.1	660	71.6	31	3.3
1998	6.2	936	162	17.3	753	80.5	20	3.3
1999	9.1	1,318	284	21.5	990	75.1	43	2.1
2000	6.9	1,161	283	24.4	853	73.5	25	3.3
2001	6.0	986	251	25.5	711	72.1	33	2.2
2002(*)	5.4	1,007	247	24.5	721	71.7	39	3.8
2003(*)	4.8	976	224	22.9	715	73.2	37	3.9
2004(*)	5.2	967	204	21.2	722	74.6	41	4.2

Kaynak: TÜSİAD, 2002:78.

(*)DİE, 2004:131-134 ve DİE, 2004 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır (www.die.gov.tr).

Türkiye’de 1990 yılında % 6.5 olan yıllık eksik istihdam oranı 1991, 1994 ve 1999 ekonomik kriz yıllarında yükselme ve hemen sonrasındaki yıllarda dalgalanma göstermiş, 1994 krizinde % 8.5 ve 1999’da % 9.1 oranı ile en yüksek düzeyine çıkmıştır. Son 14 yılda Türkiye’de eksik istihdamın yıllık ortalaması ise % 7.2 olmuştur. Kriz dönemleri ve krizi izleyen yıllarda eksik istihdam oranlarının artış göstermesi, işten atılma ve uzun süre iş bulamama riskinin arttığı dönemlerde, işin niteliğini ve ücretinin miktarını dikkate almaksızın kişilerin buldukları işe girmeyi tercih ettiklerini göstermektedir. Eksik istihdam oranlarındaki artış, açık işsizlik oranındaki artışı sınırlamakta ve kişiler daha düşük ücretlerle enformel sektörde iş bulmaya yönelebilmektedir (Özşuca, 2003:77-78).

Çizelge 14. Eksik İstidam Oranları (1990-2004) (%)

Yıllar	Türkiye			Kent			Kır		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
1990	6.5	9.9	2.6	10.9	8.1	6.2	4.9	10.5	2.3
1991	7.2	9.3	2.4	7.6	7.9	5.9	6.9	10.7	1.3
1992	8.2	10.1	3.6	7.6	8.3	4.8	8.7	12.3	3.1
1993	7.7	9.3	3.2	7.9	8.4	5.3	7.6	10.3	2.2
1994	8.5	10.1	4.3	8.8	9.0	7.4	8.2	11.5	2.8
1995	7.0	8.3	3.7	7.5	7.9	5.6	6.6	8.9	2.8
1996	6.8	8.0	3.3	6.4	6.8	4.1	7.0	9.6	3.0
1997	6.1	7.5	2.5	6.6	7.0	4.7	5.7	8.1	1.3
1998	6.2	7.6	2.3	6.7	7.2	4.3	5.7	8.2	1.3
1999	9.1	11.2	3.0	8.8	9.7	5.2	8.9	13.2	1.8
2000	6.9	8.3	2.9	7.4	8.0	5.0	6.5	9.1	1.5
2001	6.0	7.4	2.3	6.5	7.1	4.1	5.4	7.6	1.2
2002	5.4	6.8	2.0	5.8	6.4	3.4	5.0	7.5	1.0
2003(*)	4.8	5.8	2.2	5.2	5.5	3.8	4.4	6.4	1.1
2004(*)	5.2	5.6	2.1	4.4	5.4	3.4	4.9	6.2	1.2

Kaynak: Özşuca, 2003:78.

(*) DİE, 2003 ve 2004 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır (www.die.gov.tr), Erişim: 17.03.2005.

Çizelge 14’te eksik istihdam, kent ve kır ayrımı yapılarak incelenmiştir. Kentlerde eksik istihdam oranının kadınlarda, kırsal kesime göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Kentlerde, son 14 yılda eksik istihdamın ortalama % 7.7, kırsal kesimde ise % 6.9 düzeyinde gerçekleştiği gözlenmektedir. Erkek ve kadınlar arasında eksik istihdam oranları da önemli farklılıklar göstermektedir. Türkiye genelinde erkek eksik istihdamı, kadın eksik istihdamının yaklaşık üç katıdır. Bu fark kentlerde azalırken, kırsal kesimde daha da büyümektedir. Kırsal kesimde son 14 yılda kadın eksik istihdamının yıllık ortalamasının yaklaşık % 2 olmasına karşın, erkeklerde bu oran % 10 düzeyindedir. Eksik istihdamın genel olarak erkek işgücü yönünden önemli bir sorun olduğunu söylemek mümkündür.

3.2.1.3.7. Çocuk İstihdamı

Kayıt dışı istihdamın bir diğer boyutunu da çocuk istihdamı oluşturmaktadır. Çocukların çalıştırılma nedenlerini genel olarak; Türkiye’de nüfus artış hızının yüksek olması, ekonomik krizler, bütçeden eğitim ve sağlığa yeterince pay ayrılmaması olarak sıralamak mümkündür. Türkiye’de istihdamın önemli bir kısmı tarım sektöründe yoğunlaşmakta ve bu kesimde çocuklar ücretsiz aile işçisi olarak

istihdam edilmektedir. Çünkü çocuk istihdamı ile düşük ücret ve sigortasız çalışma gibi iş ve sosyal güvenlik yasalarına aykırı uygulamalar ile işgücü maliyetini düşürmek mümkün olmaktadır (ÇSGB, 2004:41-42). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 18 yaşın altında bulunan tüm kişileri çocuk olarak adlandırmaktadır. Dünyada 5-17 yaş grubunda 1 milyar 531 milyon çocuk bulunduğu ve bunların 1 milyar 199 kişisini ise 5-14 yaş grubundaki çocukların oluşturduğu tahmin edilmektedir (ILO, 2002:8). Çocuk istihdamı daha çok yoğun rekabete açık, son derece değişken ya da mevsimlik pazarlar içinde faaliyet gösteren, yeterli sermayeden yoksun kayıt dışı faaliyette bulunan işyerlerinde görülmektedir. Yetişkinlerin yerine çocukların çalıştırılması, işverene işgücü maliyeti yönünden kolaylıklar sağlamaktadır ve değişken işgücü talebi açısından da, piyasa durgunlaştığında işten çıkartılmaları daha kolay olmaktadır. Bu tür nedenlerle, çocuk istihdamı sürekli olmaktan çok süreksizdir (TÜSİAD, 2002:107).

Çizelge 15. Yerleşim Yeri, Ekonomik Faaliyet ve İşteki Durumuna Göre Çocuk İstihdamı (1994 ve 1999)

	Toplam (Bin Kişi)		Tarım (%)		Tarım Dışı (%)	
	1994	1999	1994	1999	1994	1999
TÜRKİYE	2.195	1.635	66.6	57.6	33.4	42.4
Erkek	1,333	1,010	55.7	46.3	44.3	53.7
Kadın	862	625	83.3	75.8	16.7	24.2
KENT	594	552	8.9	4.7	91.1	95.3
Erkek	465	414	6.0	3.1	94.0	96.9
Kadın	128	138	19.5	9.4	80.5	90.6
KIR	1,602	1,083	88.0	84.6	12.0	15.4
Erkek	868	596	82.4	76.3	17.6	23.7
Kadın	734	487	94.4	94.7	5.6	5.3
	Ücretli veya yevmiyeli (%)		Kendi Hesabına veya işveren (%)		Ücretsiz Aile işçisi (%)	
	1994	1999	1994	1999	1994	1999
TÜRKİYE	28.5	39.4	2.3	1.8	69.2	58.8
Erkek	36.3	46.1	2.9	2.8	60.8	51.1
Kadın	16.4	28.5	1.3	0.3	82.4	71.2
KENT	72.5	85.9	5.6	4.3	21.9	9.8
Erkek	72.3	83.6	5.8	5.3	21.9	11.1
Kadın	73.4	92.8	4.7	1.4	21.9	5.8
KIR	12.2	15.6	1.1	0.6	86.8	83.8
Erkek	17.1	20.0	1.4	1.0	81.6	79.0
Kadın	6.4	10.3	0.7	-	92.9	89.7

Kaynak: DİE, 1994 ve 1999 Çocuk İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), ilki 1994 ve ikincisi 1999 yıllarında olmak üzere Türkiye genelinde iki kez “Çocuk İşgücü Anketi” gerçekleştirmiştir. 1994 yılı verilerine göre 6-14 yaş grubuna dahil olan yaklaşık 12 milyon çocuğun % 32’si çalışmaktadır. Kentlerde % 28 olan bu oran, kırsal kesim için yaklaşık % 37’dir. 1999 yılı sonuçlarına göre, toplam nüfusun % 25.4’ünü oluşturan 6-17 yaş grubundaki 16,088,000 çocuğun, % 10.2’si (1,635,000 çocuk) ekonomik faaliyette bulunmaktadır. 6-17 yaş grubundaki çalışan çocukların % 33.8’i kentsel, % 66.2’si kırsal bölgelerde çalışmaktadır. Ekonomik açıdan etkin olan çocukların % 61.8’ini erkekler, % 38.2’sini kızlar oluşturmaktadır (Bakırcı, 2004:52).

Çizelge 15’te görüldüğü gibi, 1994-1999 döneminde çalışan çocuk sayısında % 26 azalma olmuştur. 1994 yılında çalışan çocukların toplam çocuk sayısına oranı % 14.5 iken, 1999 yılında bu oran % 10.2’ye düşmüştür. 1999 yılı verilerine göre çalışan çocukların, % 57.6’sı tarım, % 42.4’ü tarım dışı sektörlerde çalışmaktadır. Tarım sektöründe çalışan çocukların oranı kırsal yerlerde % 85’tir. İşteki durumuna göre ise, çalışan çocukların % 58.8’i ücretsiz aile işçisi, % 39.4’ü ücretli ve % 1.8’i kendi hesabına çalışan ya da işverendir. Bu veriler, Türkiye’de çalışan çocuk sayısının küçümsenmeyecek boyutta olduğunu göstermesi yanında, tarım dışında çocuk istihdamını azaltmada önemli bir yol alınmadığını göstermektedir. Çocuk istihdamını yaratan ekonomik ve toplumsal yapıda köklü değişimler olmadığı sürece çocuk istihdamı önlenemeyecektir.

3.2.2. Türkiye’de İşsizlik

Bir ülkenin ekonomik gelişiminin temel göstergelerinden biri sahip olduğu işgücünün durumu ve niteliğidir. Ülkeler sahip oldukları insan kaynaklarını en etkin şekilde üretime sokabilmelidir. Aksi takdirde önemli derecede sosyal ve ekonomik maliyet yüklenmek zorunda kalırlar. Bu nedenle işsizlik problemi ekonomik problemlerin temelini teşkil eder. Bir ülkenin gelişmişliği, sahip olduğu işgücüne, güvenli ve tatminkâr istihdam olanakları sağladığı oranda başarılı sayılır (Bozdağ, 1998:245).

İşsizlik, bireysel olduğu kadar toplumsal anlamda da olumsuz sonuçlara yol açabilen bir olgudur. Ülkenin kıt ekonomik kaynaklarının eksik kullanımı anlamına da gelen işsizlik, sadece ekonomik gelişmeyi engellemekle kalmamakta, gelir dağılımında dengesizlikleri de beraberinde getirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin başta gelen ekonomik sorunlarından biri olan işsizlik, Türkiye'nin ekonomik gündeminde önemli bir sorun olarak yer almaktadır.

Türkiye'de yüksek enflasyon, sermaye-yatırım yetersizliği, hızlı nüfus artışı, eğitim sistemindeki yetersizlikler, bölgelerarası gelişmişlik farkları, çarpık kentleşme, yüksek istihdam vergileri işsizlik sorununun başlıca nedenleri arasında sayılabilir. Ekonominin istikrarsız bir seyir izlemesi ve özellikle de sık aralıklarla baş gösteren ekonomik krizler işsizlik sorununu daha da ağırlaştıran nedenler olmaktadır (Köstekli, 2003:75).

3.2.2.1. Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri

Türkiye'de işsizlik, tarım toplumu niteliğinin belli ölçülerde ağırlığının sürmesi, hızla artan genç nüfusun istihdam edilebilmesini sağlayacak yatırımların gerçekleştirilememesi gibi nedenlerle yapısal özellik taşımaktadır. Tarımın ekonomi içindeki ağırlığı sanayileşme ve kalkınma sürecindeki ilerlemelere bağlı olarak azalmaktadır. Başta sanayi sektöründe olmak üzere yatırım miktarında sürekliliğin sağlanamaması, bugün hala tarım kesimindeki işgücü fazlasının tarım dışındaki sektörler tarafından yeterli ölçüde istihdam edilememesine neden olmaktadır (Aktürk, 1999:190-191).

Türkiye, işsizliğin bütün türlerine açık olmakla birlikte, görülen en önemli işsizlik türü yapısal işsizliktir. Türkiye'de eksik istihdam olgusu da en az işsizlik kadar önem taşımaktadır. 1994 ve 1999 krizi yıllarında, toplam işgücü içinde eksik istihdamın payı % 8.5 ve % 9.1 iken, bu oran 2004'te % 5.2 olmuştur (Çizelge 14) (Eyüboğlu, 2003:32). 1990'lı yıllarda OECD ülkeleri arasında görece düşük kabul edilebilecek bir işsizlik oranına sahip olan Türkiye'nin, 2000'li yıllarda bu konumunu kaybettiği görülmektedir. İşsizliğin kentsel bir sorun olarak ele alındığında, Türkiye'de işsizliğin hayli yüksek düzeyde seyrettiği anlaşılmaktadır

(Özşuca, 2003:62). Türkiye’de istihdamın 2004 yılı itibarıyla yaklaşık % 33’ünün kendi hesabına çalışmanın ve ücretsiz aile işçiliğinin yaygın olduğu tarım sektöründe yer aldığı düşünüldüğünde, işsizlik sorununun olduğundan daha hafif yansıdığını söylemek mümkündür.

Türkiye’de işgücüne katılma oranlarının düşük olması, işsizlik oranlarının da düşük görülmesinin nedenidir. Türkiye’de işgücüne katılma oranları OECD ortalamasının oldukça altındadır. OECD ülkelerinde ortalama işgücüne katılma oranı % 68-70 düzeyinde iken, Türkiye’de iş gücüne katılma oranları giderek düşmekte ve bu oranların 1994-2004 dönemi ortalaması % 51 olmaktadır. Türkiye’de işgücüne katılma oranını düşüren ve böylece işsizlik oranlarının düşük çıkmasına yol açan bir diğer faktör de, işsizlik tanımının, iş bulma ümidini kaybettiği için iş aramayan, fakat iş olsa çalışmaya hazır olan “iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır” kişileri kapsamamasıdır. İş bulma ümidi olmadığı için iş aramayıp, işbaşı yapmaya hazır olanların oranının, işsizlik oranına göre oldukça yüksek olduğu anlaşılmaktadır (Bilgin, 2003:139). Diğer taraftan, Türkiye’de uzun süreli işsizlik önemini korumaktadır. Ayrıca işsizlikten en fazla etkilenenler genellikle gençler ve kadınlar olmaktadır. Aynı zamanda bölgeler itibarıyla de işsizlik oranları farklılık göstermektedir (Murat, 2000:335).

Türkiye’de işsizliğin analizi, işsizliği önleyecek politikaların geliştirilmesi için gereklidir. Bu amaç doğrultusunda işsizlik cinsiyet, yaş, iş arama süresi, meslek ve coğrafi bölgelere göre incelenecektir.

3.2.2.1.1. İktisadi Faaliyet Koluna Göre İşsizlik

İktisadi faaliyet koluna göre, yani sektörel işsizlik oranları sadece kişilerin son çalıştığı sektör baz alınarak hesaplanmaktadır. Sektörel işsizlik oranlarında ilk kez iş arayanlar kapsam dışı bırakılmaktadır. İktisadi faaliyet koluna göre işsizlik oranlarının incelenmesinin nedeni, hangi sektörler arasında arz ve talep uyumsuzluğunun olduğunu belirleyebilmektir (TÜSİAD, 2004a:183). İşgücü arz ve talebinin uyumsuz olması, işgücü piyasasının etkinliğini en aza indirmekte ve

işsizliği artırmaktadır. Çizelge 16, 1990-2003 döneminde tarım dışı işsizlik oranlarının seyrini göstermektedir.

Çizelge 16. İktisadi Faaliyet Koluna Göre Tarım dışı İşsizlik Oranları (1990-2004) (%)

YILLAR	Madencilik ve taş ocaklığı	İmalat Sanayi	Elektrik, gaz ve su	İnşaat ve bayındırlık işleri	Toptan ve perakende ticaret, lokanta ve oteller	Ulaştırma, haberleşme ve depolama	Mali Kurumlar, sig., taşınmaz mallara ait işler	Toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler
1990	4.5	6.3	4.3	12.8	5.3	6.0	5.0	3.7
1991	6.9	9.0	12.0	17.3	7.2	8.0	7.7	4.5
1992	5.9	8.2	4.1	15.2	6.3	7.6	6.5	4.0
1993	2.9	7.7	3.0	16.4	6.6	5.2	7.0	4.2
1994	5.8	8.6	4.7	16.3	6.6	6.3	6.8	5.6
1995	7.3	7.3	4.3	12.0	6.0	5.9	6.8	4.2
1996	3.6	5.9	0.0	10.8	5.7	5.3	6.5	4.1
1997	5.9	5.6	3.5	11.3	5.5	5.0	5.2	3.6
1998	5.2	7.0	3.5	10.7	5.8	5.0	4.4	3.6
1999	4.3	8.8	5.1	13.5	7.0	6.3	6.3	4.3
2000	4.8	6.5	2.2	12.7	6.2	5.1	5.6	2.8
2001	5.0	10.4	2.1	21.9	8.9	6.1	9.0	3.8
2002	7.3	12.2	3.7	28.5	10.5	11.2	12.8	5.0
2003	21.0	11.3	2.9	29.2	10.2	9.9	10.1	4.8
2004	21.1	11.2	3.1	30.1	10.5	9.4	10.2	4.1

Kaynak: DİE, 2003 ve 2004 Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçları ve TÜSİAD, 2004a:185.

Çizelgeye göre, en yüksek işsizlik oranlarının gözlendiği sektör, “inşaat ve bayındırlık işlerinde çalışmış olanlar” olup, “elektrik, gaz ve su”, “toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler” ise, en düşük işsizlik oranlarına sahip sektörlerdir. 2001 yılında her sektörde, işsizlik oranlarında görülen artış dikkat çekicidir. 2001 Krizi sonucu üretim ve istihdamda görülen daralma ile birlikte, bütün sektörlerde işsizlik, farklı oranlarda da olsa artış göstermiştir. Oransal olarak 2001 Krizi sonrası işsizlikten en fazla etkilenen sektörler, “inşaat ve bayındırlık işleri” ile “mali kurumlar, sigortacılık ve taşınmaz mallara ait işler” sektörleri olmuştur. Bunun nedeni, mali kurum bağlamında bankacılıkta yaşanan kriz sonrası, IMF Programı doğrultusunda şube azaltılması ve işçi çıkartılmasının çözüm olarak uygulanmasıdır. İşsizlik oranlarının en fazla artış gösterdiği sektör “madencilik ve taş ocaklığı” sektörü olmuştur. 2001 yılında, % 5.0, 2002 yılında % 7.3 olan bu oran 2003 yılında % 21.0’a yükselmiştir. Bu sektörde 2002 yılında 115 bin kişi olan toplam çalışan

sayısının, 2004 yılında 82 bine düşmesi işsizlik oranındaki sıçramanın nedeni olmaktadır.

3.2.2.1.2. Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre İşsizlik

Türkiye’de işsizlik, 1990-1998 döneminde değişik yaş gruplarına göre incelendiğinde, işsizliğin en çok okul çağındaki genç yaş grubunda (15-24 yaş) yaygın olduğu görülür. 1999 yılında bu durum 25-54 yaş grubu lehine değişme göstermiş ve bu yıldan itibaren genç yaş grubundaki işsizlik oranlarında düşüş başlamıştır. 15-24 yaş grubu erkeklerin 1990 yılında işsizler içindeki payı % 52.2’den 2004 yılında % 36.2’ye gerilemiş, genç kadınlarda ise % 60.6 olan bu oran % 47.9’a düşmüştür. Bu gelişme, lise ve üniversiteye kaydolanların sayısındaki artışa bağlanabilir. 2004 yılındaki işsizlerin yarısından çoğu, 25-54 yaş arası çalışma çağındaki nüfusu oluşturan yaş grubunda toplanmaktadır. 1990 yılından itibaren de 25-54 yaş grubundaki işsizlik oranları düzenli olarak yıldan yıla artış göstermektedir.

Çizelge 17. İşsizliğin Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (1990-2004) (%)

YILLAR	TOPLAM			ERKEK			KADIN		
	15-24	25-54	55+	15-24	25-54	55+	15-24	25-54	55+
1990	55.0	41.5	3.5	52.2	43.3	4.5	60.4	38.6	1.0
1991	53.9	43.4	2.7	52.3	44.7	3.0	58.6	40.9	0.5
1992	53.6	43.8	2.6	51.2	45.6	3.2	60.3	39.3	0.4
1993	53.1	44.5	2.4	50.9	46.2	2.9	59.2	40.4	0.4
1994	50.6	47.1	2.3	48.7	48.8	2.5	56.3	43.1	0.6
1995	52.5	44.6	2.9	50.2	46.6	3.2	58.2	41.3	0.5
1996	52.4	45.4	2.2	49.4	48.3	2.3	61.3	38.1	0.6
1997	53.0	45.1	1.9	49.0	48.9	2.1	61.8	37.3	0.9
1998	50.4	47.4	2.2	47.2	50.5	2.3	58.7	40.3	1.0
1999	48.6	49.5	1.9	45.0	52.8	2.2	57.9	41.9	0.2
2000	47.3	50.3	2.4	44.0	53.1	2.9	56.4	43.1	0.5
2001	44.5	53.4	2.1	41.1	56.7	2.2	56.5	43.1	0.4
2002(*)	39.8	57.8	2.4	36.4	60.8	2.8	50.0	49.2	0.8
2003(*)	39.5	58.3	2.2	36.3	61.0	2.7	48.2	50.8	1.0
2004(*)	39.0	58.9	2.1	36.2	61.4	2.4	47.9	50.9	1.2

Kaynak: Özşuca, 2003:64.

(*) DİE, 2004:149.

İşsizliğe ilişkin rakamlar, Türkiye’de genç işsizliğinin çok önemli bir sorun olduğunu göstermektedir. 15-24 yaş grubunda yer alan gençler Türkiye’de işsizlik sorunundan en fazla etkilenen yaş grubu olmaktadır. Toplam işsizlerin yaklaşık %

45.3'ünü bu yaş grubu oluşturmaktadır. Bunda, Türkiye'nin genç bir nüfus yapısına sahip olmasının payı büyüktür (Gündoğan, 2001:112-113). Çoğu OECD ülkesinde de genç işsizliği önemli bir sorundur. 2001 yılı rakamlarına göre, 5-24 yaş grubu için OECD ortalaması toplamda % 12.4, erkeklerde % 12.5, kadınlarda ise % 12.2'dir. Türkiye'de ise bu oranlar sırası ile % 19.9, % 20.7 ve % 18.3 olarak gerçekleşmiştir (Özşuca, 2003:66).

3.2.2.1.3. İş Arama Süresine Göre İşsizlik

Türkiye'de işsizliğin özelliklerini ortaya koyabilmek için, işsiz kalınan sürenin araştırılması önemlidir. İşsizlik süresi ile ilgili olarak kısa-uzun süreli işsizlik ayrımları kullanılmaktadır. Uzun süreli işsiz kavramı, bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlar için kullanılmaktadır (TÜSİAD, 2004:157-158). Uzun süreli işsizliğin süreklilik kazanması, işsizlikle mücadeleyi zorlaştırmaktadır. Toplam işsizler içinde uzun süreli işsizlerin payının artması ve işsiz kalınan sürelerin uzaması, bu kişilerin iş gücü niteliklerinin gerilemesine neden olmakta ve iş bulmalarını zorlaştırmaktadır.

Çizelge 18. Uzun Dönemli İşsizlerin Toplam İşsizler İçindeki Payı (1990-2004) (%)

YILLAR	TOPLAM (%)		ERKEK (%)		KADIN (%)	
	6 aydan fazla işsiz olanlar	1 yıldan fazla işsiz olanlar	6 aydan fazla işsiz olanlar	1 yıldan fazla işsiz olanlar	6 aydan fazla işsiz olanlar	1 yıldan fazla işsiz olanlar
1990	72.6	47.1	91.9	45.1	75.5	51.5
1991	65.8	40.9	89.8	37.9	74.0	49.9
1992	68.2	44.6	88.7	42.1	75.2	51.9
1993	70.2	46.9	91.5	44.6	74.7	53.4
1994	68.8	46.0	87.5	43.7	74.5	52.0
1995	60.7	36.6	86.1	32.6	71.8	47.2
1996	66.9	44.4	85.1	40.5	73.8	56.1
1997	62.5	41.5	84.7	38.4	69.2	48.7
1998	60.7	40.2	84.3	37.7	66.7	46.6
1999	49.8	28.4	76.2	25.2	55.8	36.8
2000	35.9	21.0	65.3	18.2	43.9	29.6
2001	35.6	21.2	66.8	18.1	46.0	30.6
2002(*)	34.2	22.0	65.0	18.3	47.1	31.5
2003(*)	34.8	21.9	65.1	17.9	48.2	32.0
2004(*)	35.0	21.5	64.8	18.2	49.2	32.7

Kaynak: DİE, 2002:268-270.

(*)DİE, 2003 ve 2004 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır (www.die.gov.tr).

Çizelge 18'e göre, Türkiye'de 1990-2004 döneminde, uzun dönemli işsizlerin toplam işsizler içindeki payı yaklaşık % 37 seviyesindedir. 1990 yılından itibaren Türkiye'de uzun süreli işsizlik oranları azalma göstermiş, 1999 yılında bu oran % 28.4 olarak gerçekleşmiş ve 2000'li yıllarda % 21'lere gerilemiştir. Son dönem uzun süreli işsizlik oranları incelendiğinde, Türkiye'de işsizlerin yaklaşık % 80'inin bir yıldan kısa süreli, % 65'inin altı aydan kısa süreli işsiz olduğu görülmektedir. Kadınlarda uzun süreli işsizlik erkeklere göre daha yaygındır. Bu oran, kadın işsizlerin yaklaşık üçte birine isabet etmektedir.

Türkiye'de uzun süreli işsizlerin yaklaşık yarısını ilk kez iş arayanlar oluşturmaktadır. İlk kez iş arayanların uzun süreli işsizlikte bu derece büyük bir paya sahip olmaları, vasıf uyumsuzluğun uzun süreli işsizlikteki rolünü vurgulamaktadır (Gürsel ve Ulusoy, 1999:130). Avrupa Birliği ülkelerinde ve özellikle Kıta Avrupası'nda uzun süreli işsizlik oranı % 60 dolayındadır. Bir çok Avrupa Birliği ülkesine göre uzun süreli işsizlik oranı Türkiye'de oldukça düşüktür. Türkiye'de işsizlik sigortasının kapsamının çok sınırlı kalması ve ortalama gelirin azlığı, bu oranının neden düşük olduğunu açıklamaktadır. İşsizlerin çoğu, uzun süreli işsiz kalmanın maliyetini yüklenemeyecek durumda olduğundan, bir an önce iş bulmaya yönelmektedir ve bu da işsizlerin iş arama etkinliğini zayıflatmaktadır (TÜSİAD, 2004:159).

3.2.2.1.4. Mesleklere Göre İşsizlik

İşsizliğin mesleklere göre dağılımının belirlenmesi, eğitim seviyesi ya da yaş ve cinsiyet kriterleri baz alınarak belirlenmesinden farklıdır. Kişinin faaliyet gösterdiği meslek grubu ve sektör kişinin yaptığı işe bağlı olmaktadır ve meslek grupları arasında geçiş olabilmektedir (TÜSİAD, 2004:176). Bu durumda, meslek gruplarına göre işsizliğin dağılımını kişilerin iş aradıkları meslek gruplarına göre incelemek daha doğru olacaktır. Çizelge 19'da tarım dışı işsizlik oranları, iş aranan meslek grubuna göre belirlenmiş ve "tarımcı, ormancı, hayvancı, balıkçı ve avcı" olarak iş arayanlar dışındaki işsizlerin sayısı kullanılmıştır.

Çizelge 19. Aranan Meslek Grubuna Göre İşsizlik Oranları (1990-2004) (%)

YILLAR	İlmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve benzeri	Müteşebbis, direktör ve üst kademe yöneticileri	İdari personel ve benzeri çalışanlar	Ticaret ve satış personeli	Hizmet işlerinde çalışanlar	Tarım dışı üretim faaliyet. çalışanlar ve ulaştırma makinaları kullananlar
1990	8.7	1.7	26.5	4.5	18.8	11.6
1991	9.2	1.8	25.5	4.3	17.2	11.6
1992	9.2	2.6	25.4	3.8	19.1	12.1
1993	8.9	1.2	25.4	4.7	19.6	11.3
1994	9.5	1.5	25.6	4.7	18.7	11.8
1995	9.0	1.4	22.8	4.3	13.5	11.3
1996	8.9	1.3	23.5	3.6	11.8	9.6
1997	9.2	1.5	25.0	3.8	10.4	8.9
1998	9.4	1.9	25.1	3.7	10.7	9.4
1999	9.0	1.8	28.1	4.3	12.2	10.5
2000	7.2	1.0	19.2	3.8	9.2	8.7
2001	9.7	1.8	20.2	6.0	13.1	13.9
2002(*)	11.7	3.8	20.5	7.9	13.9	16.3
2003(*)	11.5	4.2	19.1	7.0	13.5	15.8
2004 (*)	11.5	3.9	19.2	7.2	13.4	15.1

Kaynak: TÜSİAD, 2004a:182.

(*)2002, 2003 ve 2004 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır. (www.die.gov.tr).

Çizelge 19'a göre iş aranan meslek grubuna göre işsizlik oranının en yüksek olduğu meslek grubu, "idari personel ve benzeri çalışanlar" olup, "müteşebbisler, direktörler ve üst kademe yöneticileri" işsizlik oranının en düşük olduğu meslek grubu olmaktadır. En çarpıcı olgu, "idari personel ve benzeri çalışanlar" kategorisinde ortaya çıkan % 19.2'lik olağanüstü işsizlik oranıdır. Bu grubun eğitim düzeyi oldukça yüksektir ve aslında işsizlik oranının da ortalamasının altında çıkması gerekmektedir. Grubun Türkiye ortalamasına göre daha yüksek düzeyde eğitim almış olması; ücret beklentilerini, teknik deyimle, rezervasyon ücretlerini yükseltirken, bu eğitim sırasında hiçbir spesifik vasıf edinmemiş olmaları bu yüksek işsizlik oranını açıklamaktadır (Gürsel ve Ulusoy,1999:114). "İdari personel ve benzeri çalışanlar" olarak iş arayanların en yüksek işsizlik oranına sahip olmasından, bu kişilerin vasıflarından ve işgücü talebinden bağımsız bir şekilde seçici davrandıkları anlaşılmaktadır. Ayrıca bu durum, iş arayanların çoğunun idari personel olarak çalışmak istediğinin de bir göstergesidir.

3.2.2.1.5. Eğitime Göre İşsizlik

Eğitim ve işsizlik arasındaki ilişkinin belirlenmesi, eğitimin işgücünün niteliğinin sinyali olması nedeniyle önemlidir. Bu çerçevede ekonomik teori, eğitim seviyesi arttıkça işsizliğin azalacağını belirtmektedir (Gürsel ve Ulusoy, 1999:115). Türkiye’de eğitim düzeyine göre işsizlikteki gelişmelerin teorik beklentilere uyum göstermediği görülmektedir. Türkiye’de eğitim düzeyi yükseldikçe, işsizlikte beklenen azalma ortaya çıkmamaktadır.

Türkiye genelinde, lise seviyesine kadar eğitim düzeyi arttıkça işsizlik de artmaktadır ve liseden sonra işsizlik oranında düşme görülmektedir. Türkiye genelinde farklı eğitim düzeylerine sahip olanların işsizlik oranlarına bakıldığında, işsiz kalanların çoğunlukla ilkokul mezunu olduğu ve ilkokul mezunlarını da lise ve dengi okul mezunlarının izlediği Çizelge 20’de görülmektedir. Bu durum eğitim düzeyinden bağımsız olarak ele alındığında, Türkiye’de lise eğitiminin iş vasfı kazandırmadığını ve bu nedenle mezunlarının iş bulma olasılıklarının düşük olduğunu söylemek mümkündür.

Gelişmiş ülkelerden farklı olarak, Türkiye’de asgari ücretin oldukça düşük ve istihdam edilenleri koruyan kurumsal yapının zayıf olması, düşük eğitim seviyelerinde işsizlik oranının göreceli olarak daha düşük olmasının nedenidir (Ansal ve diğerleri, 2000:113).

Çizelge 20. Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (1994-2004) (%)

YILLAR		Okur Yazar olmayan	Toplam	Okur yazar okul bitirmeyen	ilkokul	İlköğretim ve ortaokul	Orta dengi meslek okulu	Lise	Lise dengi meslek okulu	Yüksek öğretim
1994	Erkek (%)	3.9	96.1	4.2	53.7	12.5	1.0	15.4	5.1	4.2
	Kadın (%)	4.0	96.0	4.2	36.5	10.7	0.2	29.0	6.0	9.4
	Toplam(%)	3.9	96.1	4.2	49.0	12.0	0.8	19.0	5.5	5.6
1995	Erkek (%)	3.3	96.7	3.3	51.1	14.2	0.7	16.3	6.6	4.5
	Kadın (%)	5.0	95.0	1.6	36.1	10.6	0.9	29.4	9.0	7.4
	Toplam(%)	3.7	96.3	2.8	47.0	13.1	0.7	20.2	7.2	5.3
1996	Erkek (%)	2.8	97.2	2.5	49.6	13.1	0.4	19.0	7.5	5.2
	Kadın (%)	4.4	95.6	1.7	27.3	9.4	0.3	35.1	11.3	10.5
	Toplam(%)	3.2	96.8	2.2	43.9	12.1	0.4	23.1	8.3	6.8
1997	Erkek (%)	2.2	97.8	2.0	47.3	15.3	0.5	19.3	8.0	5.4
	Kadın (%)	2.2	97.8	1.3	25.4	11.2	0.7	33.3	15.2	10.7
	Toplam(%)	2.2	97.8	1.7	40.4	14.1	0.5	23.5	10.4	7.2
1998	Erkek (%)	2.2	97.8	2.7	45.3	14.2	0.3	20.9	7.3	7.1
	Kadın (%)	4.5	95.5	1.2	24.5	9.7	0.7	33.2	11.9	14.3
	Toplam(%)	2.8	97.2	2.2	39.5	13.0	0.3	24.5	8.6	9.1
1999	Erkek (%)	2.4	97.6	2.1	50.3	12.7	0.5	18.7	7.0	6.3
	Kadın (%)	2.4	97.6	1.4	31.5	11.6	0.8	29.3	10.6	12.4
	Toplam(%)	2.4	97.6	1.9	44.9	12.5	0.6	21.6	8.0	8.1
2000	Erkek (%)	3.6	96.4	3.0	47.0	14.6	0.6	15.4	8.7	7.1
	Kadın (%)	7.5	92.5	2.7	26.4	9.6	0.3	25.6	12.2	15.7
	Toplam(%)	4.6	95.4	2.9	41.4	13.2	0.5	18.0	10.0	9.4
2001	Erkek (%)	3.0	97.0	2.6	49.3	13.4	0.3	15.4	9.8	6.2
	Kadın (%)	2.8	97.2	1.5	32.2	11.5	0.2	23.0	14.6	14.2
	Toplam(%)	3.0	97.0	2.4	45.1	13.5	0.3	17.2	10.9	8.2
2002	Erkek (%)	2.6	97.4	2.0	49.7	14.5	0.1	12.7	10.3	8.1
	Kadın (%)	4.7	95.3	1.2	27.5	10.1	0.2	23.0	14.6	18.8
	Toplam(%)	3.2	96.8	0.6	44.3	13.2	0.1	15.2	11.4	10.8
2003	Erkek (%)	3.1	96.9	2.5	50.1	14.5	0.1	12.5	8.7	8.5
	Kadın (%)	8.9	91.1	2.5	29.8	8.7	0.2	17.0	12.2	20.7
	Toplam(%)	4.5	95.5	2.6	44.6	13.2	0.1	13.6	9.7	11.7
2004	Erkek (%)	3.2	96.8	2.7	50.2	14.3	0.2	12.3	8.4	8.7
	Kadın (%)	6.1	93.9	2.2	28.4	11.7	0.2	17.5	11.9	22.0
	Toplam(%)	4.2	95.8	2.5	44.2	13.4	0.2	13.9	9.8	11.8

Kaynak: Özşuca, 2003:72-73.

(*) 2002, 2003 ve 2004 dönemi Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır (www.die.gov.tr).

Türkiye genelinde toplam işsizler içinde en yüksek payı ilkokul mezunları oluşturmaktadır. Örneğin, 1990 yılında % 49 düzeyinde olan bu oran, 2004 yılında

% 44.2'lere gerilemiştir. Çizelge 20'de işsizliğin eğitim seviyesine göre dağılımında, kadınlarda ilköğretim düzeyinin üstündeki eğitim düzeylerinde işsizlik oranları erkeklerin işsizlik oranının iki katı civarındadır. İşsizlik kadınlarda lise ve lise dengi meslek okulu mezunları arasında yaygındır. Kadınlarda yüksek öğretim hariç, eğitim düzeyi yükseldikçe işsizlik oranı % 10'un üzerinde seyretmektedir. Erkeklerde ise lise mezunları, ilkokul mezunlarından sonra 2004 yılı itibarıyla % 20.7 ile en yüksek paylı grubu oluşturmaktadır. Yüksek öğretim seviyesinde, kadınlarda işsizlik oranı erkeklere göre daha yüksektir. Bu öğrenim seviyesindeki işsizlik oranı ülke geneline göre düşük kalmaktadır. Bunun da nedeni, yüksek öğretimin işsiz kalma olasılığını azaltacağı yönündeki düşüncedir. Kısaca, Türkiye'de vasıflı işgücüne olan talebin arttığını, fakat emek arzının bu artışı karşılayacak seviyede bulunmadığını söylemek mümkündür.

3.2.2.1.6. Coğrafi Bölgelere Göre İşsizlik

İşgücü piyasasındaki farklılıkları belirlemede ve işsizliğin özelliklerini ortaya koymada önemli bir diğer gösterge, işsizliğin coğrafi bölgelere göre dağılımıdır. Çizelge 21, tarım dışı işsizlik oranlarını göstermektedir. İstihdamın en fazla azalma gösterdiği bölgeler Ege ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri iken, bölgesel işsizlik oranları bölgeler arasında önemli farklılıklar göstermemektedir. En düşük işsizlik oranı Karadeniz Bölgesi'ndedir. Akdeniz, Ege ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri ise işsizlik oranının en yüksek olduğu bölgeler olmaktadır.

Çizelge 21. Bölgelere Göre İşsizlik Oranları ve İstihdam (2000-2003) (%)

BÖLGELER	2000		2001		2002		2003	
	(%)	Bin kişi	(%)	Bin kişi	(%)	Bin kişi	(%)	Bin kişi
Akdeniz	11.9	1,684	14.5	1,756	16.0	1,784	14.7	1,767
G.Doğu Anadolu	10.5	935	13.7	897	16.9	865	21.8	827
Ege	10.0	2,086	13.3	1,942	15.0	1,795	14.6	1,705
Marmara	8.8	4,819	12.0	4,585	15.3	4,861	13.3	5,015
İç Anadolu	8.3	2,159	11.7	2,189	12.6	2,359	12.3	2,488
Karadeniz	8.3	1,428	8.4	1,350	11.4	1,389	11.3	1,409
Doğu Anadolu	7.3	715	15.6	722	13.1	790	12.4	774

Kaynak: TÜSİAD, 2004a:187.

Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nde istihdam 2000 yılında 935 bin kişi iken, 2003 yılında 827 bine gerilemiş ve işsizlik oranı diğer bölgelerde düşmesine rağmen

bu bölgede artış göstermiştir. Bölgelere göre işsizlik, kent-kır ve kadın erkek ayrımında ele alındığında, kentlerde erkekler arası işsizlik oranlarının ülke ortalamasına yakın ya da ondan daha yüksek olduğu ve iç göçlerin büyük bölümünü gelişmiş bölgelerin (Marmara, Ege ve Akdeniz) aldığı görülmektedir. Ekonomik durgunluk bütün bölgelerde kentsel erkek nüfusu etkilemiş ve bu etkinin en düşük olduğu bölge Karadeniz Bölgesi olmuştur. Kırsal alanlar söz konusu olduğunda, en ağır etkilenen bölge Doğu Anadolu'dur ve bu bölgeyi Akdeniz Bölgesi izlemektedir. Kentlerde yaşayan kadınlar arasındaki işsizlik oranının coğrafi bölgelere göre sergilediği durum, genel olarak erkekler ile benzerlik göstermektedir. Burada da ülke ortalaması civarında ya da üzerinde işsizlik oranları, bir yanda ülkenin gelişmiş Marmara, Ege ve Akdeniz, diğer yanda da en az gelişmiş Güney Doğu Anadolu Bölgesi'nde görülmektedir. Kırsal kesimde yaşayan kadınlarla ilgili durum ülke genelindeki durum ile benzerdir. Yani, ortalamanın üzerindeki oranlar Marmara, Ege ve Akdeniz Bölgeleri'nde görülmektedir (Tunalı, 2004:67-68).

3.2.2.2. Türkiye'de İşsizliğin Boyutları

Türkiye, hızla artan nüfusa istihdam olanakları yaratamamaktan kaynaklanan bir işsizlik sorunu ile karşı karşıyadır. Diğer bir ifade ile Türkiye'de işsizlik, ekonomik kalkınma süreci içinde hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin beslediği işgücü arz ve talep artışları arasındaki dengesizlikten kaynaklanmaktadır. Türkiye'de işsizliğin, genellikle istihdam içinde farklı şekiller almak sureti ile, düşük gelir, fakirlik, çalıştığı halde asgari gelirden yoksun ve milli gelire katkı yapmayan yapay istihdam biçimleri şeklinde ortaya çıktığı anlaşılmaktadır (Bilgin, 2003:138-139). Bununla birlikte, sanayileşmede hedeflenen düzeye ulaşamaması, tarım toplumu niteliğinin belli ölçüler içinde ağırlığının sürmesi ve hızlı artan genç nüfusun istihdamını sağlayacak yatırımların yapılamaması gibi nedenlerle işsizlik yapısal bir nitelik taşımaktadır. Türkiye'de işsizliğin bu yönü ile faktör dengesizliğinden kaynaklandığı söylenebilir.

İşsizliğin daha çok tarım dışı sektörlerde yüksek oranlarda olması dikkat çekicidir. Türkiye'de kendi hesabına çalışma ve ücretsiz aile işçiliğinin yaygın

olması bu durumu açıklamaktadır. Diğer yandan, son yıllarda tarım sektöründe yaşanan değişim süreci içinde tarımda faaliyet gösteren işgücü miktarı aynı kaldığı halde, bu sektördeki iş gücü fazlası hızlı kentleşmenin de etkisi ile tarım dışı sektörlere kaymaktadır. Kentlerde, tarıma benzer şekilde sanayi sektöründe bir artış görülmeksizin, kentleşen nüfusun hizmet sektörlerinde kayıt dışı istihdam şekline dönüştüğü gözlenmektedir (Ekin, 2000:244). Türkiye’de işsizlik açısından önem taşıyan bir başka konu ise, gizli işsizliktir. Özellikle tarım sektöründeki istihdamın önemli bir kısmı “tarımsal üretimde çalışıyor” görünmekle birlikte, bunların tarımsal üretimden çekilmesi durumunda (bunun 5-6 milyon olduğu hesaplanmaktadır) üretim miktarının değişmeyeceği belirtilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu insanlar sanayi üretimi için kentlere çekilmekte ve burada massedilmektedir. Oysa, Türkiye gibi geç sanayileşen ülkelerde, sanayide üretimin artma eğilimi bunu başaracak ölçüde gelişme gösterememektedir (Eyüboğlu, 2003:40).

İşsizlik yönünden gelişmiş ülkeler ile Türkiye arasındaki farklılıklardan biri, işsizlerde eğitim düzeyi yüksek iken, eksik istihdamdakilerde eğitim düzeyinin düşük olmasıdır. Türkiye’de işsizlik oranının gelişmiş ülkelere farklı olarak düşük olmasının nedeni, “ilk kez iş arayanlar”ın sayısının yüksek ve işlerin doyurucu olmaktan uzak olmasıdır. İşsizlik genellikle hanehalkı reisi olmayan kişiler arasında yaygındır. Üretimde meydana gelen ani düşüşler işsizlik oranını fazla etkilememekte, ancak eksik istihdamdakilerin sayısını artırmaktadır (Aktürk, 1999:190).

Türkiye’de işsizlerin miktarını ve işsizlik oranını belirleyen net ve kesin bilgilere ulaşmak mümkün olamamaktadır. Bunun önde gelen nedenlerinden biri, gelişmiş Batı ülkelerinde uygulanan işsizlik sigortasının etkin bir şekilde uygulamaya geçirilememiş olmasıdır. Bu nedenle, Türkiye’de işsizlikle ilgili rakamların gerçeği tam yansıtmadığı konusu çok sık tartışılmaktadır.

Çizelge 22’de, 1990-2004 yılları arası işsizlikteki gelişmeler gösterilmektedir. Çizelge’den, 1990’lı yıllarda da işsizlik oranında ve işsiz sayısındaki artışın devam ettiği, işsizliğin bir sorun olarak varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Bu veriler,

Türkiye’de işsizlik sorununun kendisini açık işsizlik yanında, eksik istihdam şeklinde gösterdiği yönündeki görüşleri doğrulamaktadır.

Çizelge 22. Türkiye’de İşsizlik ve Eksik İstihdam (1990-2004)

YILLAR	SİVİL İŞGÜCÜ (Bin kişi)		İşsizlik Oranı (%)	Eksik İstihdam (Bin kişi)	Eksik İstihdam Oranı (%)	İşsiz+Eksik istihdam nedeniyle atıl bulunan İşgücü oranı (%)
	Sivil İstihdam	İşsiz				
1990	18,538	1,612	8.0	1,309	6.5	14.5
1991	19,023	1,723	8.2	1,513	7.2	15.4
1992	19,086	1,805	8.5	1,748	8.2	16.7
1993	18,047	1,815	8.9	1,568	7.7	16.6
1994	19,400	1,871	8.6	1,856	8.5	17.1
1995	19,892	1,700	7.6	1,568	7.0	14.6
1996	20,386	1,503	6.6	1,539	6.8	13.4
1997	20,360	1,551	6.8	1,398	6.1	12.9
1998	20,872	1,607	6.9	1,449	6.2	13.1
1999	21,413	1,830	7.7	2,164	9.1	16.8
2000	20,579	1,497	6.5	1,591	6.9	13.4
2001	20,367	1,967	8.4	1,404	6.0	14.4
2002	21,354	2,464	10.3	1,297	5.4	15.7
2003	21,147	2,493	10.5	1,143	4.8	15.3
2004	22,875	2,428	10.0	1,175	3.1	13.1

Kaynak: DPT, 2005 (dpt.gov.tr), Erişim: 02.03.2005.

İşsizlik oranları, 1990-1994 arası dönemde artış göstermiştir. Bu dönemde ortalama işsizlik oranı % 8.4 olmuştur. Öte yandan, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin etkisiyle, devletin yatırım harcamalarında kısıntıya gidilmesi ve özel kesimde de sabit sermaye yatırımlarının hızının gerilemesi; Türkiye’de istihdam yaratma kapasitesini olumsuz etkileyen gelişmeler olmuştur. Türkiye’de, DİE 2004 IV. Dönem Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, 2004 yılında işsizlerin sayısı 2,428 bin kişi, işsizlik oranı ise % 10.0 olarak gerçekleşmiştir. Kır ve kent ayrımı çerçevesinde 2003 yılında kentlerde işsizlik oranı ortalama % 13.6 iken 2004’te % 13.7’ye yükselmiş, kırsal kesimde ise % 6.6’dan % 5.8’e düşmüştür.

Türkiye’de işsizliğin bu seviyelerde olması Avrupa Birliği ülkeleri ortalamaları ile kıyaslandığında yanıltıcı olmaktadır. Türkiye’de kırsal kesim istihdamının görece olarak yüksek olması dolayısıyla ücretsiz aile işçiliğinin yaygınlığı, işgücüne katılma oranının düşüklüğü ve sosyal güvenceden yoksun düşük

verimle çalışanların fazlalığı, işsizlik oranlarının gelişmiş ülkelere göre düşük seviyelerde görünmesine neden olmaktadır (Kılıç, 2003:32). Burada önemli olan bir diğer gösterge de, işsizlik oranı ile eksik istihdamdakilerin oranının toplamından oluşan “atıl işgücü oranı”dır. 2000 yılında % 13.4 olan atıl iş gücü oranı, 2001 yılında % 14.4’e ve 2002 yılında % 15.7’ye yükselmiş, 2004’te ise % 13.1’e gerilemiştir. Bu durumu, işsizlik açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

Türkiye’de işsizliğin boyutu kadar, bileşimi de kaygı verici niteliktedir. Türkiye’de kentsel bir sorun niteliğinde olan işsizlik gençler, kadınlar ve düşük eğitimliler arasında yoğunlaşmaktadır (Bilgin, 2003:142). İşsizliğin yapısal olması yanında, işsizliğin genç işsizliği olarak ortaya çıkması sorunun ciddiyetini daha da artırmaktadır. Bu açıdan, eğitim sisteminin piyasanın ihtiyaçlarına göre düzenlenmesi, iş arayan gençlere iş bulmada yardımcı olunması ve mesleki becerilerini arttıracak yeni eğitim imkanlarının sağlanması gibi aktif istihdam politikalarının uygulanmasına gerek duyulmaktadır.

3.2.2.3. Türkiye’de İşsizlikle Mücadele Politikaları

Ekonomik gelişme, aynı zamanda tüm aktif işgücünün de istihdam edilmesini gerektirir. İşsizlik de üretimin temelinde yer alan en önemli kaynağın israf edilmesi, bir toplumun en değerli varlığı olan insan gücünün yeteri ve gereğince değerlendirilememesi ile eş anlam taşımaktadır. Toplumda işsiz olanlar, milli gelire katkıda bulunmamalarına rağmen, milli gelirin bölüşümünden pay almaktadırlar. Diğer bir ifade ile, işsizler istihdam olunan nüfus üzerinde bir yükür. Bir başka yönden işsizlik, kurulu sosyal güvenlik ve endüstri ilişkileri sistemlerini de sarsmaktadır. İşgücünün kendi arasında rekabete yol açarak, çalışma koşullarının ağırlaşmasına neden olmaktadır (Altan, 2004:124-125). Bu olumsuzluklar, sorunun salt bireysel ve toplumsal yönlerini değil, aynı zamanda işsizlikle mücadele politikalarının da önemini vurgulamaktadır.

İşsizlikle mücadele, ekonomik büyüme ve teknolojik gelişme gibi değişkenlerin istihdam sürecini etkilediği makro düzey ve yaş, cinsiyet, eğitim ve

nitelik gibi özelliklerin etkilerini gösterdikleri mikro düzey olmak üzere iki boyutta düşünülebilir. Makro düzeydeki işsizlik politikalarının başarısı, istikrarlı ve nispeten yüksek bir ekonomik büyümenin sağlanmasına bağlıdır. Ekonomik istikrar sağlanmazsa, istikrarlı yüksek büyüme hızının ve ihracata yönelik sanayileşmenin gerçekleşmesi mümkün olmayacaktır. İşsizlikle mücadelede mikro düzeyde politikaların başarısı ise, Türkiye’de işsizliğin güçlü-avantajlı ve zayıf-dezavantajlı yönlerinin iyi analiz edilmesine bağlıdır (Gürsel ve Ulusoy, 1999:136-137).

Türkiye’de işsizlikle mücadele temelde üç ana etmene dayanmaktadır. Bunlar, var olan nüfus artışının gerektirdiği yüksek bir büyüme hızının gerçekleştirilmesi, gerçek büyüme hızlarına uygun bir nüfus artışına gidilmesi veya her ikisinin birlikte gerçekleştirilmesidir. Ancak, planlı dönemde bu üç ana etmene dayalı dengeler kurulamamıştır (Ekin, 1994:18). Türkiye’de planlı dönemde işsizliğin sürekli ve yapısal bir nitelik almasının en önemli nedeni, işsizlik sorununun ekonomi büyümenin bir türevi olarak ele alınmasıdır. Böylece, işsizliğin ekonomik büyümeye paralel olarak kendiliğinden çözümlenebileceği düşünülmesine karşın, yeterli ekonomik büyüme gerçekleştirilememiştir. Tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlere kaydırılması politikası benimsenmiş, ama tarım dışı alanlarda istenilen düzeyde istihdam artışı yaratılamamıştır. Sanayileşmeyi, yapısal ve köklü çözümleri içermeyen, işsizlik sorununun çözümünü bireylerin girişimciliğine, girişimcilik ruhunun geliştirilmesine, özel istihdam projelerinin uygulanmasına ya da yurt dışına işgücü ihracına bırakan politikalarla çözüm getirilmiştir (Ersel, 1999:79).

İşsizlikle ilgili politikaların diğer bir özelliği, enflasyona karşı izlenecek politikalarla rekabet halinde olmasıdır. Bu durumda, işsizlik ile enflasyon arasında bir tercih yapılması söz konusu olmaktadır. Türkiye, ekonomisini planlamaya başladığı 1963 yılından itibaren bir sanayileşme politikası izlemiş ve bu süreç içinde enflasyon göze alınarak istihdam yaratma politikası tercih edilmiştir. Ancak, bu dönemde izlenen istihdamı artırıcı politikalar, yapısal uyumsuzluklar nedeniyle işsizliğe çözüm getiremediği gibi, iç göçlerin yanında dış göçlere kadar varan istihdam sorunlarını gündeme getirmiştir. 1980’den sonra izlenen yüksek faiz politikasının yatırımlarda azalmaya neden olması hedeflenen istihdama ulaşmasını

engelleyen faktör olmuştur. Bunun da sebebi, kaynakların üretken yatırımlardan çok üretken olmayan mali piyasalara yönelmesidir (Ceylan, 1999:98-99). Kısaca, Türkiye’de o dönemde, hem işsizlik hem de enflasyonun bir arada görüldüğü stagflasyonist ortamın yaşanmış olduğu söylenebilir.

Günümüzde piyasa kurallarının ve küreselleşmenin etkisi ile, devletin ekonomi üzerindeki yönlendirici etkisi en aza inmiştir. Bunun bir sonucu da, sosyal adalet ilkesinin zedelenmesidir. Teorik olarak, piyasa kuralları ekonomide kaynakların nasıl dağıtılacağını düzenlerken, bu dağıtımda kimin ne kadar kaynaklardan faydalandığı gibi konuları göz ardı etmektedir. Bu bakış açısı, işsizlikle mücadele konusunda yeni yaklaşımları gündeme getirmektedir. Makroekonomik politikaların bu anlamda, ekonomik adaletsizlikleri önleyici, yoksulluğu azaltıcı, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri giderici ve refahın artırılmasına katkı sağlayacak politikalar olması gerekmektedir (Gök, 2004:97-98).

Türkiye’de işsizlikle mücadelede kısa dönemde, işgücü piyasasının ve yaşanan işsizliğin yapısal özelliklerini dikkate alınarak kullanılmayan kapasitelerin harekete geçirilmesi en etkin yol olmaktadır. Uzun dönemde ise, hızlı nüfus artışının önlenerek, eğitime verilen önemin artırılması gerekmektedir (Ceylan, 1999:99). İşsizliğin günümüzde ekonomik büyüme ve kalkınmadan bağımsız olarak yapısal işsizlik şeklinde ortaya çıktığı düşünüldüğünde, istihdam edilebilirliğin artırılması için özel girişimciliğin teşvik edilmesi ve işgücü verimliliğini artırıcı önlemlerin alınması gerekmektedir. Uzun dönemde işsizlikle mücadelede, yaşam boyu eğitim ilkesinin benimsenerek, işgücünü zamanın gerektirdiği niteliklere uyumlu hale getirmeye çalışmak bir anlamda zorunluluk olmaktadır (Gök, 2004:100).

Son yıllarda işsizliğe karşı geliştirilen en önemli çözümlerden birisi esnekliktir. Esneklik, iş yaşamının katı kurallarının esnetilerek çalışma süreleri, iş akdiyle ilgili yasalar ve yükümlülükler konusunda daha fazla serbesti getirilmesini öngörmektedir. Esneklik ile, işgücü piyasasındaki gereksiz kontrollerin kaldırılmasının piyasayı güçlendireceği ve yeni istihdam alanları yaratabileceği düşünülmektedir (Kocacık, 2004:31). Türkiye’de ise, işgücü talebinde daraltıcı bir

etki yapabilecek kurumsal yapının zayıf olmasından çok, işgücü talebini artırmak için işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin ne kadar önemli olduğu üzerine odaklanılmıştır. Oysa, Türkiye’de ekonominin temel sorunu, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi değil, işgücü piyasasının dönüşümüdür. İşgücü piyasasının kurumsal özellikleri ve ücret belirleme mekanizması yönünden gösterdiği uyum, Türkiye’de işsizliğin, işgücü piyasası düzenlemelerinden ve katılıklarından kaynaklandığı iddiasını kuşkulu kılmaktadır (Özşuca, 2003:3). Dolayısıyla, Türkiye’de, sadece işgücü piyasasını esnekleştirmek yoluyla işsizliğe çözüm bulunamayacağını söylemek mümkündür.

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ’NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ve İŞSİZLİK POLİTİKALARI

1980 sonrasında istihdam ve işsizlik, Avrupa Birliği’nin makroekonomik şokları ele almadaki ve piyasalardaki değişimi izlemedeki yetersizliğinin sonucu olarak birliğin öncelikli konularından biri haline gelmiştir (Sungar, 2003:12). Türkiye de Avrupa Birliği ile benzer olarak, ekonomik ve sosyal yapıdaki dengesizliklerle birlikte, uygulanmakta olan makro ekonomik politikaların etkisiyle her geçen gün daha da ağırlaşan istihdam ve işsizlik sorunları yaşamaktadır. Bu yapı, giderek ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısında olumsuz gelişmelere yol açacak nitelik kazanmaktadır. Bu nedenle, istihdam ve işsizlik sorunları kadar, bu sorunların çözümünde uygulanacak politikaların ayrıntılı olarak ele alınması gerekmektedir.

Bu amaçla bir alt bölümde, Türkiye’de uygulanan istihdam ve işsizlik politikalarına, kalkınma planları ve makroekonomik politikalar-devlet politikaları çerçevesinde değinilmiş ve devamında Avrupa Birliği’nde istihdam ve işsizliğin yapısı incelenmiştir. Bu doğrultuda, Türkiye’de uygulanan istihdam ve işsizlik politikalarının Avrupa Birliği uyum sürecine etkileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

3.3.1. Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik Politikaları

Tüm ülkelerde ortak sorun olarak karşılan istihdam sorununa, her ülke kendi yapısına uygun farklı politikalarla yaklaşmıştır. Bu yaklaşımlar iki uç nokta arasında bir yerde bulunmaktadır. Bu uç noktalardan biri işsizlik sorununun çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan liberal yaklaşımlar, diğeri bu sorunu toplumsal bir sorun olarak kabul ederek, istihdam politikalarına öncelik veren yaklaşımlardır. Türkiye’de iktidarlar, istihdam sorununun çözümüne ekonomik büyüme sürecinde çözülebilecek bir sorun olarak bakmışlardır. Ancak, bu dolaylı yaklaşım, sorunu daha da büyütmiştir (Gündoğan, 2001:123).

Türkiye’de, 1980 sonrası dönemde ekonomide serbestleştirme ve piyasa mekanizmasını güçlendirme eğilimleri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu yıllarda izlenen ihracata dönük kalkınma politikasını tamamlayan iki unsur, “özel girişimciliğin özendirilmesi” ve “kamu sektörünün daraltılması” olmuştur (Ceylan, 1999:91). Türkiye ekonomisinde 1980’den sonra izlenmeye başlanan gerçekçi kur ve faiz politikası ile sermayenin göreceli fiyatındaki düşüklüğün ortadan kaldırılması, ithalatın liberasyonu, devlet sübvansiyonlarının azaltılması, mali piyasaların serbestleştirilmesi, yabancı sermayenin teşviki ve reel ücretlerin düşüklüğüne yönelik politikaların etkisiyle, 1980-1988 yılları arasında sermaye yoğun yatırımlarda azalma ve istihdamda artış gözlenmiştir. Fakat aynı yıllar arasında, sabit sermaye yatırımları daha çok hizmetler sektörü gibi emek yoğun alanlarda yoğunlaşmıştır. Buna rağmen, hizmetler sektöründeki yıllık istihdam artışı, imalat sanayiindeki istihdam artışından daha az olmuştur (DPT, 1994:14).

1988’den sonra ihracatta sağlanan olumlu gelişmelere rağmen, “serbest pazar koşullarında özel girişimciliğe dayalı kalkınma” gerçekleştirilememiş ve özellikle imalat sanayiinde sabit sermaye yatırımları durgunluk içine girmiştir. Bu nedenle, Türkiye ekonomisinin 1988’den sonraki gelişmesi kısa dönemli bir büyüme-daralma çizgisinde seyretmiştir. İhracata dayalı kalkınma, istihdam üzerinde daraltıcı etki yapmış ve izlenen politika gereği ücretler düşmüştür. Yüksek faiz politikası uygulaması nedeniyle kâr ve rant gelirlerindeki aşırı artış, yatırımları da olumsuz

etkileyerek, yatırımları caydırıcı etki yaratmıştır. Yatırımlardaki bu düşüş, istihdam olanaklarını azalttığı gibi, istihdam ve işsizlik sorunlarının da sebebi olmuştur (Ceylan, 1999:91-92). 1989-1994 yılları arasında, sendikal hareketler hızlanmış ve reel ücretler 1980'lerdeki düzeyine ulaştığı gibi, 1991 yılında 1980 düzeyini aştığı görülmüştür. Bu dönemde, özel sektör ve kamu sektörü sendikasılaştırma politikalarına ağırlık vererek, görece yüksek ücret ödemelerinin yükünü hafifletmeye çalışmıştır. Toplu sözleşmelerde ise, sözleşmeli personel uygulaması, işten çıkartma, mevsimlik ve geçici işçi kullanımı, taşeronluk hizmetlerinin yaygınlaştırılması gibi politikalar uygulanmıştır. 1994 krizi sonrasında ise, reel ücretler düşme eğilimine geçmiş ve işten çıkartmalar artmıştır (Özkaplan, 1998:38).

1980 yılında ekonomideki dönüşümle birlikte, istihdamın yapısında da değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Toplam istihdamda tarımsal sektörün istikrarlı azalışına rağmen, hizmet sektöründeki istihdam turizm, ticaret ve finansal sektörlerde daha yüksek büyüme oranlarına eşlik ederek artış göstermiştir. 1980'li yıllarda işgücü piyasasında iş disiplininin, işçi-işveren ilişkilerinin daha üst düzeylere ulaştırılmasının, iş yaşamının niteliğinin değiştirilmesinin ve kalitesinin yükseltilmesinin imalat sanayiinin geliştirilmesinde büyük rolü olmuştur (TCMB, 2002:45).

Emek piyasalarının katılığını artıran politikaların orta ve uzun vadede ekonomide istihdam kapasitesini daraltması ve işsizliğe neden olması mümkündür. Türkiye'de izlenen istihdam politikaları ile istihdamın artırılması için yapılması gereken, Avrupa Merkez Bankası'nın da ifade ettiği gibi, dünya piyasalarında her geçen gün artan rekabete hızlı bir şekilde uyum göstermek ve mevcut piyasaları esnek bir yapıya kavuşturmadır (ECB, 2002:28).

3.3.1.1. Kalkınma Planlarında İstihdam ve İşsizlik Politikaları

Türkiye'de uygulamaya konulan kalkınma planlarında istihdam ve işsizliğe ilişkin politikalar birbirinden farklı yaklaşımlarla ele alınmıştır. Planlı dönemde önerilen ve izlenen istihdam politikaları incelendiğinde, işsizlikle savaşmada başarı

kazanmış etkin bir istihdam politikasının belirlendiğini ve uygulandığını söylemek mümkün değildir. Türkiye’de istihdamın genişletilmesi, kendi başına bağımsız bir amaç olarak gündeme gelmemiştir. Yeterli düzeyde istihdam artışının sağlanması, genel anlamda ekonomik büyümenin ve özel olarak da yatırımların bir bağımlı değişkeni olarak kabul edilmiştir (Ekin, 2000:372).

3.3.1.1.1.Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda istihdam, ana hedef olan gelir artışının yanında bağımlı bir yan hedef olarak yer almıştır. Bu plana göre başlıca dört istihdam hedefi belirlenmiştir. Bunlar; işsizlik sorununu çözmek, çalışanların mesleki düzeylerini yükseltmek, her seviyede yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikası ile yetişenleri yerinde kullanarak sağlam bir sosyal hareketlilik oluşturmak ve çalışan nüfusun çeşitli meslek grupları itibarıyla dağılımındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmak yoluyla daha dengeli bir dağılım sağlamak şeklinde belirlenmiştir. Kentlere aşırı işgücü akımını önlemek için kırsal kesimde işgücünün değerlendirilmesine ağırlık verilmesi, istihdam yaratma kapasitesi yüksek sektörlerin ve projelerin öncelikli olarak ele alınması, emek yoğun teknoloji kullanımı imkanlarına önem verilmesi ve yurt dışına işgücü ihracı, belirtilen istihdam hedeflerine ulaşmak için öngörülen ana politikalar olmuştur (Murat, 2000:350).

Bu plan döneminde, 1962 yılında 1.5 milyona varan ve işgücünün % 10.5’ini oluşturan işsizler, plan dönemi boyunca sayısal olarak azalma eğilimine girmiştir. İşsiz sayısı, plan dönemi sonu olan 1967 yılında 900 bin kişiye, işsizlik oranı da % 5 seviyesine inmiştir (Gök, 2004:46). İşsizliğin önlenmesinde ve istihdam hedefine ulaşmada izlenecek önlemlerin ana ilkesi, ekonomik ve sosyal maliyeti çok yüksek olan açık işsizliğin önlenmesi için şehirlere yönlendirilecek işgücünün yeni iş alanları ile dengesini sağlamak ve tarım bölgesinde tarım dışı faaliyet imkanlarını artıracak programların hazırlanmasıdır (Kepenek ve Yentürk, 1996:135). Bu planda öngörülen, tarım dışı alanlarda iş yaratma yoluyla açık işsizliğin önlenmesi ve tarımda çalışıyor görünen gizli işsizlerin, yaratılacak yeni istihdam alanlarına

kaydırılması gibi hedefler daha somut ve köklü önlemlerle desteklenmemiştir. Bu sebeple, planın hedeflerine ulaştığını söylemek güçtür.

3.3.1.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)

İstihdam, birinci planda kalkınma hızından sonra ikinci derecede ele alınmış ve ikinci planda da bağımsız bir hedef olma özelliğini kazanamamıştır. Bu dönemde, % 7'lik gelir artışı ve ekonomik kalkınma hızı ana hedef olarak belirlenmiş ve istihdam bu ana hedefin gerisinde ve sosyal bir hedef olarak planda yer almıştır (Savaşır, 1999:85). İkinci Beş Yıllık Planı'nda, tarımda el sanatlarının geliştirilmesi yanında, maliyeti artırmaksızın işgücü yoğunluğu yüksek, sermaye tasarruf edici ve istihdam yaratıcı sektörler öncelik verilmesi yönünde karar alınmıştır (Ekin, 2000:374).

Bu planda istihdam politikasının temel ilkeleri, istihdam oluşturma kapasitesi yüksek olan sektörler ve işgücü yoğunluğu yüksek projelere öncelik verilmesi, tarım sektöründe kullanılmayan işgücünden yaralanmak amacıyla tarım teknolojisinde ve ürün türlerinde değişiklik yapılması ve teşvik tedbirleri yoluyla yeni iş imkanları oluşturulması olarak özetlenebilir (DPT, 1967:631).

3.3.1.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdam sorununun çözümü hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesine bağlı olarak kabul edilmiş ve 1990'lı yıllara kadar uzanan uzun dönemli bir çözüm yolu benimsenmiştir (Murat, 2000:351).

Bu plan döneminde, istihdam sorununu çözebilecek bir politika geliştirilememiştir. İstihdamı artırma çabalarının sermaye-yoğun teknolojinin gelişimini engellemeyecek biçimde sürdürülmesi istenmiş, istihdam sorununun bu dönem içerisinde hızla büyüyen bir ekonominin yaratacağı istihdam imkanları ile çözümlenebileceğine değinilmiştir. Bu plan döneminde, % 7.4 olarak planlanan büyüme oranı % 6.5 ve % 7.6 olarak belirlenen gayri safi yurt içi hasılanın büyüme oranı da % 6.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde işsizlik oranı da düşürülemedi,

1973 yılında % 13.3 olan işsizlik oranı, 1977 yılında % 13.5'e yükselmiştir (Savaşır, 1999:86).

3.3.1.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, temel ilke olarak istihdam sorununa gerçekçi çözümler getirilmesi benimsenmiştir. Sanayi ve teknoloji politikaları ile uyumlu ve tutarlı bir istihdam politikası geliştirilmesi hedeflenmiştir. İşgücünün yerinde ve verimli olarak istihdamı, üretim sürecine girmeden ve üretim süreci içinde sürekli eğitim, işgücünün sektörler ve bölgeler arasında dağılımında dengesizliklerin ortadan kaldırılması istihdam politikasının öncelikli konuları olarak planda yer almıştır. Ayrıca, tarım sektöründe gizli işsizlik sorununun çözümlenmesinin dördüncü plan dönemini aşacağı belirlenmiştir (DPT, 1979:275).

1978 yılında % 13.9 olan işgücü fazlası oranının, 1983 yılında % 9.7 olması hedeflenmiş ve insan gücü ihtiyaç tahminleri, kalkınma hızı ile diğer toplumsal ve ekonomik değişkenlerle birlikte ele alınarak hesaplanmıştır. İstihdam ve ücret politikalarında işgücünün yerinde ve verimli çalıştırılmasını, üretime başlamadan ve üretime devam ederken sürekli eğitilmesini, işgücünün gerek sektörler, gerekse bölgeler arası dağılımında görülen dengesizliklerin giderilmesini, bu dönemde istihdam politikasının temel ilkeleri olarak sıralamak mümkündür (Savaşır, 1999:87).

3.3.1.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, istihdam sorunlarıyla ilgili tartışmalar ön plandadır. Çeşitli istihdam politikası önerileri yanında, küçük işyerlerinin teşvik edilmesi ile ilgili bazı temel politikalara ilk defa bu plan döneminde değinilmiştir. Planda istihdam politikasının temel ilkesi, küçük girişimlere öncelik tanınması ve teknolojik gelişmeyi izleyen sanayi yapısının oluşturulmasıdır. İstihdamın bir amaç değil, araç olduğuna ve devletin sadece istihdam değil, aynı zamanda "sağlıklı bir istihdam ortamı" yaratması gerektiği vurgulanmıştır (Ekin, 2000:375).

Bu planda, ilk defa genç işsizliğine yönelik politikalara yer verilmesi de önemlidir. Bu bağlamda, genç işsizleri istihdam eden işyerlerinin vergi ve diğer yollarla teşvik edilmesi, gençleri eğiterek istihdam eden işverenlere vergi iadesi uygulaması başlatılması, orta öğretimden itibaren gençlere mesleğe yöneltme imkanlarının sunulması, genç işsizler için istihdam artırıcı projelerin ortaya konulması ve uygulanması öngörülmüştür (Kutal, 2004:124). Ayrıca, işgücü yoğunluğunun yüksek olduğu sektörlerle yönelik çalışmalara hız verilmesine ve yatırımların bu sektörlerle kaydırılmasına karar verilmiştir. Bu yatırımların, işsizliği azaltıcı yönde ve enflasyonu olumsuz olarak artırmayacak ve en azından asgari ücret karşılığında da olsa işsizlere çalışma imkanı sağlayacak şekilde yapılması planlanmıştır. Yurt dışından gelecek işgücü taleplerinin değerlendirilmesi yanında, yerli imkanların da işsizliği azaltacak şekilde kullanılması kararlaştırılmıştır (DPT, 1985:131-132).

3.3.1.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde esas olan, istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve sürekliliğinin sağlanmasıdır. İstihdam politikasının temel ilkeleri, genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi, girişimcilik ruhunun ve gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi ve mevcut işgücünün niteliğinin yükseltilmesi, işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması olarak belirlenmiştir (DPT, 1989:302)

Planda, işgücü piyasasına girişte zorluklarla karşılaşan özürsüzlüler ve eski hükümlülerin sorunlarını giderici önlemlerin alınması, kısmi zamanlı (part-time) yeni iş alanlarının açılması ve bu tür istihdamın geliştirilmesine yönelik mevzuat düzenlemelerinin yapılması da kararlaştırılmıştır. Eğitim sistemi içinde ve dışında, her seviyede nitelikli işgücü yetiştirilmesine ağırlık verilecek, örgün ve yaygın mesleki teknik eğitim, beceri kazandırma eğitimi, iş öncesi eğitimi, iş başı eğitimi ve yeniden eğitim programları yaygınlaştırılacaktır. İstihdamı geliştirme ve işsizlikle

mücadele faaliyetlerinin koordinasyonu için bir Devlet Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bunun amacı, özellikle genç işsizleri, beceri kazandırma eğitimine tabi tutup, işgücü piyasasına kanalize edebilmektir (DPT, 1989:303). Sonuç olarak, bu plan döneminde, işsizlere meslek ve beceri kazandırıcı politikalara yer verilmesine rağmen, bu konuda ciddi aktif politikaların benimsendiğini söylemek mümkün değildir.

3.3.1.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, istihdam artışı ve işsizlikle mücadelede ilk olarak yatırımların artırılması ve istikrarlı bir ekonomik büyümenin sağlanması üzerinde durulmuştur. Planda, istihdamın yapısının tarım dışı sektörler lehine değiştirileceği, işgücünün niteliklerinin bilgi çağının gerekleri doğrultusunda yükseltileceği, işgücü piyasasında etkinliğin artırılacağı, KOBİ'lerin istihdam yaratma kapasitesinden azami biçimde yararlanılacağı gençlere, kadınlara ve özürlülere yönelik olmak üzere işsizliği önleyici aktif ve pasif istihdam politikalarının birlikte uygulanacağı öngörülmüştür. Ancak, planda aktif politikalar üzerinde ayrıntılı olarak durulmamıştır. Dolayısıyla devlet, işsizlik sorununun çözümünde aktif ve etkin bir rol üstlenmemiştir (Kutal, 2004:125).

Planda, "İstihdamın ve İşgücü Piyasasının Etkinliğinin Artırılması Projesi" bağlamında istikrarlı, yatırıma ağırlık veren ve rekabetçi ekonomik şartlara dayalı, yüksek bir büyüme hızıyla üretken istihdamın artırılması hedeflenmiştir. Teknolojik gelişmeye paralel olarak, işgücünün niteliklerinin geliştirilmesinin istihdamın geliştirilme potansiyeline katkı yapacağı belirtilmiştir. İşgücü piyasasının işleyişi ve çalışmanın düzenlenmesine ilişkin mevzuatın, çağdaş şartlara uygun bir yapıya kavuşturulması, kurumsallaşmanın güçlendirilmesi ve meslek standartlarının geliştirilmesi yönünde değişikliklerin yapılması gerektiğine değinilmiştir. İşgücünün piyasa şartlarına daha iyi cevap verebilmesini sağlayacak beceri eğitimi ve yeniden eğitim programlarını kapsayan uyum çalışmalarına ağırlık verilmesi gerekliliğine ve yeni teknolojilerin istihdam artırıcı şekilde uygulanmasına yönelik istihdam ilkelerine yer verilmiştir (DPT, 1995:53-54 ve 68-69).

3.3.1.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da, diğer planlarla benzer olarak üretken yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi ana hedeftir. Bu sayede istihdam artışı sağlanacak ve işsizlik azaltılacaktır. İstihdamın yapısının tarım dışı sektörler lehine değiştirilmesi ve ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünün bilgi çağının gerekleri doğrultusunda yetiştirilmesi öncelikli amaçlar arasındadır.

İstihdamın artırılmasında ve işsizliğin azaltılmasında önem taşıyan ve sanayi sektörünün gelişmesine girdi vererek destek sağlayan KOBİ'lerin istihdam yaratma potansiyellerinden azami şekilde yararlanılması ön plandadır. Bu amaçla, küçük ve orta boy işletmeler ile bireysel girişimlere yönelik eğitim, proje, finansman, organizasyon, pazarlama ve teknoloji alanındaki desteklerin artırılmasına karar verilmiştir. Beyin göçünü önlemek amacıyla nitelikli işgücünün yurtiçinde istihdamının sağlanmasına ve işgücünün niteliğinin artırılmasına yönelik "Meslek Standartları Sınav ve Belgelendirme Sistemi" oluşturulması planlanmıştır (DPT, 2000:124).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yapılacak Düzenlemeler" bölümünde, sosyal politika ve istihdam alanında, başta iş hukuku, kadın-erkek eşitliği, ayrımcılığın önlenmesi, sosyal diyalog ve sosyal koruma konularında olmak üzere, Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir. Bunun yanında, Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) ile uyumlu bir Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlanması yönündeki çalışmalara devam edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 2000:108).

Yatırımların artırılması, istikrarlı ekonomik büyümenin sağlanması yoluyla istihdamın artırılması ve işsizliğin önlenmesi temel amaç olarak planda yer almaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) ile uyumlu bir Ulusal İstihdam Stratejisi, hükümetin ve sosyal tarafların ortak çalışmasıyla belirlenip uygulanacaktır. Ayrıca, tarım sektöründeki ücretsiz aile işçilerine yönelik istihdam sağlayıcı ve katma değer yaratıcı projelerin geliştirilmesi kararlaştırılmıştır (DPT, 2005:160).

Türkiye'nin planlı döneminde önerilen ve izlenen istihdam politikaları genel olarak değerlendirildiğinde, işsizlik sorunu ile mücadelede başarılı olmuş etkin bir istihdam politikasının belirlendiği ve uygulandığı söylenemez. Beş Yıllık Kalkınma Planları genelde, işsizlik sorununun ekonomik büyüme ile aşılabileceği görüşünden hareket etmiş, soruna emek arzı yönünden çözümler getirilmemiştir. Bu sebeple de, işsizliğin özelliklerine uygun politikalar üretilmemiştir. Sadece, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda talep yönlü politikalarla birlikte arz yönlü politikalara ve aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir (Kutal, 2004:135).

3.3.1.2. Türkiye'de Makroekonomik Politikalar ve Devlet Politikaları

Çerçevesinde İstihdam Politikası

İşsizliği azaltma ve istihdam yaratmada yatırımların hızlandırılması önemli bir rol oynamaktadır. Ancak, yatırımlarda artışların sağlanması gelecekte piyasalarda talep, satışlar ve maliyetler, dolayısıyla yatırımların getirisi konusundaki amaçlara ulaşılmadan gerçekleştirilmesi zor bir hedef olmaktadır. Makroekonomik politikaların izlenmesi, tüm bu beklentilerin geliştirilmesi açısından kaçınılmaz olmaktadır. Özellikle, genişlemeci makroekonomik politikaların enflasyonist baskı yarattığı konusunda bazı kuşklar ifade edilmekteyse de, planlı bir sanayileşme politikası çerçevesinde yapılacak yeni yatırımlar sayesinde yeni iş alanlarının açılması mümkün olacak, bu yolla üretim ve talepte de artış yaratılabilecektir (Ansal ve diğerleri, 2000:139). Bu durumda, ekonominin istihdam kapasitesini artırmak yoluyla işsizlikle mücadele etmede, izlenen makroekonomik politikalar büyük önem taşımaktadır.

İstihdam politikaları, kapsamlı bir makroekonomik yaklaşımla da birliktelik göstermelidir. Özellikle işgücü piyasasındaki düzenlemeler, mali ve sosyal politikalarla bütünlük içinde kurgulanmakta ve uygulanmaktadır. Politikalar bütünlüğünde eksiklik olması, istihdam ve işsizlik sorunlarına kısmi çözümler getirilmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla, işgücü piyasasında belirli bir sektöre yönelik çözümler ortaya koyan politikaların istihdam düzeyinde artış meydana getirmesi beklenemez (Selamoğlu, 2003:192).

Türkiye’de uygulanan makroekonomik politikaların istihdamı ve istihdam politikalarını etkileme boyutunun açıkça ortaya konulabilmesi, ancak iki farklı dönemdeki gelişmelerin incelenmesi ile mümkündür. Dış ticaret ve sanayileşme stratejilerine yönelik teorik çerçeveye göre, ithal ikamesine yönelik politikalar görelî faktör yapısını bozmakta ve sermaye yoğun teknoloji kullanımını teşvik etmektedir. Bunun sonucunda istihdamda yeterli artış sağlanamamaktadır. Türkiye’de 1980 öncesinde aşırı değerlenmiş kurla birlikte reel faiz oranlarının düşüklüğü, sermayenin görelî fiyatının ucuzlamasına neden olmuş, başta kamu sektörü olmak üzere imalat sanayine yönelik yatırımlarda sermaye yoğun kullanımda artış gözlenmiştir.

Türkiye’nin 1980 öncesinde uyguladığı ekonomi politikası genel hatlarıyla ithal ikamesine yöneliktir. Bazı yıllar bu politikanın gereklerine ters politika uygulamaları olmuştur. 1980 öncesi ekonomiyi; dışa kapalı, görelî faktör piyasalarına ciddi müdahalelerin olduğu bir yapı olarak değerlendirmek mümkündür (Durusoy ve diğerleri, 1998:83). 1980 sonrası dönemde, “ithal ikamesi” yerine “ihracata yönelik politikalara” geçiş başlamıştır. Bu gelişmelerle birlikte, liberal politikalardan çok, karma ekonominin bünyesine daha yatkın olan müdahaleci, kurumsal ve yeniden-dağıtımçı bir eğilimden yana yeni ekonomik politikalara yönelinmiştir (Ekin, 2001:149). Bu anlamda, Türkiye ekonomisinin 1980 sonrası dış dünyaya açılması, gerek izlenen ekonomik politikalar, gerekse ulaşılan sonuçlar bakımından kararsız bir görünüm sergilemektedir.

24 Ocak Kararları diye adlandırılan 1980 reform paketi, salt bir istikrar programı olmanın ötesinde, ulusal ekonominin mikro ve makro düzeydeki tüm dengelerini etkileyecek bir ticaret, birikim ve fiyatlandırma stratejisini içermektedir. Bu dönemde izlenen stratejinin temel özelliği, bir yandan pazar ekonomisinin fiyat sinyallerine dayalı bir birikim ve kaynak dağılımı mekanizmasının oluşturulması, diğer yandan da dünya pazarlarıyla entegrasyonu arttırmaya yönelik yoğun devlet desteği ile sürdürülen dışa açılma deneyimi niteliği taşımasıdır (Yeldan ve Köse, 1998:161). Bu dönemde istihdamı 1980 öncesi dönemine göre arttıran politika uygulamaları, mali piyasaların serbestleştirilerek dışa açılması ve yabancı sermayenin yerli sermaye ile aynı teşvik politikasına tabi kılınmasıdır. Bu dönemde,

dışa açılma amacı gerçekleştirilmeye çalışılmış ve uygulanan makroekonomik politikaların genel olarak emek-yoğun üretim yapısını özendirme hedeflenmiştir (DPT, 1994:5). 1980 sonrası istihdam konusunda uygulanan makroekonomik politikalardan, birikimin üretken yatırımlara dönüştürülememesi nedeniyle beklenen sonucun elde edilemediği söylenebilir.

Uygulamaya konulan bu politikaların temel amacı, ekonomideki ticareti yapılabılır malların yurt içinde tüketimini azaltmak ve açığa çıkan üretim fazlasını ihracata yönlterek ödemeler dengesi sorunlarını çözmektir. Bunun sonucunda, makroekonomik istikrarın sağlanması hedeflenmiştir. Bu yöndeki politikaların istihdam üzerinde de etkisinin olacağı açıktır. İlk olarak toplam harcamaların kısılması, kamunun istihdam düzeyi üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. Ticareti yapılabılır mallara yönelik teşvikler, bu sektördeki üretimi ve istihdamı artırırken, ticareti yapılamayan malların üretildiği sektörlerde tersine bir etki yaratmıştır (Günçavdı, 2002:31-32).

Ekonomik büyümenin, istihdam yaratılması için gerekli olduğu ama tek başına yeterli olmadığı söylenebilir. Bu nedenle, yatırımların özellikle sanayi sektöründe ihracat ve istihdam politikaları ile bağ kuran kısa ve uzun vadeli önlemlerle teşvik edilmesi gerekmektedir. Odak noktası ise, “ihracata dayalı kalkınma ve ekonominin rekabet gücü”dür. 2000’li yıllarda yapılması gereken, gelirin ve tasarruf eğilimindeki artışın üretken yatırımlara dönüştürülmesidir. Rekabet ve teknolojik gelişme, makroekonomik politikaların içermesi gereken en önemli unsurlardır. AB pazarına hakim olan işletme türü olmaları ve yeni istihdam alanları yaratmadaki dinamizmleri nedeniyle küçük ve orta ölçekli firmaların teşvik edilmeleri önem kazanmaktadır. Günümüzde işsizliğin ekonomik büyüme ve gelişmeden bağımsız olarak ortaya çıkabildiği düşünüldüğünde girişimciliği özendirmek, istihdam edilebilirliği ve emek verimliliğini artırmak etkili politikalar olmaktadır (DPT, 2001:46-47).

İktisat politikalarında yaşanan bu dönüşümler kimi zaman istihdam artışı lehine bazı gelişmeler göstermişse de, Türkiye’nin istihdam yapısında dikkate değer

bir gelişim yaratamamıştır. 1990’lardan sonra, koalisyonlar döneminde hızla ortaya çıkan ekonomik krizler, bazı yıllarda yaşanan ekonomik durgunluklar, beraberinde işsizlik sigortası ve iş güvencesi tartışmalarını getirmiştir. 2000’li yıllarda çok daha ağır bir biçimde yaşanan ekonomik krizlerle birlikte istihdam ve işsizliğe ilişkin sorunlar daha da belirginleşmiştir (Ekin, 2001:149).

3.3.1.3. Türkiye’de Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları (AİP), işgücü talebini artırmaya ve işsizliği önlemeye yönelik koruyucu önlemler ve yeniden eğitim, çalışma süresinde esneklik, iş yaratma programları, iş kurmaya yönelik programlar, işgücünün hareketliliğinin sağlanması gibi işsizliği sınırlayıcı önlemlerden oluşmaktadır. Pasif istihdam politikaları ise, işsizlik sigortası ve işsizlik ödeneği gibi işsizlere belirli ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemleri kapsamaktadır (Riboud et al., 2002:9).

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde, işgücü piyasasına ilişkin duyarlılık artmıştır. Türkiye diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi güçlü bir aktif ve pasif işgücü piyasası politikasına sahip olmamakla birlikte, son 10 yıldır bu konuda önemli atılımlarda bulunmaktadır. Türkiye’de halen “işten çıkartılanlara ödenecek tazminat”, devlete ait işletmelerde çalışıp işten çıkartılan işçilere, diğer tazminatların yanı sıra özelleştirme fonundan ödenen “iş kaybı tazminatı” ve “işsizlik sigortası” olmak üzere üç pasif işgücü piyasası politikası programı bulunmaktadır. İşten çıkartma tazminatının, kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı olmak üzere iki bileşeni vardır (Çizelge 23) (Tunalı ve diğerleri, 2004:92).

Çizelge 23. Türkiye’de Uygulanan Pasif İşgücü Piyasası Programları

GENEL	ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ
<ul style="list-style-type: none">• Kıdem Tazminatı• İhbar Tazminatı• İşsizlik Sigortası	<ul style="list-style-type: none">• İş Kaybı Tazminatı

Kaynak: Varçın, 2004:102.

İşsizlik sigortasının kurulması, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nin çok uzun yıllar gündeminde olan bir konudur. Bu bağlamda eksik istihdam, enflasyonist yapı

ve kayıt dışı ekonominin büyüklüğü gibi ekonomik ve sosyal ortama ilişkin nedenlerin yanı sıra, yapısal işsizliğin varlığı da, Türkiye’de işsizlik sigortasının kabulünü güçleştiren önemli etkenler arasında yer almıştır (Centel, 1999:7).

Bir dizi çabaya rağmen yasallaşması geciken işsizlik sigortası, 1999 yılında tarihli 4447 sayılı Kanun ile kurulmuş ve 2000 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir. İşsizlik sigortasının yasallaşması ile pasif işgücü politikasının önemli bir unsuru Türkiye’de yapılandırılmıştır. 2002’de uygulanmaya başlanan işsizlik sigortası, Türkiye işgücü piyasasının üzerindeki etkilerini belirlemeye olanak vermeyecek kadar yeni bir uygulamadır.

İşsizlik sigortasının işgücü piyasasını oluşturan kesimler arasında yeniden gelir dağılımında adaletsizliklere yol açabileceği kabul edilmekle birlikte, sigortanın mevcut işsizlerin iş bulma şansını asgariye indireceği ve işsizliği artırabileceği iddiaları öne sürülmektedir. Ayrıca, Türkiye’de işsizlik sigortasının koşulları itibarıyla dar kapsamlı olması, emek piyasasında katılık yaratması riskini de ortadan kaldırdığı gibi, Türkiye İş Kurumu’nun işsizlerin niteliklerini ve boş işlerin listesini daha yakından izlemesini ve kaydetmesini kolaylaştırmaktadır (Özşuca, 2003:116-117).

Türkiye’nin 1980’lerde başlattığı yapısal değişiklik ve istikrar politikalarından biri de Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT)’nin özelleştirilmesi ya da kurumsal yeniden yapılandırılması politikasıdır. Bu çerçevede Hazine Müsteşarlığı, Dünya Bankası ile 1994 yılında “Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği (Privatization Implementation Assistance and Social Safety Net Project (PIAL))” sözleşmesini imzalamıştır. Bu projenin önemli bir ayağı aktif işgücü programı olarak nitelendirilebilecek İşgücü Uyum Programıdır. Bu programın amacı, özelleştirme sonrası ortaya çıkacak işsizliği önleme ya da işsizlik süresini kısaltmadır (Varçın, 2004:114). Son 10 yıl içinde, gerek işsizlere gerekse çalışanlara yönelik eğitim programları aktif politikalar içinde en büyük paya sahip olmuştur. Bu kapsamdaki programlardan bir bölümü, kendi hesabına çalışanlarla yeni iş kurmak isteyenlerin gereksinimlerini karşılamak üzere geliştirilmiştir.

1990'ların ortalarından başlayarak, istihdamı geliştirmeye yönelik bir dizi doğrudan önlem uygulanmıştır. 1998 yılında, ülkenin görece geri kalmış bölgelerinde istihdama destek olan programların devreye sokulması ve 1999 yılında depremlerden etkilenen yöreler için geçici çalışma programları oluşturulması bu uygulamalardan bazılarıdır (Tunalı ve diğerleri, 2004:82).

Özelleştirme ile ilgili olarak, İşgücü Uyum Programı çerçevesinde yürütülen aktif politikaları Hazine Müsteşarlığı'nın koordinasyonu altında Türkiye İş Kurumu, KOSGEB ve TOBB birlikte yürütmektedir. İşgücü Uyum Programı çerçevesinde yapılması hedeflenen hizmetler, işgücü piyasasına yönelik hizmetlerin saptanması, özelleştirmenin yaratabileceği sonuçların belirlenmesi, işe yerleştirme, iş ve meslek danışmanlığı, mesleki eğitim, kamu yararına çalışma, küçük işletmelere ve kendi işini kuracaklara yönelik danışmanlık hizmetleri ve yerel ekonomik gelişme programlarından oluşmaktadır.

Çizelge 24'te de görüldüğü gibi, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde söz konusu kuruluşlar kendi aralarında işbölümüne gitmişlerdir.

Çizelge 24. Türkiye'de Uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Programları

	GENEL	ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ
İŞKUR	<ul style="list-style-type: none">• İşgücü yetiştirme kursları• İş ve meslek danışmanlığı• İsmarlama eğitim• Toplum yararına çalışma programları	<ul style="list-style-type: none">• İstihdam hizmetleri• Meslek eğitimi hizmetleri• Toplum yararına çalışma programları
KOSGEB	<ul style="list-style-type: none">• Küçük ve orta ölçekli işletmelere danışmanlık	<ul style="list-style-type: none">• İş geliştirme merkezi desteği• Küçük ölçekli işletmelere danışmanlık desteği
TOBB		<ul style="list-style-type: none">• Yerel Ekonomik Gelişme Programı

Kaynak: Varçın, 2004:102.

Türkiye'de işsizlik, nedenleri ile birlikte ele alındığında, işsizlik sigortası gibi pasif istihdam politikalarının tek başına bu sorunu çözemeyeceği açıktır. Sorunun esas çözümü için yeni istihdam alanları yaratan ve istihdamı daraltıcı uygulamaları

kısıtlayan aktif politikalara ihtiyaç vardır. Türkiye gibi yüksek işsizlik oranına sahip ülkelerde, işsizlik sigortası sistemlerinin reformu ve pasif politikalardan aktif politikalara geçişin sağlanması istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümü için gerekli olmaktadır.

3.3.2. Avrupa Birliği'nde İstihdam ve İşsizlik Politikaları

Günümüzde, dünya genelinde çok önemli ve hızlı bir yapısal ve ekonomik dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Son yirmi yıllık dönemde hız kazanan ve ekonomiler üzerindeki etkisini giderek artan oranda hissettiren bu sürecin merkezlerinden biri, *küreselleşme* olgusudur. Bu durum, uluslararası norm ve standartların önemini artırmıştır. Küreselleşmenin olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi için işgücü piyasalarının geliştirilmesi ve modernleştirilmesi büyük önem kazanmaktadır.

Teknolojik gelişme ve bilgi toplumuna geçiş üretim biçimlerini ve istihdamı doğrudan etkilemektedir. Yeni iş yaratamamanın getirdiği sıkıntılar, demografik yapı nedeniyle işgücüne dahil olacak nüfusun azlığı, çalışma yaşamında bulunan yaşlı nüfusun nitelik eksikliği ve gençlerin istihdama geçişteki problemleri Avrupa Birliği (AB)'nde işgücü piyasasının temel sorunlarıdır (<http://www.iskur.gov.tr> (a), Erişim: 24.04.2005).

AB, 90'lı yıllardan bu yana işgücü piyasalarına hakim olan uzun dönemli işsizlik, genç işsizliği, yetersiz istihdam seviyesi ve fırsat eşitsizliği sorunlarını çözümlen yollarını aramaktadır. Bu nedenle, Avrupa Birliği işgücü piyasalarının yapısının incelenmesi ve yeniden düzenlenmesi Birliğin istihdam politikalarını hayata geçirmesi bakımından çok önemlidir. Bu amaçla AB'nde istihdam ve işsizliğin görünümü üye ülkelerin işgücü piyasasına ilişkin çeşitli göstergeler yardımıyla incelenmiştir. Ayrıca, AB'nde istihdam ve işsizlik politikalarının gelişimine, AB istihdam ve sosyal politikası ve Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) bağlamında değinilmiştir.

3.3.2.1. Avrupa Birliği'nde İstihdam ve İşsizliğin Görünümü

21'inci yüzyılda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ortak özelliği, karşılaştıkları en önemli iktisadi ve sosyal problemin istihdam ve işsizliğe ilişkin olmasıdır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, başta Avrupa lkeleri olmak üzere birçok ülkede uygulanan politikaların temel amacı tam istihdamı sağlamak olmuştur. Avrupa'da istihdam ve işsizlik sorunu 1970'li yıllarda ekonomilerin tam istihdam seviyesinden uzaklaşması ile yeniden gündeme gelmiştir. 1960'larda % 2 olan istihdam artışı, 1990'larda % 0.5'e düşmüş ve 1996 yılında AB'de ortalama işsizlik oranının % 10.8'e yükselmesi ile soruna birlik düzeyinde ortak politikalar aranması yönünde uzlaşmaya varılmıştır (ğtc, 2003:18).

1970'lerin ortalarına kadar AB'nin istihdam oranı % 64 seviyesinde iken, 1997'de % 60.5'e düşmüştür. İstihdam oranındaki bu düşüş, aynı zamanda birlik içinde yüksek düzeyde kullanılmamış emek kaynaklarının bulunduğunu göstermektedir. Böyle bir potansiyelin işgücü piyasasına kanalize edilmesi beraberinde ekonomik büyümeyi de getirecektir. Birlik içinde istihdam ve refaha katkıda bulunan kişi sayısının artmasının, ye ülkelerin kamu maliyesi ve yaşlanan nüfusun sorunlarıyla ilgilenen sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini artırması ve gclendirmesi beklenmektedir (EC, 2004b:97).

Avrupa Birliği'nde yeterli istihdam yaratılamaması iki sebebe dayandırılabilir. Birinci neden, Avrupa Birliği'nin makroekonomik şokları nleyememesidir. İşsizliğin, son 25 yılda, petrol fiyatlarında yaşanan iki büyük çok artış (1970'lerde ve 1980'lerde) ve 1990'lı yılların başında yaşanan döviz kuru kargaşasının etkisiyle yükselmesi bu durumu desteklemektedir. Avrupa Birliği'nin bu şoklara karşı aldığı nlem, Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturma ve ye ülkelerin ekonomi politikalarında yakınlaşma ve koordinasyon sağlama şeklindeydir. İkinci neden, işgücü piyasalarında dönüşümün sağlanamamasıdır. Avrupa Birliği'nin izlediği işgücü piyasası politikaları ve sosyal güvenlik sistemleri işsizlik olgusundan, uzun dönemli işsizlik olgusuna geçişi açıklamaktadır. AB işsizlik süresince bireylerin gelir kaybını telafi eden etkin bir güvenlik sistemine sahiptir. Ancak,

bireylere yönelik pasif yapıya sahip bir gelir sağlama politikası izlendiğinden, bireyler uzun dönemli işsizlik çıkmazına girinceye kadar beklemekte ve bu süre içinde somut önlemler alınmamaktadır (Zengingönül, 2003a:5).

Hizmetler sektörü, Avrupa'da istihdamın artırılmasında en büyük paya sahiptir ve istihdam oranının artması büyük ölçüde hizmet sektöründeki iş oranının artmasına bağlıdır. 1977-2002 döneminde Avrupa Birliği hizmet sektörü istihdamında artış yaşanmışsa da bu, sanayi ve tarımda kaybedilen istihdamın yerine geçecek yeterlikte değildir. Bu yıllarda, tarımdaki istihdam 7.5 milyon kişi civarında düşerken, sanayideki istihdam 12.5 milyon kişi civarında azalma göstermiştir. Hizmet sektörü bu dönemde 20 milyondan fazla iş yaratmıştır.

1998-2000 döneminde AB'de toplam istihdam büyümesi % 4 civarında olmuştur. Aynı yıllar arasında hizmet sektöründe 5.5 milyon kişilik bir artış yaratılmıştır. Bu oran istihdamda % 6'lık bir artışa denk gelmektedir. Bu dönemde Avrupa Birliği'nde yaratılan net istihdam artışı pozitifdir ve 2003 yılında bu artış pozitif olmakla birlikte azalan bir şekilde artmaya devam etmiştir. Hizmet sektöründe yaratılan istihdam olanakları imalat sanayindeki iş kayıplarını bir ölçüde telafi edebilmiştir.

AB ülkelerinde istihdamın sektörel dağılımı incelenirse, iki grup yani 1 Mayıs 2004 öncesi AB üyesi ülkelerle, bu tarihten sonra üye olmuş ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğu görülecektir. AB-15 ülkelerinde tarımsal istihdamın payı yeni üye ülkelere göre önemli oranda düşüktür. 2003 yılı itibarıyla AB-15 ülkelerinin payı % 4 seviyesinde iken, yeni üye 10 ülkenin tarımsal istihdam ortalaması % 12.4 düzeyindedir (Kılıç, 2005:137). İstihdamın sektörel dağılımında ise tarımın payı % 4.1, sanayinin % 25 ve hizmet sektörünün % 71'dir. 1998-2003 yılları arasında AB'nde istihdam oranı % 3 artarak % 64'ün üstüne çıkmıştır. Aynı yıllarda, Avrupa Birliği'nde erkeklerin istihdam oranı %10 azalarak 1970'li yıllardaki % 80 seviyesinin altına inmiş, kadınların istihdam oranı %55'in üzerine çıkmıştır (EU, 2004b:97-107). İşgücünün yapısındaki bu değişimler, AB'de gelişme sürecinin sektörler itibarıyla dönüşümünü yansıtmaktadır.

Çizelge 25'te, AB'de nüfus, istihdam, işgücüne katılma ve işsizlik oranları gösterilmektedir. Emek arzının kaynağı olan nüfus, aynı zamanda istihdam seviyesini belirlemede de önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle bir ülkenin nüfusunun yüksek olması halinde, emek arzının da yüksek olacağı söylenebilir. 2003 yılında AB'nin 15 üyesi ile nüfusu 380 milyon 351 bin kişi iken, yeni katılan 10 üye ile nüfusu 454 milyon 552 bine yükselmiştir.

Çizelge 25. AB'de Nüfus, İstihdam, İşgücüne Katılım ve İşsizlik Oranları (1995 ve 2003).

Ülkeler	(1)Nüfus (milyon)		(2)İstihdam (bin kişi)		(3)İşgücüne Katılma Oranı (%)		(4)İşsizlik Oranı (%)	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
TÜRKİYE	61,532	70,712	19,892	21,147	54.0	50.5	7.6	10.5
Belçika	10,130	10,355	3,793	4,027	62.1	64.3	9.7	8.0
Çek Cumh.	10,333	10,203	4,908	4,698	72.3	70.4	---	7.8
Danimarka	5,215	5,383	2,601	2,665	79.5	79.5	6.7	5.6
Almanya	81,538	82,536	35,782	35,523	70.5	72.1	8.0	9.0
Estonya	1,448	1,356	---	568	---	70.0	---	10.2
Yunanistan	10,595	11,018	3,821	4,194	60.1	65.1	9.2	9.7
İspanya	39,305	41,550	12,495	16,560	60.6	67.1	18.8	11.3
Fransa	57,752	59,630	21,907	23,932	67.6	69.4	11.1	9.5
İrlanda	3,597	3,963	1,262	1,743	61.6	68.1	12.3	4.6
İtalya	57,268	57,321	19,943	21,176	57.3	61.7	11.2	8.4
Kıbrıs	645	715	---	317	---	72.3	---	4.5
Litvanya	2,500	2,331	---	980	---	69.1	---	10.4
Letonya	3,643	3,462	---	1,443	---	72.1	---	12.7
Lüksemburg	405	448	162	187	60.4	65.1	2.9	3.7
Macaristan	10,336	10,142	3,575	3,877	58.9	60.6	---	5.8
Malta	369	397	---	148	---	59.0	---	8.0
Hollanda	15,424	16,192	6,782	8,054	69.2	76.4	6.6	3.7
Avusturya	7,943	8,067	3,675	3,663	71.5	70.3	3.9	4.3
Polonya	38,580	38,218	14,792	13,617	67.4	64.2	---	19.2
Portekiz	10,012	10,407	4,417	4,791	67.4	72.9	7.3	6.3
Slovenya	1,989	1,995	---	877	---	69.9	---	6.5
Slovakya	5,356	5,379	2,225	---	69.3	70.0	---	17.5
Finlandiya	5,098	5,206	2,016	2,381	72.1	76.8	15.4	9.0
İsveç	8,816	8,940	4,051	4,279	77.7	77.9	8.8	5.6
İngiltere	58,500	59,328	25,989	28,114	74.7	75.3	8.5	4.9
EU-25	446,808	454,552	---	190,250	---	69.3	---	8.9
EU-15	371,605	380,351	146,800	161,830	67.1	70.1	10.0	7.9

Kaynak : (1) EC, 2004a:40.

(2) EUSI (http://www.geis.org/en/social%5Fmonitoring/social%5Findicators/Data/EUSI/pdf_files/H1131.pdf), Erişim: 05.05.2005.

(3) EUSI (http://www.geis.org/en/social%5Fmonitoring/social%5Findicators/Data/EUSI/pdf_files/H5221.pdf), Erişim: 05.05.2005.

(4) <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>, Erişim: 22.01.2005.

Çizelge 25'e göre, 25 AB üyesinin en fazla nüfuslu ülkeleri Almanya, İngiltere, Fransa, İtalya ve İspanya'dır. Bu ülkeler aynı zamanda istihdam edilen kişi sayısının da en fazla olduğu ülkelerdir. En düşük nüfuslu ülkeler ise Malta, Lüksemburg, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya ve Slovenya'dır. 1995'ten 2003'e kadar tüm ülkelerde nüfus azalan bir oranda artış göstermiştir. Bu yıllar arasında nüfustaki değişimin en az olduğu ülkeler Danimarka, İtalya, Portekiz, Slovenya, Slovakya ve Portekiz'dir. Özellikle Birliğe son katılan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Estonya, Litvanya, Letonya, Macaristan ve Polonya gibi) 1995 yılından bu yana nüfus azalma eğilimi göstermektedir.

AB'nde işgücüne katılma oranları genel olarak yüksektir. En yüksek oranlara Danimarka (% 79.5), İsveç (% 77.9) ve Finlandiya (% 76.8)'da rastlanmaktadır. Genişlemeden önce Birlik ortalaması % 70.1 olan bu oran, genişleme ile birlikte % 69.3'e düşmüş olmasına rağmen yine de yüksektir. Bu durum, AB'de insan gücü kaynağının verimli kullanıldığının da bir göstergesidir.

AB'ndeki işsizlerin % 40'ının bir seneden uzun bir süredir işsiz olması, AB'deki işsizlik sorununun yapısal bir nitelikte olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle, Avrupa'da çalışan bir insan bir defa işsiz kalırsa, tekrar istihdama dönmesi oldukça zordur. İşsizliğin vasıfsız işçilerde yoğunlaştığı görülmektedir. Bunun nedeni, yeni teknoloji çağında vasıfsız işgücüne olan ihtiyacın azalmasıdır. Ayrıca, işsizliğin coğrafi dağılımının belirli yöre ve şehirlere göre dengesizlik göstermesi, işsizlik sorununun çözümünü zorlaştıran bir etken olmaktadır (Ekin, 2000:141-142).

AB'de Almanya, Lüksemburg ve Avusturya dışındaki tüm ülkelerde işsizlik, 2003 yılına kadar azalma göstermiştir. Birlik içinde işsizlik oranının en yüksek olduğu ülkeler Polonya, Slovakya, Letonya, İspanya ve Estonya'dır. İşsizliğin en az olduğu ülkelerin başında ise Lüksemburg (% 3.7), Hollanda (% 3.7) ve Avusturya (% 4.3) gelmektedir.

Çizelge 26'ya göre, 15-64 yaş arasındaki aktif nüfusun, aynı yaş grubundaki toplam nüfusa oranını gösteren istihdam oranı, genel olarak tüm AB üyesi ülkelerde artış göstermektedir.

Çizelge 26. AB'de GSMH Büyüme Hızı, İstihdam Oranı, İstihdam Artış Oranı ve İşgücü Verimlilik Artış Oranı (1995 ve 2003).

Ülkeler	(*) GSMH Büyüme Oranı (%)		(*) Toplam istihdam Oranı (%)		(*) İstihdam Artış Oranı (%)		(**) İşgücü Verimlilik Artış Oranı (%)	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
TÜRKİYE	6.7	5.9	51.2	43.6	2.5	-1.1	3.4	6.4
Belçika	2.4	1.3	56.1	59.6	0.7	0.0	-1.6	1.6
Çek Cumh.	---	3.7	---	64.7	0.7	-0.6	---	3.6
Danimarka	2.8	0.7	73.4	75.1	1.7	-0.9	1.9	1.4
Almanya	1.7	-0.1	64.6	65.1	0.2	-0.1	1.5	1.0
Estonya	4.5	5.1	---	62.9	-6.1	1.5	11.4	4.3
Yunanistan	2.1	4.7	54.7	57.8	0.9	1.4	1.2	2.0
İspanya	2.8	2.5	46.9	59.7	1.9	1.8	0.9	0.6
Fransa	1.7	0.5	59.5	63.2	0.9	-0.1	1.2	0.4
İrlanda	9.8	3.7	54.4	65.4	4.4	2.0	5.6	-0.4
İtalya	2.9	0.3	51	56.1	-0.1	1.2	2.9	-0.2
Kıbrıs	9.9	1.9	---	69.2	---	0.9	---	1.5
Litvanya	-0.9	7.5	---	61.8	-10	1.0	9.8	6.7
Letonya	3.3	9.7	---	61.1	-1.9	2.4	5.3	6.5
Lüksemburg	1.4	2.9	58.7	62.7	2.7	1.8	-1.2	0.1
Macaristan	1.5	3.0	---	57	---	1.3	5.1	2.1
Malta	---	-1.8	---	54.2	---	-1.0	3.0	1.9
Hollanda	3.0	-0.9	64.7	73.5	1.5	-0.4	1.0	0.3
Avusturya	1.9	0.8	68.8	69	0.0	-0.1	2.0	0.5
Polonya	2.7	3.8	---	51.2	---	-1.2	5.1	4.9
Portekiz	4.3	-1.1	63.7	68.1	---	-0.4	5.1	-0.5
Slovenya	4.1	2.5	---	62.6	---	-0.3	---	2.5
Slovakya	5.8	4.5	---	57.7	0.2	2.3	5.6	1.9
Finlandiya	3.4	2.4	61.6	67.7	1.8	-0.1	1.6	2.3
İsveç	4.1	1.5	70.9	72.9	1.5	-0.2	2.5	1.9
İngiltere	2.9	2.2	68.5	71.8	1.2	0.9	1.9	1.3
EU-25	---	0.9	---	63	---	0.2	---	0.9
EU-15	2.4	0.8	60.1	64.4	0.8	0.3	1.6	0.7

Kaynak: (*) <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>, Erişim: 22.01.2005.

(**) EC, 2004a:228-233.

2003 yılında AB'de işgücü piyasasında 190 milyon 250 bin kişi çalışmaktadır ve istihdam oranı % 63'tür. Birlik içinde en yüksek istihdam oranına sahip ülkeler Danimarka, Hollanda, İsveç ve İngiltere'dir. Polonya, Malta ve İtalya ise en düşük istihdam oranına sahip ülkeler olmaktadır. 1995'den 2003'e kadar istihdam artış

oranının yükseldiği ülkeler Estonya, Yunanistan, Litvanya, Letonya ve Slovakya'dır. Birlik içinde en yüksek istihdam artış oranına sahip ülkelerin başında Letonya, Slovakya, İrlanda ve İspanya gelmektedir. İşgücü verimlilik artış oranları ise 2003 yılında 1995 yılı ile kıyaslandığında, birlik genelinde düşme göstermiştir. İşgücü verimlilik oranlarının artış gösterdiği ülkeler Belçika, Yunanistan, Letonya, Lüksemburg ve Finlandiya olup, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Litvanya, Polonya ve Letonya istihdamdaki artışla birlikte işgücü verimliliğinin de yüksek olduğu ülkeler olmaktadır.

3.3.2.2. Avrupa Birliği'nde İstihdam ve İşsizliğe İlişkin Politikaların Gelişimi

Avrupa Birliği sosyal politikalarında iş piyasalarının düzenlenmesi, istihdam politikalarının oluşturulması açısından önemle yer almıştır. İstihdama ilişkin sorunlar, AB gündeminin en önemli sosyal sorununu oluşturmaktadır. AB, bir yandan çağa uygun küresel bir yeni ekonominin yaratılmasına çalışırken, özellikle bu süreç içinde hızla ortaya çıkan istihdam ve işsizlik sorunlarını çözümü açısından her dönemde bu konuları öncelikli bir sosyal sorun olarak gündeminde tutmaktadır (Ekin, 2001:42).

3.3.2.2.1. Delors'un Beyaz Kitabı: "Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam" ve Essen Zirvesi

Avrupa Birliği'nin istihdamla ilgisi, dolaylı olarak, ekonomik ve parasal birlikten kaynaklanmaktadır. Maastricht Anlaşması, üye ülkelerin EMU (European Monetary Union)'nun üçüncü aşamasına geçmelerini sağlayacak ekonomik ve mali uyum süreçlerini (enflasyon, kamu maliyesi ve faiz oranları gibi) belirlemiştir. Bu belirleme yaklaşımları, genel olarak diğer alanlara özellikle istihdama da uygulama fikrini gündeme getirmiştir.

Bununla birlikte, siyasi ve ekonomik ortam da önemlidir. Maastricht anlaşmasının onaylanması, hemen hemen bütün Avrupa Birliği üye devletlerinin derin bir durgunluk içinde olduğu ve işsizliğin endişe verici boyutlarda arttığı bir zamana rastlar. Bu dönem, devlet ve hükümet başkanlarının Aralık 1993'teki Brüksel

Avrupa Zirvesi'nde benimsedikleri ve Delors Komisyonu'nun hazırladığı Beyaz Kitap (White Paper) "Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam"ın yayınlandığı dönemdir. Avrupa'nın hızlı ekonomik ve teknolojik değişimleri takip etmedeki başarısızlığına değinen komisyon bir dizi politika önermiştir. Politikalar, rekabetçiliğin artırılmasını, büyük ölçekli Avrupa alt yapı uygulamalarının ve ulusal emek piyasalarının daha esnek hale getirilmesini ve çevreyle uyumlu, iş yaratan gelişme modelini benimsemektedir. Beyaz Kitap aynı zamanda üye devletlerin beş yıl içinde 15 milyon iş yaratılması amacına odaklanmalarını önermiştir, fakat bunun siyasi olarak çok zor bir hedef olduğu zamanla anlaşılmıştır (<http://www.ose.be>, Erişim: 16.04.2005).

Avrupa Birliği'nin istihdam politikaları konusunda tartışma ortamı bir anlamda, Beyaz Kitap (White Paper) ile başlamıştır. Beyaz Kitap'ta istihdam ile ilgili olarak, ekonomik büyümeden yeni iş yaratmada yararlanılması, işgücü ve özellikle düşük ücretliler üzerindeki yasal yüklerin azaltılması ve örgün, mesleki-teknik eğitim sistemlerinin işgücü piyasası ile uyumlaştırılması gereklerine değinilmiştir (EC, 1993:4). Beyaz Kitap, istihdam alanında koordineli bir Avrupa politikası için ideolojik, politik ve analitik bir temel olarak kabul görmektedir. Beyaz Kitap'ta emek piyasasındaki esnekliğin artırılması, iş hayatının düzenlenmesi, mesleki eğitimin artırılması, part-time işlerden daha çok yararlanılması, iş bulma hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve daha aktif emek piyasası politikalarının benimsenmesi, ücret artışlarında makul artışların yapılması, Trans-Avrupa networkünün fonlarının artırılması gibi çareler üretilmiştir. Bunların sonucunda 2000 yılına kadar 15 milyon işin yaratılması ümit edilmiştir (Arnold and Cameron, 2001:6).

1994 Essen Zirvesi'nde ise, hükümet ve devlet başkanları işsizlikle mücadelede alınacak önlemlerin odaklanması gerektiğini düşündükleri konuları beş başlık altında toplamışlardır. Bu alanlar; mesleki eğitim, büyümenin istihdam yoğunluğunun artırılması, ücret dışı emek maliyetinin düşürülmesi, emek piyasası politikalarının etkinliğinin artırılması ve genç nüfus, kadın ve yaşlı işçiler gibi işsizlikten en çok etkilenen gruplara yardım edecek önlemlerin geliştirilmesidir (<http://www.ose.be>, Erişim: 16.04.2005). Essen Zirvesi AB'nin işsizlik problemi

üzerine daha önceki yaklaşımına nitel bir değişiklik getirmiştir. Bu değişme istihdamı arttıracak tamamen sözde tavsiyelerden amaçların, politikaların ve önceliklerin belirlendiği, üye ülkelerdeki yeni programların ve planların açıklığa kavuşturulması ve uygulanan politikaların gözlemlenmesi gibi daha somut bir stratejiye geçişle oluşmuştur (Arnold and Cameron, 2001:7).

3.3.2.2.2. Amsterdam Antlaşması

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, “Sosyal Politika” alanında özel bir yere sahiptir. Bu bağlamda, istihdam politikaları, ayrı bir başlık altında birlik düzeyinde ortak bir görev olarak ele alınmaktadır. Birlik düzeyinde sosyal taraflara toplu görüşme ve sözleşmeyi de kapsayan yeni açılımların getirilmiş olması önemlidir. Bu antlaşma ile istihdamın gelişmesi birliğin amaçlarından biri olarak kabul edilmiştir (Çavdar, 2003:128). Antlaşma ile Topluluk Antlaşması’na, istihdam konusunda bağımsız bir bölüm eklenmiş ve ilk defa olarak istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilan edilmiştir (Kamu-Sen, 2004:94).

Bu dönemde, Avrupa Birliği’nin işsizliği çözme girişimleri, yasal bir temeli olmadığı için sınırlı kalmıştır. Bu durum, Amsterdam Antlaşması’ndaki “İstihdam Bölümü” ile çözüme kavuşturulmuştur. Antlaşma istihdam politikalarının ulusal bir durum olduğunu vurgularken, üye ülkelerin Avrupa Birliği düzeyinde ortak istihdam stratejisi geliştirmeleri gerektiğini belirtmiştir. Antlaşma, AB’nin daha yüksek istihdamı teşvik etmesini ve üye ülkelerin daha eğitimli, kalifiye bir işgücü yaratması gerekliliğini ortaya koymaktadır (<http://www.economics.tcd.ie>, Erişim: 02.04.2005).

Zirve’de istihdamla ilgili olarak, istikrarlı bir makroekonomik politika çerçevesinde, aktif istihdam politikalarının izlenmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu politikalara göre; eğitim unsuru, açık işlere eşdeğer işgücünün eşleştirilmesinde istihdam edilebilirliğin artırılması, girişimciliğin özendirilmesi amacı ile desteklenmelidir (Çavdar, 2003:129).

Amsterdam Anlaşması'nın içerdiği eşgüdüm mekanizması aşağıdaki konuları içermektedir:

- Konsey ve Komisyon istihdam konusunu görüşmek üzere yıllık “Ortak İstihdam Raporu” hazırlayacaktır,
- Bu rapora dayanarak Konsey nitelikli çoğunluğun kabulü üzerine “İstihdam Rehberi” hazırlayacaktır,
- Her bir üye bu İstihdam Rehberinin ışığı altında Ulusal Eylem Planının uygulaması için alınan tedbirleri içeren yıllık raporlar hazırlayacaktır,
- Üye ülkelerdeki istihdam durumunu ve istihdam politikalarını gözlemlemek amacıyla danışma nitelikli “İstihdam ve Emek Piyasası Komitesi” kurulacaktır (<http://www.economics.tcd.ie>, Erişim: 02.04.2005).

3.3.2.2.3. Lüksemburg Zirvesi

1994 Essen Avrupa Konseyi toplantısından sonra Avrupa İstihdam Stratejisi gelişme göstermiş, Amsterdam Antlaşması'nda “istihdam bölümü”nün yer almasıyla büyük bir aşama kaydedilmiştir. Bu da Aralık 1997'de Lüksemburg Süreci olarak bilinen ve ulusal istihdam politikalarının yıllık gözden geçirilmesini, uygulamasını ve denetlenmesini öngören antlaşmanın oluşmasına yol açmıştır. Bu sürecin anahtarını, Konseyin Komisyonun önerisine dayanarak aldığı karar doğrultusunda hazırlanan “İstihdam Rehberi” oluşturmaktadır. Bütün bu gelişmeler, herhangi bir üye ülkenin kendi şartlarına uygun olarak bu rehberleri pratikte nasıl uygulayacağını belirten “Ulusal Eylem Planları”nın oluşturulmasına yardım edecek temelleri oluşturmaktadır. Bu durum da sendikalar, işverenler, yerel ve bölgesel otoriteler gibi pek çok kurum ve kuruluşla işbirliği gerektirmektedir (Ardy and Begg, 2001:8).

Kasım 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde, “Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS)”nin geliştirildiği görülmektedir. Zirve'de ilk istihdam rehberleri Konsey tarafından kabul edilmiştir. Böylece, istihdam alanında yakınsama süreci başlatılmış ve bu süreçte üye ülkeler için uygulama kriterleri oluşturulmuştur (ÇSGB, 2004:38). Lüksemburg Zirvesi'nde işgücü piyasaları için arz yönlü bir rehber yayınlamıştır. Bu zirvede başlatılan Lüksemburg Süreci ile üye ülkelerin kendi emek piyasalarını koordine

edecekleri belirtilmiştir. Yıllık olarak onaylanan ve Komisyon ile yeni kurulan İstihdam ve Emek Piyasası Komitesi'nin çalışmalarına dayanan İstihdam Politikaları Rehberi'nde Avrupa Konseyi her bir üye ülkenin emek piyasası politikalarının önceliklerini tanımlamaktadır ve üye ülkelerin yıllık Ulusal Eylem Planlarını rapor etmeleri istenmektedir (Heise, 2002:1-2).

Zirveye göre, istihdam politikası kavramının arkasında yatan, işgücü piyasalarının uyum sağlama ve tepki verme kapasitelerini artırma amacındaki arz yönlü işgücü piyasası politikasıdır (Sesselmier, 2002:2-3).

3.3.2.2.4. Cardiff ve Cologne Süreçleri

Cardiff Süreci'nde (1998), Avrupa ekonomilerinin etkinliğini ve büyüme potansiyellerini artıracak yapısal reformlara olan ihtiyaç vurgulanmıştır. Cardiff Süreci'ne göre, üye devletler ve AB Komisyonu yıllık raporlar hazırlayacaklardır. Üye devletleri önemli yapısal reformlar yapmaya zorlayacak ülke incelemeleri yapılacaktır. Ayrıca Cardiff Süreci'nde, kamu alımlarında rekabetin artırılması, enerji, telekomünikasyon ve ulaşım alanlarında yeni düzenlemeler yapılması ve riskli sermaye için daha derin ve etkin pazarlar yaratma ihtiyacının karşılanması konularına da değinilmiştir.

Cologne Süreci (1999)'nde oluşan Avrupa İstihdam Paketi'nde genel istihdam sürecine "makroekonomik diyalog" adı altında üçüncü bir ayak eklemiştir. Avrupa İstihdam Paketi, ücret gelişmeleri ve mali ve para politikalarının eşgüdümü (Cologne Süreci), eşgüdümlü istihdam stratejisi (Lüksemburg Süreci) ve genel yapısal reform ve modernleştirme (Cardiff Süreci) olmak üzere üç temel öğeye sahiptir (<http://www.economics.tcd.ie>, Erişim: 02.04.2005). Hem Lüksemburg hem de Cardiff süreçleri fonksiyonel pazarların önemi üzerinde durmuşlardır. Ayrıca, arz yanlı politikaların mikro ekonomik ilkelerini benimsemişlerdir. Bu süreçler istihdamın sayısal görünümü yerine, istihdam edebilirlik üzerine odaklanmışlardır. Cologne Süreci ise diğerlerinden farklı olarak makroekonomik talep teorisinin ilkelerine dayanmaktadır. Bu yönüyle bu süreç, Euro-Keynesyen stratejinin bir

parçası olarak görülebilir. Lüksemburg ve Cardiff Süreçlerinin aksine Cologne süreci rapor zorunluluğu getirmemektedir (Heise, 2002:2-3).

3.3.2.2.5. Lizbon Stratejisi

Avrupa Birliği'nde 2000 yılında yürürlüğe konulan Lizbon Stratejisi Avrupa'yı, 2010 yılına kadar, "daha çok sayıda ve daha nitelikli istihdam ve daha fazla sosyal uyumla, sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı gerçekleştirebilecek, bilgiye dayalı dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi haline getirmeyi" amaç olarak belirlemiştir. Strateji ile, Avrupa'nın ABD karşısındaki rekabetçi pozisyonunun güçlendirilmesi ve işsizlik sorunu ile mücadele için 2010 yılına kadar 15 milyon yeni iş yaratılması hedeflenmiştir. Lizbon Stratejisi uzun-dönemli bir eylem planına dayanmaktadır. Bununla beraber, daha fazla ekonomik büyümeye ve daha fazla istihdama, daha fazla sosyal dayanışmaya ve çevresel sürdürülebilirliğe ulaşabilmek için üye ülkelerin kendilerini bu politikalara daha fazla adanmaları gerekmektedir (<http://www.newropeans-magazine.org>, Erişim: 12.04.2005).

Sürdürülebilirlik ve sosyal güvenlik Lizbon Stratejisi'nin en önemli amaçları arasında yer almaktadır. Fakat bu strateji sadece AB, ekonomik olarak başarılı ve uluslararası rekabette söz sahibi olursa gerçekleştirilebilecektir. Bu sürecin güvenilirliği, üye ülke hükümetlerinin AB'deki zayıf ekonomik büyümeyle ve yüksek işsizlikle daha ciddi mücadele etmelerine bağlıdır. Bu stratejinin ana hedefi, 2010 yılında Avrupa'da istihdam oranını % 70 ve 2006 yılında kadınların istihdam oranının % 60'ın üzerine çıkarılmasıdır (<http://www.bdi-online.de>, Erişim: 02.04.2005).

Lizbon Stratejisi'nin beş öncelikli konusu bulunmaktadır: Bunlardan ilki; iş çevreleri ve politikacılar için temel sorun olan Avrupa'nın rekabetçi kapasitesinin artırılmasıdır. Büyüme ve istihdam stratejinin temeli olmalı ve Avrupa politikalarının temelini yeniden dağılım değil rekabet oluşturmalıdır. İkinci olarak, yenilik ve bilgi Avrupa politikalarının ve bütçe planlarının temel amaçları olmalıdır. Üçüncü olarak, Avrupa'da her şeyi düzenleme süreci tersine çevrilmelidir. Dördüncü olarak, özellikle network endüstrilerinde pazar açılımı zorlanmalıdır. Geçmişteki

liberalleşme başarıları konsolide edilmeli ve iç pazarın tamamlanması süreci hızlandırılmalıdır. Son olarak da; daha az devlet, daha az vergi ve daha fazla bütçe disiplini istikrar ve şirket ve tüketicilerin üzerindeki yüklerin kaldırılmasının ön şartıdır (<http://www.economics.tcd.ie>, Erişim: 02.04.2005). Lizbon Zirvesi, bir anlamda Avrupa'nın ekonomik gücü ile sosyal modeli arasındaki bağı ön plana çıkarmıştır. Zirvede aynı zamanda, Avrupa'nın zayıf noktalarına da değinilmiştir. En önemli unsur, gelecek on yıl içinde Avrupa'nın ekonomik ve sosyal gündeminin parametrelerinin belirlenmiş olmasıdır.

Mart 2001'de toplanan Stockholm Zirvesi'nde ise, bunlara iki ara, bir de yaşlı istihdamı için ilave hedef konmuştur. Buna göre toplam istihdamı % 67'ye, kadınların istihdamını % 57'ye ve yaşlıların istihdamını da % 50'ye çıkarmak ana hedefdir. Mart 2002 Barselona Zirvesi'nde ise, tam istihdamın AB hedefi olduğu kabul edilerek, genişleyen AB'de Lizbon İstihdam Stratejisi'nin güçlendirilmesi temel alınmıştır. Bu zirvede daha çok ve daha iyi işlerle, tam istihdam için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi bir kez daha vurgulanmış, uygulamaların daha iyi izlenmesi, değişik programlar arasındaki bütünlük ve tamamlayıcılığın iyileştirilmesi, şeffaflık ve anlaşılabilirliğin artırılması için koordinasyonun güçlendirilmesine karar verilmiştir (<http://www.europa.eu.int>, Erişim: 13.02.2005).

3.3.2.3. Avrupa Birliği'nde İstihdam ve Sosyal Politika

AB, kuruluşundan bu yana sosyal kaygıları olan ve bu yolda politikalar üreten bir birliktir. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'na götüren Roma Anlaşması ve sonrasındaki gelişmeler, Topluluğun yalnız ekonomik değil, sosyal bir dayanışma ve bütünleşmeyi benimsediğini ortaya koymaktadır. Sonradan AB'ye dönüşen AET, bu açıdan diğer tüm ekonomik işbirliği anlaşmalarının da ötesinde yer almaktadır. AB giderek, ulusal devletlerin ötesinde "ulusüstü-supranational" bir karar organı durumuna gelirken, sosyal bütünleşmeyi sağlama ve bir "Sosyal Avrupa" yaratma amaçlarını önemsemekte ve önemli bir sosyal politika tarafı veya kaynağı konumuna gelmektedir (Koray, 2000:85).

Avrupa’da “istihdam odaklı sosyal politika”, işsizliğin etkilerini azaltıcı sosyal önlemler yerine istihdamı artırıcı önlemlere geçişi amaçlamaktadır. Bunun başarılması oldukça güçtür. Çünkü, tam istihdam yaratılmasından çok, anti-enflasyonist kaygılarla yürütülen bir program şekline dönüşmektedir. Bu politikanın işgücü piyasasına yansımaları ise, yeni işlerin yaratılabilmesi için, niteliklerin artırılması ve işgücü piyasalarının daha esnek hale getirilmesidir (Zengingönül, 2003b:168).

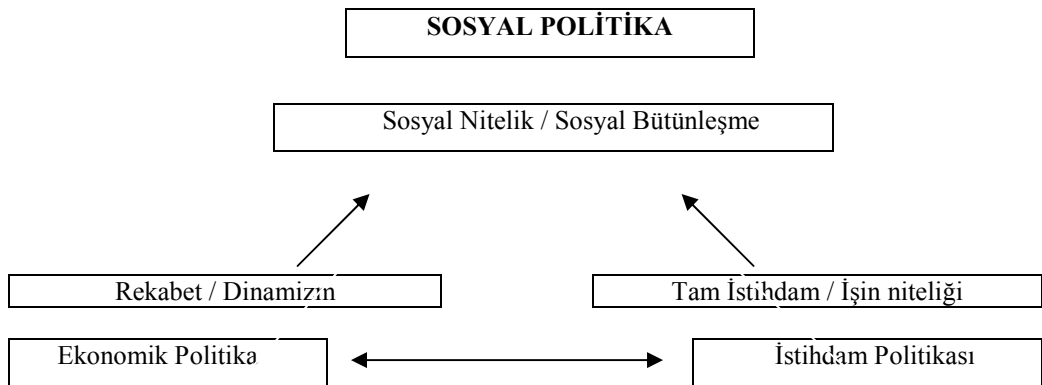
3.3.2.3.1. Sosyal Politikanın Unsuru Olarak İstihdam Politikası

Avrupa Birliği’nde, sosyal politika alanında uzlaşmanın sağlanması güç ve tartışma konusu olan bir durum niteliğindedir. Sosyal politika konusunda birlik düzeyinde uzlaşmanın zorluğu, üye devletlerin kendilerine ait olan ulusal sosyal politikalarında ve eğitim, sağlık hizmetleri, istihdam, sosyal güvenlik harcamaları gibi sosyal politikaya ilişkin alanlarda hakimiyeti birliğe bırakma konusundaki isteksizliklerinden kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği’ne üye devletler arasındaki sosyal, kültürel ve ideolojik farklılıklar da birliğin sosyal politika alanında uzlaşmasını zorlaştıran etkenlerdir. Bu nedenle, 1957 yılında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)’nin Roma Antlaşması ile sosyal politika alanında farklı görüşler arasında uzlaşmayı temsil eden bir politika oluşturması gerekmiştir. Bir anlamda Roma Antlaşması’nın sosyal politika alanında sınırlı sayıda hüküm içermesi, Avrupa düzeyinde istihdam ve sosyal politikaların diğer politikalara göre daha geç ve ağır gelişme göstermesinin nedeni olmaktadır (Palaz, 2003:301).

İstihdam, 1980’li yıllardan itibaren Avrupa Topluluğu’nun ortak kaygılarından birisi olarak ortaya çıkmıştır. Bu gecikmenin ardında yatan, başarılı bir ekonomik politika ve bütünleşmenin beraberinde çalışma yaşam ve koşullarında uyum ve sosyal bütünleşmeyi de sağlayacağı düşüncesidir. Bu düşüncenin tersine, ulusal sosyal düzenlemeler ortak pazarın işleyişine bağlı olarak kendiliğinde uyumu gerçekleştirilememiş ve sosyal politika kapsamında istihdam politikası oluşturulması gerekliliği doğmuştur (Gülmez, 2003:2-3). Bu nedenle AT, günümüzde iyi tanınan bir Toplum sosyal politikasının ortaya çıkışına yol açan bir “sanayi politikası”

yürütmüştür. Bu oluşumun iki eksenini vardır. Bir yandan işgücü piyasasına giriş (göçmenler, erkek-kadın eşitliği) sorunsalına dayalı kurallarla “Avrupa Ortak İşgücü Piyasası”nın oluşturulması amaçlanmıştır. Diğer yandan, sektörel ya da işletmelerin yeniden yapılanmalarının istihdam üzerindeki etkilerinin yönetilmesine ilişkin kuralların uygulamaya konulduğu gözlenmiştir. Bu anlamda sorun, çalışanın hukuksal ilişkisinin ya da işverenlerin işçilerin istihdamını etkileyen kararlarının toplu olarak düzenlenmesidir (Erdut, 2000:986). Ayrıca, AB Komisyonu’nun sosyal konulara ve istihdama ilişkin 2005 yılına dek gerçekleştireceği politika ve faaliyetleri belirleyen "Sosyal Politika Gündemi", ekonomik ve sosyal politikalarla istihdam politikasının olumlu ve dinamik etkileşimini ve tüm tarafların yeni stratejik hedef için işbirliği yapmalarını öngörmektedir. Buna göre, ekonomik ve sosyal ilerlemenin gerçekleştirilebilmesi için yapılandırılan politika bileşimleri bu politikaların birbirlerine bağımlılığını yansıtmalı ve karşılıklı olarak olumlu şekilde güçlendirilmelerini hedeflemelidir. İstihdam oranının artırılması, sosyal koruma sistemlerinin sürdürülebilmesine yardımcı olmaktadır. Sosyal bütünleşme insan kaynaklarının yetersiz şekilde kullanılmasını engellemektedir. Böylece, politikaların birbirlerine bağımlılığının yönetimi ile, ekonomik ve sosyal ilerlemenin sürdürülmesine yol açacak olan bir "politika bileşimi" sağlanmış olacaktır (TİSK, 2000:10-11).

Şekil 7: Sosyal Politika-İstihdam Politikası Etkileşimi



Kaynak: TİSK, 2000:11.

Özetle, Avrupa Toplulukları'nın öncelikli ve temel amacı "ekonomik" eksenli olduğundan, bütünsel bir sosyal politika öngörmemişler ve üye ülkeler arasında sosyal alanda sıkı işbirliğine odaklanmışlardır. Bununla birlikte, istihdama ilişkin konulara, çalışma, sağlık ya da sosyal koruma sorunlarına tümüyle ilgisiz kalmamışlardır (Gülmez, 2003:6). Topluluğun sosyal politikası her şeyden önce sınırsız bir işgücü piyasasına girişle ilgilidir ve bu oluşum, çalışma ve istihdam konusunda ulusal mevzuatların uyumlaştırılmasının bir sonucu olan topluluk iş hukukunun doğuşunun da başlangıcıdır (Erdut, 2000:987).

3.3.2.3.2. Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Kapsamı

Avrupa Birliği'nde, 1980 yılından itibaren sosyal politika alanında yapılması gerekenler daha yoğun bir biçimde gündeme gelmeye başlamıştır. 1989'da Topluluk Sosyal Şartı'nın müzakereleri sırasında, toplulukta sosyal politika alanında izlenecek tutum konusunda, "müdahaleci-düzenleyici" rolü savunanlarla "laissez faire" yaklaşımını benimseyenler arasında bölünme yaşanmıştır. İkinci eğilimi savunan İngiltere'nin, Topluluk Sosyal Şartı'nı onaylamaması ile "Avrupa Sosyal Birliği" konusunda uzlaşma sağlanamamıştır (Çelik, 2004:76). Avrupa sosyal politikasının ulusal sosyal politikalardan farklı bir yapıda olması, Avrupa düzeyinde sosyal politika alanında uzlaşmayı zorlaştırmaktadır.

Temelde Avrupa istihdam ve sosyal politikasının amacı aktif, içerici ve sağlıklı bir toplumda herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardını sağlamaktır. Avrupa sosyal politikasının başlıca görevleri, AT'nun 136.maddesinde, "topluluk (AB) ve üye ülkeler, istihdamın teşvik edilmesini, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesini, bu iyileşme sürdürülürken yaşama ve çalışma şartlarının uyumlu hale getirilmesini, düzgün sosyal korumayı, yönetim ve işçiler arasında diyalog sağlanmasını, kalıcı yüksek istihdama yönelik olarak insan kaynaklarının geliştirilmesini ve dışlanmaya karşı savaşılmamasını amaç edineceklerdir" şeklinde belirtilmektedir (<http://www.deltur.cec.eu.int> (a), Erişim: 21.04.2005).

Avrupa Birliği'nde sosyal güvence ve istihdam politikası üye ülkeler arasında farklı olmakla beraber, çalışma şartları, emeklilik, yoksullukla mücadele, sosyal

güvenlik, sağlık, yaşlıların bakımı, sosyal yardım, ayrımcılıkla mücadele gibi alanlarda belli standartlara uyulmaktadır. Avrupa Birliği'nin sosyal politikası, çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçi ve işveren kesimleri arasında bir diyalog ortamı oluşturulması ve üye ülkelerin sosyal politikaları arasında uyum sağlanmasını amaçlamaktadır (<http://www.deltur.cec.eu.int> (b), Erişim: 24.04.2005).

Avrupa Sosyal Politikası'nın temeli şu esaslara dayanmaktadır: işçilerin serbest dolaşımı, cinsiyetler arasında eşit davranma, işyerindeki yapısal değişikliklere rağmen iş ilişkisinin devamlılığı, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin korunması, işçilerin yönetime katılması ve sosyal diyalog. Bu esaslara, bunların sağlanmasında mali ve teknik katkılar sağlamak üzere kurulan Avrupa Sosyal Fonu (ASF)'nu da eklemek mümkündür (Tuncay, 1997:99). ASF, AB'nin insana yatırım yapmak için oluşturduğu, yapısal fonlara ayrılan mali kaynakların yaklaşık % 12.3'ünü kullanan mali araçtır. Kişilerin yeteneklerini ve çalışma potansiyellerini geliştirerek işçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmeye, işçilerin coğrafi ve mesleki hareketliliklerini artırmaya ve özellikle mesleki eğitim ve yönlendirme ile uyum sağlamalarını kolaylaştırmaya yönelik programlara mali destek sağlamaktadır. 2000-2006 programlama döneminde AFS'nun sadece bu amaçların finansmanına yönelik 60 milyon Euro yatırım yapması planlanmıştır (<http://www.ba.metu.edu.tr>, Erişim: 14.04.2005).

Gittikçe yaşlanan bir nüfus, değişen istihdam biçimleri ve aile yapılarındaki devrim Avrupa toplumunda kökten bir dönüşüme yol açmaktadır. AB'nde 17 milyon işsiz bulunması istihdam politikasının sosyal politikanın ne denli ayrılmaz bir parçası olduğunu ortaya koymaktadır. Dahası, artan emeklilik ve sağlık sistemi maliyetleri ancak yüksek bir istihdam düzeyiyle karşılanabilmektedir. Bu nedenle Avrupa Komisyonu sosyal politikanın artık durağan kalamayacağını, yeni koşullara esnek biçimde uyum göstermesi gerektiğini vurgulamıştır. İşsizlikle mücadeleye ve yeni işlerin yaratılmasına yönelik önlemler gündemin ilk maddesini oluşturmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, Avrupa sosyal politikası kapsamındaki faaliyetler işgücü piyasası ve iş hukukunun bununla ilgili yönleri ile

sınırlandırılmamalı, AB'nin tüm nüfusunu kapsamalıdır (<http://www.deltur.cec.eu.int> (c), Erişim: 21.04.2005).

3.3.2.3.3. Avrupa Sosyal Modeli Bağlamında İstihdam Politikası

“Avrupa Sosyal Modeli” ya da “Sosyal Avrupa”, bir anlamda Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının ve bu alanda kazanılan tarihsel, hukuksal, demokratik ve insan haklarına dayalı kazanımlarının ve değerlerinin bir yansıması olarak görülmektedir. Avrupa Sosyal Politikası'nın temel farklılığı ise, yeni bütünleşme sürecinde ekonomik ve parasal birlik gibi ortak politik alanlarından farklı nitelikte olmasıdır. Bu farklılık, sosyal politikanın her üye ülkenin kendine özgü niteliklerinin korunduğu bir alan olmasından ve kendi ulusal, tarihsel ve kültürel yönleriyle desteklenmesinden kaynaklanmaktadır (Çavdar, 2003:74). Avrupa Sosyal Modeli, bir yandan ülkeler arası ekonomik bütünleşme ile barışı güvence altına almanın, diğer yandan ulusal planda sosyal uzlaşmaya dayalı bir modelle ekonomik ve siyasal istikrarı güvence altına almanın ifadesidir. AB'nin sosyal boyutu, salt bir teknik müktesebat konusu değil, Avrupa'nın dayandığı modelin kendisidir. Bütünleşen Avrupa'da sosyal boyutun gelişimi de bunun ispatı olmaktadır (Çelik, 2002:4).

Büyük yapısal reformlar sonuçlandığı zaman (tek pazar ve parasal birlik gibi), ekonomik ve sosyal politikalar arasında yeni bir sinerji yaratma amacına yönelik olan Avrupa Sosyal Modeli gelecek vizyonunun yürütücüsü olacaktır. Model beraberinde dengeleri getirmektedir. Bunlardan ilki, sosyal kaynaşma ve dayanışma güvencesi sağlayan piyasa güçleri ile birlikte düzenleyici sistemlerin yer aldığı, açık ve aktif piyasa mekanizmasının oluşturulmasıdır. İkinci olarak, özgürlüğü ve insan onurunu destekleyen, insan haklarına ve hukuka dayalı demokratik toplum olmaktan ödün vermeyen ideal dayanışmayı amaçlamaktadır. Avrupa Sosyal Modeli, eğitim ve öğretimden istihdama, sağlık ve sosyal korumaya kadar çeşitli eylem alanlarını kapsamaktadır. Komisyon, sosyal politikaları Avrupa koşullarında standardize etme amacı taşımaksızın politikalar arasındaki yakınlaşmayı artırmayı hedeflemektedir. Komisyonun amacı, Avrupa'yı en yüksek rekabet gücüne sahip, dinamik bilgi ekonomisine dayalı, istihdam ve sosyal kaynaşmada niteliksel ve niceliksel gelişme

eksenli sürdürülebilir kalkınmanın yaşandığı bir hale getirebilmektir. Gerçekte, her bir ülkedeki ulusal durum, sosyo-ekonomik oluşum ve kültür, gelenek ve organizasyon yöntemlerinin farklılığı sonucu ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. Böylece sosyal diyalog ülkelere göre farklı şekillerde düzenlenmektedir (www.sport-employment.org, Erişim: 03.05.2005). Avrupa Sosyal Modeli sadece Avrupa sınırları içerisinde değil, işgücü piyasası koşullarının uluslar üstü seviyede düzenlenmesine ilişkin önlemleri kapsamaktadır. Bu nedenle, ülkeler arasındaki ilişkilerin etkinlik kazanması sosyal diyalog sürecinin önemini artırmaktadır (Özdemir, 2005:41).

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasında refah devletine yönelik düzenlemelerin farklılık göstermesi "Avrupa Sosyal Modeli"nin temelde aldatıcı olduğu düşüncesini gündeme getirmektedir. Doğal olarak, bu gözlemin ardında yatan, Avrupa ülkelerinin farklı refah rejimi koşullarına göre sınıflandırılmalarıdır. Üye ülkeler arasındaki bu farklılık, ailenin ve gelirin korunmasına yönelik konularda, devletin göreceli olarak farklı roller üstlenmesi ile ilgilidir. Sosyal düzenlemelerin finansal açıdan yeteri kadar desteklenmemesi, makroekonomik ortamda üretkenlik artışının sağlanmasında ve nüfus koşullarında sorunlar şeklinde kendini göstermektedir (Lindbeck, 2002:1-2).

Özetle, istihdam politikası "Avrupa Sosyal Modeli"nin merkezini oluşturmaktadır. Avrupa'da, 17 milyon insan işsizdir, birlik içinde çalışma çağındaki kadınların sadece yarısı çalışmaktadır. Oysa bu oran, ABD'de 3/2'dir. 65 milyon Avrupalı yoksulluk içinde yaşamaktadır. Bu nedenle, yerine getirilmeye çalışılan ana amaç, ortaya çıkması olası olumsuz sosyal sonuçları önleyici yapısal değişikliklerin başarılmasıdır (www.sport-employment.org, Erişim : 03.05.2005).

3.3.2.4. Avrupa İstihdam Stratejisi (European Employment Strategy)

Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS)'ne, Delors'un Beyaz Kitabı: "Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam" (1993) üzerine başlanılmış ve Avrupa Konseyi'nin Essen Zirvesi'nde işlerlik kazandırılmış, Amsterdam Anlaşması ile resmileştirilmiş ve Lüksemburg Zirvesi'nde istihdam politikaları konulu anlaşma uygulanmaya

başlamadan önce de yürürlüğe girmiştir (Goetschy, 2000:1). Sosyo-ekonomik durumdaki değişmelere yanıt olarak arka arkaya yapılan Avrupa Konseyleri toplantıları (Cardiff 1998, Lizbon 2000, Stockholm 2001, Barselona 2002) AİS'nin temellerini belirlemeyi ve diğer birlik politikalarıyla bağların güçlendirilmesini sağlamıştır. Mart 2000'de yapılan Lizbon Zirvesi'nde, AİS gözden geçirilmiş ve sürdürülebilir büyüme, istihdamın niceliksel ve niteliksel olarak iyileştirilmesi ve 2010 yılına kadar sosyal uyumun güçlendirilmesi konularında görüş birliği sağlanmıştır.

Amsterdam Antlaşması'nda "istihdam bölümü"nin yer alması, AB sosyal politika önceliğinin bireysel veya kolektif işçi haklarından, istihdam olanaklarının artırılması ve işsizliğin azaltılmasına yönelik politikaların genişlemesine yol açmıştır. AİS bu amacın nasıl gerçekleştirileceğini belirtmektedir. Aktif emek piyasası politikaları bu süreçte önemli bir rol oynamaktadır (Casey and Gold, 2004:3). İstihdam politikası AB'nin en önemli öncelikleri arasında yer almaktadır. Bu önceliğin bir sonucu, Avrupa bütünleşme tarihinde ilk defa AB'nin hukuksal temelini oluşturan anlaşmalara "istihdam" adı altında bir bölümün eklenmesidir.

Amsterdam Anlaşmasınının 2'nci maddesi istihdamın "herkesin ortak endişesi" olduğunu belirterek, üye ülkelerin "eşgüdümlü bir istihdam stratejisi oluşturmalarını" istemiştir. İstihdam seviyesinin artırılması amacı, yeni ve karmaşık eşgüdüm süreci ile desteklenmektedir. Essen Zirvesi ile başlayıp Avrupa Konseyi'nin izleyen toplantılarında devam eden aşamada, üye ülkeler Avrupa Komisyonu ve Emek ve Sosyal İşler Konseyinin hazırladığı ve Avrupa Konseyleri tarafından onaylanan Avrupa çapındaki istihdam politikalarını kabul etmişlerdir. Ayrıca, bu politikalara dayanan "Ulusal Eylem Planları"nın geliştirilmesi ve bu planların uygulanması Komisyon'un, Konsey'in ve diğer üye ülkelerin denetimine ve gözetimine bırakılmıştır. Bu sürecin en önemli sonucu, istihdam politikasının Avrupalılaşması olmuştur (Arnold ve Cameron, 2001:3).

AB'ne üye ülkelerin istihdam politikalarında önceliklerin belirlenmesini sağlayan AİS'in dört temel eksenini bulunmaktadır (Sesselmier, 2002:2-3):

- İstihdam edilebilirliğin geliştirilmesi
 - * AB'nde genç ve uzun dönemli işsizliğin azaltılması,
 - * giderici stratejiden önleyici stratejiye geçiş,
 - * ortaklık kavramının teşvik edilmesi,
 - * okuldan işe geçişin kolaylaştırılması .
- Girişimcilik ruhunun geliştirilmesi
 - * mali ve sosyal politikaların yeniden yapılandırılması,
 - * yeni şirketlerin kurulmasının teşvik edilmesi,
- Şirketlerin ve çalışanlarının adaptasyonunu geliştirme amacıyla iş ve iş ilişkilerinin örgütlenmesini modernleştirmek.
- Fırsat eşitliğini geliştirmek
 - * Çeşitli türdeki ayrımcılığı azaltmak,
 - * Aile ve iş yaşamının uyumunu geliştirmek,
 - * İş hayatına geri dönmeyi kolaylaştırmak.

AİS, “yumuşak” ve “sert” hukuk öğeleri içermektedir. Standartlaştırma, hedef belirleme ve dönemseller raporlama, çok taraflı gözetleme, en iyi uygulamaların paylaşılması ve bütün bunların bir kombinasyonunu içeren yumuşak hukuk öğeleri (bağlayıcı olmayan hukuksal düzenlemeler), “açık eşgüdüm metodu” (Open Method of Co-ordination-OMC) olarak adlandırılmaktadır. AİS, daha sonraki açık eşgüdüm metodlarından sosyal dışlama, emeklilik tazminatı ve sağlık konularında ayrılmaktadır. Bu aşama, Konsey kararı değildir ve antlaşmaya dayalıdır. Daha geniş ekonomi politikalarının oluşturulduğu Maastricht süreci ile yakın benzerlikler göstermektedir. Ancak farklı olarak, belirlenen amaçlara ulaşamayan ve tavsiyelere uymayan ülkelere karşı herhangi bir yaptırım getirmemektedir. Tek yaptırım, bu politikalara uyulması konusunda diğer üye ülkelerin uyguladığı baskı olmaktadır. Üye ülkelerin baskısı, uyumun gerçekleştirilmesinin bir yolu olarak kabul edilmektedir (Casey and Gold, 2004:4).

AİS, AB ve ulusal devletler düzeyinde tekrarlanan bir süreçtir. Bu durum pek çok avantaj sağlamaktadır. Birincisi, bu süreç üye ülkelerin AB karar verme mekanizmasındaki siyasi etkinliğini artırmaktadır. Bu da üye ülkeleri AB politikalarını kontrol ve kabul etmede, beraberinde bu politikaları uygulamada avantajlı duruma getirmektedir. Bu süreçte alınan kararlar farklı ulusal kurumlara ve istihdam politikalarına uyumu kolaylaştırmakta ve daha gerçekçi olmaktadır. Sonuç olarak, gerçek ulusal öncelikler AB gündeminde yer almaktadır. Bu süreç sonunda istihdam politikaları Avrupalılaştırılmakta ve yeniden ulusallaştırılmaktadır. İkincisi, AİS orta dönemli bir süreçtir ve aşamalı bir özelliğe sahiptir. Bu da AB'deki işsizlik sorununun aşamalı olarak çözülmesine ve kısa dönemli siyasi kazançların aşılmasına olanak tanımaktadır. Yani AİS, işsizlik probleminin siyasetten arındırılması anlamına gelmektedir (Goetschy, 2000:3). Başka bir deyişle AİS, politikacıların üzerindeki ulusal siyasi baskıları kaldırarak onların daha rahat hareket etmelerini sağlamaktadır.

Üçüncüsü, AİS pek çok açıdan ulusal istihdam politikalarının etkinliğinin artırılmasında bir katalizör olarak hizmet etmektedir: Örneğin bu politika belirli bir süreç zarfında gerçekleştirilmesi gereken hedefler belirlemekte ve bunun için dışsal sınırlamalar getirmektedir (bu uygulama Avrupa Para Birliği'nin gerçekleştirilmesinde başarılı olmuştur). Ayrıca istihdam politikalarını, pek çok AB kurumunun incelemesine sunarak ve AB tavsiyelerine bağlı kılarak, bunların ulusal olarak karşılaştırılması ve test edilmesi olanağını da sağlamaktadır.

Bu avantajların yanında AİS'nin bazı dezavantajları bulunmaktadır. Bu stratejide gerçek anlamda yaptırım yoktur. AB istihdam politikaları, parasal ve ekonomik politikaların emrindedir. Cardiff ve Lizbon Zirveleri'nde bu durum değiştirilmeye çalışılmıştır. AB'nin böyle bir istihdam politikasını gerçekleştirecek finansal olanakları kısıtlıdır. Çok boyutlu yönetim biçiminden kaynaklanan zorluklar da bu stratejinin başarısını kısıtlamaktadır. Ayrıca yaratılan işlerin sayısından daha önemli olan yaratılan işlerin niteliği konusu önemli bir sorun oluşturmaktadır (Goetschy, 2000:4).

3.3.3. Türkiye’de Uygulanan İstihdam ve İşsizlik İstihdam Politikalarının Avrupa Birliği Uyum Sürecine Etkileri

Avrupa Birliği’ne tam üyeliği hedefleyen ve bu alanda uyum çalışmaları yapan Türkiye, çalışma yaşamına ilişkin olarak bazı sözleşmelere imza atarak yükümlülük altına girmiştir. Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ve İnsan Hakları Sözleşmeleri Türkiye ile AB arasında çalışma yaşamına ilişkin onaylanmış belgelerdir (Ceylan, 2002:9). Türkiye, AB’ne uyum çalışmaları çerçevesinde istihdam ve işsizlik politikalarını yeniden yapılandırmaktadır. Türkiye’nin AİS’ne uyumlu bir istihdam politikası oluşturması, gerekli kaynakların sağlanması ve işsizlik sorunu ile mücadelede başarılı sonuçlar sağlaması nedeniyle gereklidir. İstihdam ve işsizlik politikaları konusunda AB’ne uyum çalışmalarının başarısı Türkiye’nin AB’ye katılım sürecini hızlandıracağı gibi, ülkede istihdam alanında daha iyi koşulların oluşmasına da katkı sağlayacaktır.

3.3.3.1. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye

2002 yılı sonunda Avrupa İstihdam Stratejisi’nin değerlendirilmesinden elde edilen sonuçlardan hareketle AİS, 2003-2006 arası dönem için yeniden yapılandırılmıştır. “Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi” bu amaçla 2003 tarihli son Konsey Kararı’nda daha somut göstergeler içeren 10 öncelik alanı ve rehber belirlenmiştir. Böylece, AİS’nin dört eksenini de içine alacak şekilde üç temel amaca odaklanılmıştır. Bunlar; “tam istihdamın sağlanması”, “iş kalite ve verimliliğinin artırılması” ve “sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi”dir (Kenar, 2003a:6-7).

Avrupa Birliği’nin istihdam politikası ile ilgili 2003 tarihli son Konsey Kararı (2003/578/EC)’nda işsizlikle mücadele konusunda üye devletlerin, işsizliğin uzun süreli işsizliğe dönüşmemesi için atıl işgücünün değerlendirilmesine yönelik önlemleri almaları konusu gündeme gelmiştir. Bunun için iş arayanlara, genç ise maksimum altı aylık, yetişkin ise maksimum bir yıllık iş arama süresi içerisinde eğitim, iş tecrübesi ve iş arama yardımı gibi önlemlerle yeni bir başlangıç olanağının sunulması, 2010 yılına kadar uzun süreli işsizlerin % 25’inin eğitim, seminer, yeni iş

olanağı gibi önlemlerden faydalanmasının sağlanması ve iş ve işçi bulma kurumları gibi işgücüyle ilgili kuruluşların modernizasyonu gibi gerekli önlemlerin alınması kararlaştırılmıştır.

Üye devletler, girişimcilik, yenilikçilik ve yatırım kapasitesini destekleyerek yeni istihdam olanakları yaratmaya çalışmalıdırlar. Alınacak önlemler ise, özellikle KOBİ'lerin girişimciliğini teşvik etmek amacıyla bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, girişimcilik ve yöneticilik eğitimlerini destekleyerek girişimciliğin iyi bir kariyer opsiyonu olarak özendirilmesidir. Ayrıca, işgücünün serbest dolaşımının desteklenmesi gerektiği ve üye devletlerin çalışanların ve firmaların değişikliğe uyumunu kolaylaştırmak için gerekli önlemleri almakla yükümlü oldukları vurgulanmıştır. Üye ülkeler, esneklik ve iş güvencesi gerekliliğini dikkate alarak sosyal taraflarla diyalog içinde işçilerin ve firmaların dönüşüme uyum sağlamalarını kolaylaştırmalıdır. İş gücüne katılım, çalışmayı teşvik eden politikalar ve yetenekler yükseltilerek, potansiyel her nüfus grubunu kapsayacak şekilde artırılmalıdır. Kadın iş gücüne katılımı teşvik edilecek ve 2010 yılına kadar istihdam ve işsizlik oranlarındaki cinsiyet farkları azaltılacaktır. Dezavantajlı kişilerin iş gücü piyasasına entegrasyonunu teşvik edici ve ayrımcılığı önleyen politikalar uygulanacaktır. Çalışmanın özendirilmesi ve kayıt dışı işlerin kayıt altına alınması için gerekli önlemler geliştirilecektir.

İnsan kaynağının geliştirilmesi ve hayat boyu eğitim için, 2010 yılına kadar hedeflenen AB çapında 22 yaşındaki gençlerin % 85'inin lise mezunu olmasının ve yetişkin işgücünün (25-64 yaş arası) en az % 12.5'unun hayat boyu eğitime katılmasının sağlanmasıdır. Bununla birlikte, ücret ve istihdam eşitsizliğine yol açan eğitim, sektörel ve mesleki birikim, ücretlendirme sistemleri gibi sebeplerin tüm AB çapında ortadan kaldırılmasına çalışılması ve 2010 yılına kadar eğitimini tamamlamamış kişilerin en fazla % 10'unun ve tüm AB ülkeleri çapında özürülerin işsizlik oranlarının önemli bir ölçüde düşürülmesi alınan diğer kararlardır (EC, 2003:18-21).

Yeni üye devletlerin AİS'ne katılımını sağlamak üzere, bir aday ülke olarak Türkiye'nin, istihdam politikalarını ve süreçlerini AB'nin Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi'yle uyumlaştırmak için gerekli olan adımları atması gerekmektedir. AB'ne aday ülkelerin ise, AİS'ne dahil olması için çalışmalara 1999 yılından itibaren başlanılmış ve bunun için aşamalı bir geçiş süreci belirlenmiştir. İlk adım, her aday ülkenin ayrı ayrı, fakat aynı formatta hazırlanması gereken "İstihdam Durum Raporu"dur (Employment Background Study). Bu rapor, bir anlamda ülkenin istihdam ve işgücü piyasasının fotoğrafının çekilmesidir.

İkinci aşama, Komisyon yetkilileri ile aday ülke uzmanlarının ortaklaşa hazırlayacakları ve ülkenin istihdam konusundaki önceliklerini ve izlenecek politikaları belirleyen "İstihdam Ortak Değerlendirme Belgesi"dir (Joint Assessment Paper). Aday ülke ile AB Komisyonu arasında imzalanan bu belge, aday ülkenin işgücü piyasasının modernizasyonu ve uyumuna ilişkin hem kendi kamuoyuna hem de AB'ye karşı resmi bir taahhüt niteliğindedir.

Üçüncü aşamada, aday ülkelerin "Ortak Değerlendirme Belgesi"nde anlaşma sağlanan ortak hedeflere ulaşmada kaydedilen ilerlemeleri anlatan ve her yıl aday ülkece hazırlanan "İlerleme Raporu"dur. Son aşama ise, aday ülkelerin Birlik istihdam programlarına tamamıyla katılması ve Avrupa Sosyal Fonu'na hazırlık çalışmalarının tamamlanmasıdır (<http://www.iskur.gov.tr> (b), Erişim: 24.04.2005).

3.3.3.1.1. Türkiye'de Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi'ne Uyum İçin Yapılan Çalışmalar

AİS'ne uyum çalışmalarına başlayan Türkiye, çalışmaları Türkiye İş Kurumu (İş-Kur) koordinatörlüğünde yürütmektedir. İlk adım olan İstihdam Durum Raporu hazırlanmış ve Ağustos 2003 tarihinde Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. Türkiye işgücü piyasasının kapsamlı bir analizinin yapıldığı rapor, taslak halinde iken Aralık 2002'de yayımlanan Ulusal Gözlemevi Ülke Raporu ve İstihdam Temel Çalışması İş-Kur tarafından tamamlanmış ve AB Sosyal İşler ve İstihdam Genel Müdürlüğü'nün incelemesine sunulmuştur. Ulusal Gözlemevi Raporu, Türk mesleki

eğitim sistemini konu almakta ve Türkiye işgücü piyasası hakkında bilgiler içermektedir. Avrupa Komisyonu, 2002 yılında Türkiye'ye Mali Yardım Programı kapsamında, İş-Kur'a önemli fonlar sağlanmıştır. Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi olarak adlandırılan, 50 milyon Euro'luk kapsamlı bir programın 40 milyon Euro'su AB tarafından hibe olarak sağlanmış ve kullanılmaya başlanmıştır. Bu fon İş-Kur'a üç farklı alanda destek olmayı planlamaktadır: Kurumsal kapasitenin oluşturulması için İş-Kur'a destek vermek, istihdam edilebilirliği arttırmak için hedef gruplara geniş bir eğitim sağlamak ve taşra bürolarını modernleştirmesi ile birlikte büro ağının işleyişini geliştirmesi için İş-Kur'a finansal destek sunmaktır (Kresthemer, 2003:11).

AİS'e dahil olmada ikinci adım, Komisyon'un her aday ülke için hazırladığı ve ülkenin istihdam önceliklerini belirlediği "Ortak Değerlendirme Belgesi (ODB)"dir. İstihdam Durum Raporu'nun Avrupa Komisyonu'nca kabul edilmesinden sonra Ortak Değerlendirme Belgesi hazırlıkları için çalışmalara başlanılmıştır. ODB, istihdamdan sorumlu Avrupa Komiseri ile aday ülke alışma Bakanı tarafından imzalanmaktadır. Temel ilkelerden hareketle AİS'nde kamu istihdam kurumları esas oyuncu konumundadır. Bu nedenle, AİS'nin etkin olarak işleyebilmesi için ye ve aday ülkelerin istihdam kurumlarını yeniden yapılandırılmaları ve kurumsal kapasitelerini güçlendirmeleri gerekmektedir (Kenar, 2003(b):23).

Gerçekleştirilen çalışmalardan birini de, Avrupa Sosyal Fonu (ASF) hazırlıkları oluşturmaktadır. Bu erevede Ulusal Programın Sosyal Politika ve İstihdam bölümünde "alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ASF alışmalarına Katılım için İdari Kapasitesinin Güçlendirilmesi" konusuna bir öncelik olarak yer verilmiştir. Fon toplantılarına gözlemci olarak katılımı öngören bu öncelik kapsamında bir kurumsal yapılanma gerçekleştirilmesi ve ASF faaliyetlerinin izlenmesi amaçlanmaktadır (Sungar, 2003:14). Adaylık sürecinde kaydedilen bir diğer önemli gelişme, işgücü piyasası istatistiklerinin AB standartlarında üretilmesi amacıyla İş-Kur bünyesinde İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu'nun oluşturularak çalışmalara başlanmasıdır. Bunun yanı sıra Yabancıların alışma İzinleri Kanunu ile Türkiye'de çalışan yabancıların çalışma izinlerinin tek

elden verilmesi sağlanarak yabancı çalışanlarla ilgili sağlıklı verilerin toplanması ve kaçak yabancı istihdamın önlenmesi hedeflenmiştir (Başesgioğlu, 2003:3). AİS ile uyumlu, etkin istihdam politikası önlemleri ve hizmetlerin tasarlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konusunda 2003 yılı itibarıyla “aktif işgücü programı” projesi vardır. 2005 yılında tamamlanması öngörülen bu projedeki amaçlar; İş-Kur’un kapasitesini geliştirmek, işsizlikten en çok etkilenen gruplar için istihdam edilebilirliği artırmak, iş arayan kişileri bilgilendirme ve danışmanlık sağlamak, iş arayanların becerilerini piyasayla uyumlaştırmaktır. Bu projeden beklenen yararlar, 25,000 kişiye aktif istihdam önlemlerinin sunulması ve bunların %50’sinin işgücü piyasasına girip kendi hesabına çalışmasının sağlanması ve KOBİ’lerin teşvik edilmesidir. Projenin uygulama sürecinde İş-Kur’un tanınırlığının artarak böylece kuruma başvuruların yükselmesi de bir sonuç olarak ortaya çıkacaktır (Ceylan, 2003: 37).

Uyuma yönelik olarak Mayıs 2003’te TBMM tarafından çalışma süresi, kısmi ve belirli süreli çalışma, toplu işçi çıkarma ve işverenin iflası halinde müktesebatı kısmen de olsa iç hukuka aktarmayı amaçlayan yeni bir İş Kanunu kabul edilmiştir. Kanun ayrıca, toplu işten çıkarma, iş yerinin devri ve iflas hallerinde çalışanların korunması, çocuk işçiliğinin önlenmesi, kadın-erkek eşitliği, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog, ayrımcılıkla mücadele konularında AB müktesebatına uyum açısından düzenlemeler içermektedir (Kenar, 2003a:25). Çocuk işçiliğine ilişkin olarak da çocuk işçiliği tanımı değiştirilerek yaş sınırı 12’den 15’e yükseltilmiştir. Çocuk Haklarının Uygulanmasına ilişkin Avrupa Sözleşmesi Ekim 2002’de yürürlüğe girmiştir (DPT, 2003:82-83). 2004 Yılı İlerleme Raporu’nda, istihdam politikası ile ilgili olarak 2002 yılında % 10.3 olan ortalama işsizlik oranının 2003 yılında gerilediği belirtilerek, kadınlarda bu oranının % 7.3 ve erkeklerde ise % 9.5 olduğu belirtilmektedir. 2002 yılında genel istihdam oranı % 45.5’tir ve 2000 yılından bu yana gerilemektedir. Kadınların istihdam oranı % 25.5’le özellikle çok düşüktür, bu oran erkeklerde 2000 yılında % 70 iken, 2002 yılında % 65.5 olarak gerçekleşmiştir. İlerleme Raporu’nda ayrıca, AİS’e uyumlu bir ulusal istihdam politikası geliştirmeye yönelik çabaların sürdürülmesi gerekliliği belirtilmiştir.

Özellikle kadınların istihdama katılımının düşük olması, yüksek düzeylerde seyreden genç işsizliği, kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ve güçlü kırsal/kentsel işgücü piyasası bölünmüşlüğü istihdama ilişkin temel sorunlar olarak sıralanmaktadır. İstihdam alanında Türkiye'nin politikalarının AB ile uyumlu hale getirilmesi ve ülkenin bu alanda karşılaştığı zorlukların belirlenebilmesine yönelik bir adım olarak, Ortak Değerlendirme Belgesi'ne ilişkin çalışmaların aktif olarak sürdürülmesi gerektiği belirtilmiştir. Ekonomik ve sosyal uyum alanındaki katılım-öncesi yardım bu çalışmayı desteklemelidir ve ODB'nde tanımlanan eksikleri ve zayıflıkları ele almalıdır (DPT, 2004:95-97).

3.3.3.1.2. İşgücü Piyasası Özellikleri Açısından Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu

Tam istihdama ulaşmak için istihdam oranlarının artırılması hedefi tüm ülkelerin olduğu gibi AİS'in de en temel amacını oluşturmaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye'de istihdam oranının oldukça düşük olduğu görülmektedir. 2003 yılında Türkiye'de istihdam oranı % 43.6 ile AB ortalamasının yaklaşık olarak 20 puan altındadır. Türkiye açısından önemli nokta, birlik ortalamasının altında olan istihdam oranının AB üyeliğine aday ülke konumunun açıklandığı 1999 yılından bu yana giderek azalmasıdır. 2010 yılı için Lizbon Stratejisi'nin ana hedefi olan % 70'lik istihdam oranının da 26 puan gerisinde kalmaktadır. İstihdam oranı Türkiye'ye yakın ülkeler % 51.2 ile Polonya ve % 54.2 ile Malta'dır. Türkiye'de 1995 yılında % 51.2 olan istihdam oranının 2004 yılında % 43.8'e düştüğü görülmektedir (Çizelge 4). Son 10 yılda nüfusun yaklaşık 11 milyon artış göstermesine rağmen, aynı dönemde istihdam sadece 3 milyon 475 bin kişi artmıştır. Türkiye bu dönemde artan nüfusa yetecek kadar istihdam yaratamamıştır denilebilir.

Türkiye'de istihdam oranının düşük olması, kadın istihdamının düşük olmasından kaynaklanmaktadır. 2003 yılında 24 milyon 204 bin olan 15 ve üstü yaş kadın nüfusunun 6 milyon 184 bini (yaklaşık ¼) istihdam edilmektedir. Kadın istihdam oranı % 24 ile AB ortalamasının 30 puan, Lizbon hedefinin ise 36 puan

gerisindedir. İşgücü piyasalarının modernizasyonu ve yeni İş Kanunu ile başta kısa süreli çalışma olmak üzere esnek çalışma biçimlerinin mevzuata dahil edilmiş olmasının kadınların işgücüne katılımını ve istihdam olanaklarını artırması beklenmektedir (Kenar, 2003a:14). Bu konuda radikal gelişmeler sağlanmadığı sürece, Türkiye'nin 2010 yılında Lizbon hedeflerini yakalaması mümkün görülmemektedir.

Nüfus artış hızındaki azalmaya rağmen 2003 yılında Türkiye'nin nüfusu (70 milyon 712 bin), AB'ne en son katılan 10 ülkenin nüfusunun neredeyse toplamına (74 milyon 198 bin) yakındır. İşgücü arzının en temel belirleyicisi olan nüfus artışında Türkiye'de azalan oranda bir artış gözlenmektedir. 1994 yılında binde 18.5 olan yıllık nüfus artış hızı, 2003 yılında binde 15.3'e düşmüştür (Çizelge 2). Nüfus artış hızındaki azalma nüfusun yaş bileşimini de değiştirmektedir. Nüfusun olası yaş bileşimiyle ilgili olarak 1990 yılını ve sonrasını kapsayan çalışmalar, 20 ile 54 yaşlar arasındaki nüfusun toplam içindeki payının büyük ölçüde artacağını göstermektedir (halen yüzde 44 olan bu oran 2010 yılına gelindiğinde yüzde 52'ye yükselecektir). Genç nüfusun (0-14 yaş) toplam içindeki payının hızla düşmesi (yüzde 35'den yüzde 26'ya), bunun yanı sıra küçük bir oran da oluştursa yaşlı nüfusun (65 ve üzeri) payının artması (yüzde 4'ten yüzde 6'ya) bağımlı konumdaki nüfusun toplam içindeki payı açısından olumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir (Tunalı ve diğerleri, 2003:36-37). Türkiye açısından, AB nüfusunun yaşlanan yapısı dikkate alındığında, genç nüfus ancak istihdam imkanı sağlanabilirse bir avantaj olabilecektir. Bu nedenle, Türkiye'de 2010 yılına kadar artması beklenen 20-54 yaş grubundaki nüfusun nitelikli olarak işgücü piyasasına kazandırılması ve istihdam olanaklarının artırılması gerekmektedir. AB'nin kaygısı niteliğinde olan Türkiye'den işçi göçü, bu anlamda her iki tarafa da olumlu katkılar sağlayabilecektir. Türkiye'nin genç bir nüfus yapısına sahip olması ve AB'nin yaşlanan nüfus yapısı birbirini tamamlamaktadır. Bu doğrultuda, AB'ndeki işgücü sorununa, Türkiye'den işçi göçünün beklenenin aksine olumlu katkı yapabileceğini de söylemek mümkündür.

Türkiye’de çalışma çağındaki nüfusta artış olmasına rağmen işgücüne katılma oranları AB ortalamasının oldukça altında kalmaktadır. 2003 yılında AB ortalaması % 69.3 olan bu oran, 10 yeni ülkede % 65.5 ve Türkiye’de % 50.5’tir. AB ülkeleri içinde işgücüne katılma oranı Türkiye’ye en yakın ülke % 59 ile Malta’dır. Bu nedenle, Türkiye’de artan nüfusun işgücüne katılımını sağlayacak önlemlerin başarısı, insan gücünün verimli kullanılmasını sağlayacağı gibi, bu konuda AB’ye uyumu da kolaylaştıracaktır.

İstihdamın sektörel dağılımı açısından da AB ile Türkiye arasında önemli farklılıklar görülmektedir. 2003 yılında Türkiye’de tarımın payı % 33.9, sanayinin % 19.2 ve hizmetlerin % 49.2 iken (Çizelge 5), bu oranlar AB ortalamasında sırasıyla % 4.1, % 25 ve % 71’dir. AB ülkelerine göre Türkiye tarıma dayalı ekonomi görüntüsü sergilemektedir ve tarımın istihdamdaki yüksek payı AB ile bütünleşmede sorun oluşturmaktadır. Verimliliğin çok düşük olduğu tarım sektöründe geniş bir işgücünün barındırılması işgücü piyasasının etkinliğini sınırlamaktadır. AB ile kıyaslandığında, Türkiye’de yıllar itibarıyla tarımın payının giderek azaldığı görülmektedir. Ancak, yine de toplam istihdam içinde tarım hâlâ önemli bir paya sahiptir. Dünyada gözlenen genel eğilime paralel olarak, Türkiye’de hizmetler sektörünün payı artış göstermekle birlikte, bu artış AB ortalamasının altındadır ve beraberinde sanayi sektörünün payının da artırılması gerekmektedir.

AİS’e uyum açısından önemli bir diğer konu da, kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasıdır. Türkiye’de herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanların oranı 2003 yılında % 51.7 iken, bu oran 2004’te % 48.1’e düşmüştür (Çizelge 11). Türkiye’de tarım sektöründeki istihdamın az da olsa diğer sektörlerle yönelmesi bu oranın azalmasını açıklamaktadır.

İşsizlik oranı Türkiye’de, 2003 yılında % 10.5 civarındadır. Birlik içindeki Polonya (% 19.2), Slovakya (% 17.5), Letonya (% 12.7) ve İspanya (% 11.3)’nın işsizlik oranları Türkiye’den yüksektir (Çizelge 25). Türkiye’de 6 aydan fazla işsiz olanların oranı % 34.8 iken, bir yıldan fazla işsiz olanların oranı % 21.9’dur (Çizelge 18). İşsizliğin yaş gruplarına göre dağılımında, 15-24 yaş grubunda işsizlik oranı %

39.5 iken, 25-54 yaş grubunda % 58.3' tür (Çizelge 17). AB'nde ise işsizlik sorununun özelliği, Türkiye'den farklı olarak uzun süreli olması ve genç nüfusta yoğunlaşmasıdır (Uyanık, 2005:38). 1995 yılında AB (15) işsizlik oranı ortalaması % 10 seviyesinde iken, 2003 yılı itibarıyla bu oran % 7.5'e düşmüştür. İrlanda, Kıbrıs, Hollanda Lüksemburg, Avusturya ve İngiltere'de işsizlik oranı % 5'in altındadır. Danimarka, İtalya, Fransa, Belçika, Portekiz ve İsveç'te ise işsizlik düşmektedir (Çizelge 25). Bu sonuçlar, Türkiye'nin AİS'e uyumlu bir istihdam politikası geliştirmesini destekler yöndedir.

Türkiye'de genç işsizler (% 39.5) toplam işsizlerin içinde önemli bir yere sahiptir. Özellikle eğitilmiş gençlerde işsizlik oranı % 25.6 ile Türkiye ortalamasının oldukça üzerindedir. Bunun nedeni, eğitilmiş işgücüne iyi ve kaliteli işler yaratılamamasıdır. Bu nedenle, girişimciliğin desteklenmesi gençlere iş yaratmada son derece etkili bir araç olacaktır. Türkiye'de kendi hesabına çalışanlar arasında eğitilmiş kişilerin ve özellikle üniversite mezunlarının çok düşük düzeyde olması ve üniversite mezunlarının en çok istihdam edildiği sektör olan kamu sektörünün küçülmesi girişimciliğin desteklenmesini bu grup için fırsat haline getirecektir (Kenar, 2003a:20).

AİS'nin önemli bir ayağı da işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılmasıdır. Bunun gerçekleştirilmesinde en önemli adım beşeri sermaye yatırımlarının artırılması ve yaşam boyu eğitim stratejisinin oluşturulmasıdır. Bu strateji özellikle, gençlerin ve yetişkinlerin istihdam edilebilirliğini, nitelik düzeylerini yükseltmeyi ve bilgi toplumuna katılmalarını sağlayacak temel, orta yüksek öğretim sistemlerinin geliştirilmesine yönelik olmalıdır (TİSK, 2002:27). Bu amaçla Türkiye, insan kaynaklarına yatırım ve ileri eğitim-öğretime katılımın artırılmasını, eğitim ile istihdam arasında sağlıklı bir ilişkinin kurulmasını hedef olarak belirlemelidir.

İşgücünün serbest dolaşımı konusunda, Türk mevzuatı yabancıların istihdamına sınırlı olarak izin vermekle birlikte, istihdam edilen yabancılar ile Türkler arasında istihdam koşulları bakımından ayrımcı hükümler içermemektedir. Mevzuatta ikamet iznine ilişkin düzenlemeler ve yabancı işçinin ailesinin sosyal güvenlik hakları AB mevzuatı ile uyumlu değildir. Ancak, Türkiye ile AB ortaklık hukukunun serbest dolaşımla ilgili hükümlerinin AB tarafından uygulanmasında halen önemli sorunlar bulunmaktadır. Bu durum, serbest dolaşıma ilişkin mevzuatın Türkiye tarafından kabulünü zorlaştırmaktadır (İKV, 2003:17). İşgücünün mesleki niteliklerini tanımlayamayan Türkiye'nin, AB ile mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması sürecini ve Birlik içinde Türk işgücünün serbest dolaşımını sağlaması mümkün değildir. Bu nedenle, sosyal taraflarla birlikte hazırlanan "Ulusal Meslek Standartları Kurumu Kanun Tasarısı"nın yasalaşması gerekmektedir (Kenar, 2003a:19).

3.4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de istihdam ve işsizlik önemli bir sorun alanı olarak gündemdedir. Türkiye’de istihdam ve işsizlik sorunlarına temelde, çalışma çağındaki nüfusun hızla artması, istihdamın önemli oranda tarım sektöründe yoğunlaşması ve ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin sınırlı olması kaynaklık etmektedir. Bu sorunların çözümünde istikrarlı bir makro ekonomik ortamın yaratılması ve üretken yatırımların artırılması büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin genişletilmesine yönelik düzenlemelere de ihtiyaç vardır. İstihdam yapısının tarım dışı sektörler lehine değiştirilmesi ve tarım sektöründen ayrılan nüfusun diğer sektörler geçişini kolaylaştıracak adımların atılması gerekmektedir. Bu nedenle, istihdam yapısının tarım dışı sektörler lehine değiştirilmesi, ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünün yetiştirilmesi, bilgi çağının gerekleri doğrultusunda niteliğinin yükseltilmesi ve işgücü piyasasında etkinliğin artırılması gibi amaçların Türkiye’de istihdam politikasının temel ilkeleri arasında yer alması gerektiğini söylemek mümkündür.

Türkiye’de istihdamı artırmaya ve işsizliği önlemeye yönelik tedbirlerin alınması, planlı dönemle başlamış olmasına rağmen, işsizlik sorununun çözümünde başarılı sonuçlar alınmış bir istihdam politikasının varlığından söz etmek güçtür. Kalkınma planlarında istihdam ve işsizlik sorununa, çözüm önerileri bazında değinilmekte, aktif ve pasif istihdam politikalarına sorunların çözümünde başvurulacağı belirtilmekte ancak, söz konusu araçların Türkiye koşullarında uygulanabilirliği dikkate alınmamaktadır. Bu dönemde işsizliğin kronik bir hal almasının nedeni, sorunun çözümünün ekonomik büyümede görülmesi ve konunun öncelikli sorunlar arasında yer almamasıdır. 1980 sonrasında, istihdam sorununun çözümünde, özel girişimciliğe dayanan ve devletin işsizlikle mücadelede etkin olarak rol almadığı politikalar ağırlıklı olarak uygulanmıştır. Türkiye, son on yılda yaşadığı ekonomik krizlerin de etkisiyle istihdam alanında oldukça sıkıntılı bir dönem geçirmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren işgücü arzında gözlenen yüksek artış temposuna düşük büyüme oranlarının eşlik etmesi işsizlik sorununu daha hissedilir hale getirmiştir.

Bir anlamda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliğinin önündeki en önemli engellerin, istihdam ve işsizlik sorunlarının süreklilik göstermesi ve işgücü piyasasındaki aksaklıklar olduğunu söylemek mümkündür. Bunların başında, Türk işgücünün önemli bir bölümünün (% 37.2) hala verimliliğin düşük olduğu kırsal alanlarda tarımsal faaliyetlerde istihdam edilmesi ve Türkiye işgücü piyasasının kırsal-kentsel istihdam enformel-formel sektör gibi ikili bir yapı sergilemesi gelmektedir. Türkiye'nin genç nüfus yapısına sahip olması, bir yandan çalışma çağı nüfusunu artırırken, diğer yandan işgücüne katılan nüfusun da fazlalaşmasına neden olmaktadır. Türkiye'de istihdamın sektörel dağılımı, tarım sektöründe sürekli azalma, sanayi ve hizmetler sektöründe ise yavaş artışlar şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak bu durum, Türkiye'nin tarım ekonomisi özelliğini ortadan kaldırmamaktadır.

Türkiye işgücü piyasası Avrupa Birliği'ne üye ülkelere göre, düşük işgücüne katılma ve istihdam oranlarına sahiptir. İşgücünün eğitim düzeyinin ve verimliliğinin düşük, işsizlik oranının yüksek olması, kayıt dışı ve enformel istihdamın varlığı, çocuk istihdamı gibi sorunlar istihdam politikası alanında öncelikli olarak aşılması gereken engelleri oluşturmaktadır. Toplam istihdamın önemli bir kısmının (% 18.7) ücretsiz aile işçilerinden oluşması, tarım kesiminde gizli işsizliğin yaygın olması diğer önemli yapısal istihdam sorunlarıdır.

Buradan hareketle, “istihdam ve işsizlik politikalarının içermesi gereken unsurları” şu şekilde sıralamak mümkündür:

– İstihdamın artırılmasında en temel yol “ekonomik büyüme”nin sağlanmasıdır. Bu nedenle, sürdürülebilir yüksek büyüme oranını sağlamak ve “istihdam yaratmayan büyüme” kısır döngüsünden çıkmak için, yerli ve yabancı sermayeyi ülkede yatırım yapmaya teşvik edecek makroekonomik ortamın ve istikrarın sağlanması gereklidir. Bu anlamda kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması, iş ve istihdam yaratma gücü yüksek olan alanlara üretim ve yatırımların yönlendirilmesi gerekmektedir.

– Bir ülkenin kalkınmasında, itici gücün beşeri sermaye olduğu olgusundan hareketle, eğitime ayrılan payın artırılması ve eğitim emek ilişkisinin kurulması gereklidir. 2004 yılı itibariyle, Türkiye’deki işsizlerin yaklaşık yarısının (% 44.2) ilkokul mezunu olması, ekonominin artık vasıfsız iş üretmediğinin de bir göstergesi olmaktadır. Eğitim seviyesinin AB ülkelerine göre düşük olması, eğitilmiş işgücünde işsizlik oranının yüksek olması eğitim politikalarının yanında girişimcilik ve iş yaratmaya yönelik politikalara da ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

– Girişimciliği desteklemek ve iş yaratmak amacıyla, istihdam ve işgücü maliyetlerini düşürücü düzenlemelere gidilmelidir. Bu maliyetlerin azaltılması, işgücü piyasasının esnekliğini artırmak yoluyla kayıtsız ekonomiyi daraltacak ve özellikle KOBİ’ler üzerinde üretim ve istihdam açısından olumlu etkilerde bulunacaktır. Bunlara ek olarak istihdamın artırılmasında, çalışma mevzuatında yapılacak düzenlemeler de olumlu katkı sağlayacaktır.

– İstihdam kaybına, üretim ve yatırımların gerilemesine yol açan özelleştirmeler durdurulmalı, kamunun yatırımları yönlendirici ve istihdam yaratıcı rolü canlandırılmalı ve özelleştirme sonucu işini kaybedenleri yeniden istihdama kazandırmak için gerekli önlemler alınmalıdır.

– Çocuk işçiliği ile mücadele edilmeli, çalışan çocukları eğitime yönlendirici tedbirler alınmalıdır. Türkiye’de işsizliğin kadınlar ve gençler gibi bazı kesimlerde yüksek olması bu gruplara yönelik özel politikaların geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. AB ortalamasının oldukça altında bulunan kadın istihdam ve işgücüne katılım oranını arttırmak için, kadınların istihdamdaki payları kayıtlı sektörler lehine artırılmalıdır. Eğitim programlarında geleneksel meslek alanlarının dışına çıkılarak kadınlar için yeni gelişen meslek alanlarında istihdam yaratılmalı ve fırsat eşitliği yönünde atılması gereken adımlar atılmalıdır. Gençlerin eğitimden iş yaşamına geçişlerini kolaylaştıracak iş ve eğitim programlarının yaygınlaştırılması yönünde çalışmalar yapılmalıdır.

– Türkiye’de istihdam sorununun çözümünde aktif istihdam politikalarının geliştirilmesi açısından kamu istihdam kurumlarının varlığı ve etkinliği büyük önem taşımaktadır. Bu konuda İş-Kur’a önemli görevler düşmektedir. İş-Kur’un bu görevleri yerine getirebilmesi için bütçe ve kadro bakımından yetkin kılınmalı, işleyişi ve yönetimi daha demokratik, daha şeffaf ve ilgili bütün tarafların katılımına ve denetimine açık bir hale getirilmelidir.

AB’ye katılım süreci, Türkiye’nin istihdam politikalarını geliştirmesinde önemli bir rol oynamaktadır. AB’ne adaylık süreci ile beraber uyum çalışmalarının da yoğunlaştığı bu dönemde, Avrupa istihdam Stratejisi ile uyumlu bir istihdam politikasının oluşturulması, zorunluluk olarak değil, fırsat olarak görülmelidir. Bununla birlikte, AİS ile uyumlu bir ulusal istihdam politikasının oluşturulması, Türkiye’nin istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümünde ciddi açılımlar sağlaması açısından önemlidir. 1999 Helsinki Zirvesi’ni izleyen dönemde oluşturulacak Ulusal İstihdam Politikası’nın başarılı olması için, işçi-işveren-devlet olarak toplumun tüm kesimlerinin desteğini içermesi ve çözüm için uzun dönemli ve kararlı hedef ve politikalar izlenmesi gerekmektedir. Ekonomik ve sosyal yansımaları olan istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümü, teknolojik gelişme ve değişmelerle birlikte küreselleşme olgusu dikkate alınarak, ülkenin gerçeklerine uygun ulusal istihdam politikalarının uygulanmasıyla mümkündür.

Türkiye’nin istihdam ve işsizlik göstergeleri, halen AB standartlarında değildir. Bu amaçla, işgücü piyasasına ilişkin sağlıklı verilerin toplanması ve buna uygun politikaların geliştirilmesi şarttır. Türkiye AB’ne uyum adına çok önemli siyasi ve ekonomik reformlar gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’nin AB’ne uyumun önemli bir ayağını oluşturan işsizlik ve istihdam politikaları alanında kaydedeceği ilerlemelerin, AB’ye uyum sürecini hızlandıracağı gibi, ülkede istihdam olanaklarının artırılmasına olumlu katkı yapması beklenmektedir.

ÖZET

Türkiye’de Uygulanan İşsizlik ve İstihdam Politikalarının Avrupa Birliği Uyum Sürecine Etkileri (1980 sonrası) başlıklı bu çalışmada, ekonomik ve sosyal yönden gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun, ülkelerin en önemli problemi olan istihdam ve işsizlik sorunları ve bu sorunların çözümü için gerekli olan istihdam politikaları, Türkiye ve Avrupa Birliği ölçeğinde ele alınmaktadır. Avrupa Birliği sosyal politika alanında en büyük tehdit olarak kabul edilen istihdam ve işsizlik sorunlarıyla mücadele etmek amacıyla Avrupa İstihdam Stratejisini geliştirmiştir. Avrupa Birliği’nin söz konusu strateji ile istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümünde olumlu gelişmeler sağlamasından yola çıkılarak, Türkiye’nin istihdam ve işsizlik politikalarının AB’ne uyum sürecine etkileri belirlenmeye çalışılmaktadır.

Bu amaçla, öncelikle istihdam ve işsizliğin kavramsal ve teorik çerçevesi belirlenerek, bu iki kavramın farklı fakat birbirini bütünleyen yapısına değinilmektedir. Daha sonra, istihdam ve işsizlik konusunda etkili politikaların ancak işgücü piyasasına ilişkin verilerin değerlendirilmesi ile mümkün olmasından dolayı, Türkiye ve Avrupa Birliği’nde istihdam ve işsizliğin yapısı işgücü piyasası göstergeleri yardımıyla ele alınmaktadır.

Çalışmanın temel hipotezi, “Türkiye’de uygulanan işsizlik ve istihdam politikalarının başarısının Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecini olumlu şekilde etkileyeceği”dir.

Çalışma konusu, dört bölümde ele alınmıştır. Birinci bölümde, istihdam ve işsizlik kavramsal ve teorik açılarından incelenmektedir. İstihdam ve işsizliğe yönelik olarak iktisat teorisi bağlamında, Klasik İstihdam Teorisi, Keynes ve Modern İstihdam Teorisi ve sonrası yaklaşımlar tartışılmaktadır. İkinci Bölümde, Türkiye’de istihdamın yapısı ve işsizlik, Türkiye işgücü piyasasının özellikleri ve işgücü piyasası göstergeleri yardımıyla değerlendirilmektedir. Ayrıca, Türkiye’de işsizliğin özellikleri ve boyutlarından hareketle, işsizlikle mücadele politikaları ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde, Türkiye’de istihdam ve işsizlik politikaları, kalkınma

planları ve makroekonomik politikalar-devlet politikaları çerçevesinde incelenmekte ve Türkiye’de aktif ve pasif istihdam politikalarına değinilmektedir. Aynı bölümde, Avrupa Birliği’nde istihdamın yapısı, istihdam ve işsizlik politikalarının tarihsel gelişimi verilerek, 1980 sonrası Türkiye’de uygulanan istihdam ve işsizlik politikalarının Avrupa Birliği uyum sürecine etkileri üzerinde durulmaktadır. Son bölümde ise, çalışmanın genel değerlendirilmesi ile birlikte, Türkiye işgücü piyasasını modernize etmek ve Avrupa Birliği İstihdam Stratejisine uyum için alınması gereken önlemler ve uygulaması gereken politikalar yer almaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’nin 1999 Helsinki Zirvesi’ni izleyen adaylık süreci Avrupa İstihdam Stratejisi’ne uyumunu gündeme getirmiştir. Dünya çapında rekabetin arttığı düşünüldüğünde, işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılmasının, girişimciliğin desteklenmesinin, işletmelerin ve çalışanların rekabete uyum becerilerinin geliştirilmesinin ve eşit fırsatlar yaratılmasının Türkiye’nin de temel istihdam politikası amaçları arasında yer alması gerekmektedir. Bu amaçlara paralel olarak, Türkiye’nin istihdam ve işsizlik politikalarında sağlanacak reformların, Avrupa Birliği ile müzakerelerinin yoğun olduğu bu dönemde, Türkiye’nin AB’ne uyum sürecini hızlandırması yanında ülkede istihdam alanında daha iyi koşulların oluşumuna katkı sağlaması beklenmektedir.

SUMMARY

In this study titled **The Effects of Employment and Unemployment Policies in Turkey on the Adaptation Process to the European Union (post-1980)** employment and unemployment problems and the employment policies needed to solve these problems that are among the most important issues in all countries regardless of their development levels are examined in terms of Turkey and the European Union. The European Union developed the European Employment Strategy to fight employment and unemployment problems that are perceived to be the most serious threat in the social policy area. From the positive developments that were brought about by the above mentioned strategies and policies in fighting unemployment in the European Union, the effects of Turkey's employment and unemployment problems on the process of Turkey's Adaptation to the European Union are presented.

For this purpose, the conceptual and theoretical framework of employment and unemployment are primarily defined and the different but completing nature of these concepts is presented. Later, because effective policies on employment and unemployment are possible solely through the examination of the data regarding the labor market, the nature of employment and unemployment in both Turkey and the European Union is presented through the help of labor market indicators.

The main hypothesis of the study is that “the success of the unemployment and employment policies implemented in Turkey will have a positive effect on Turkey's full membership process in the European Union.”

The study is divided into four parts. In the first section, employment and unemployment are evaluated both conceptually and theoretically. Classical Employment Theory, Keynesian and Modern Employment Theories are discussed in terms of employment and unemployment. In the second part, the structure of employment and unemployment in Turkey is evaluated with the help of the Turkish labor market characteristics and labor market indicators. Additionally, policies in

fighting unemployment are presented in terms of the characteristics and dimensions of unemployment in Turkey. In the third part, employment and unemployment policies in Turkey are examined in terms of development plans and macroeconomic policies-state policies and active and passive employment policies in Turkey are explained. In the same section, the structure of employment in the European Union and the historical development of employment and unemployment policies are given and the effects of employment and unemployment policies on Turkey's Adaptation process to the European Union are examined. In the last chapter, with the general evaluation of the study, measures and policies needed to modernize the Turkish labor market and to adapt to the European Employment Strategy are presented.

As a result, Turkey's candidacy following the Helsinki Summit of 1999 brought about Turkey's adaptation to the European Employment Strategy. When competition is considered to be on the rise all over the world to increase the employability of the labor, to support entrepreneurship, to develop firms' and employers' skills for better adaptation and to create equal opportunities should be among Turkey's main employment goals. In accordance with these goals, reforms in Turkey's employment and unemployment policies are expected to fasten Turkey's adaptation to the European Union as well as to contribute to the creation of better conditions in the country in this period when Turkey's accession negotiations with the European Union are on the agenda.

TEŞEKKÜR

İlk olarak, hayatımın her döneminde sevgi ve desteklerini benden esirgemeyerek “yanımda olan” anne ve babama sevgi ve saygılarımı sunmak istiyorum. Tezin her aşamasında akademik açıdan önderlik edip, birikimiyle bana yön veren tez danışmanım sayın Yrd.Doç.Dr. Etem KARAKAYA’ya, tezle ilgili kaynaklara ulaşmamda her türlü yardımlarını esirgemeyen değerli kardeşim Umut VURAL’a, tez çalışmam süresince teknik desteklerinden dolayı sayın Yrd.Doç.Dr. Yücel BOZDAĞLIOĞLU’na, Dr. Ömer ÖZPINAR’a, Dr. Ece ARMAĞAN’a, hocalarıma, çalışma arkadaşlarıma ve emeği geçen herkese en samimi hislerimle teşekkürü bir borç bilirim.

KAYNAKÇA

- AKTAN, C., 2004. **Yeni İktisat Okulları**. Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., 1. Baskı, Mart, Ankara, 206 s.
- AKTÜRK, F., 1999. “Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik”, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**. Nisan-Haziran, Sayı:3, Yıl:2, Ankara, ss:185-194
- AKYÜZ, Y.,1977. **Sermaye, Bölüşüm, Büyüme**. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara. 456 s.
- ALGAN, N. ve ILDIRAR M., 2003. “”Güçlü ve Büyük Türk Ekonomisi İçin Üretim ve İstihdam Politikaları”. TİSK Yayınları, Yayın No:236, Eylül, Ankara, 142 s.
- ALTAN, Ö. Z., 2004. **Sosyal Politika Dersleri**. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1592, İ.İ.B.F. Yayınları, No: 185, Eskişehir, 332 s.
- ANSAL H. ve diğerleri, 2000. **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**. Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, Kasım, İstanbul, 239 s.
- AREN, S., 1960. **İstihdam Para ve İktisadi Politika**. Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 112-94, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 241 s.
- AREN, S., 1992. **İstihdam, Para ve İktisadi Politika**. Savaş Yayınları, Ankara, 260 s.
- ARDY and BEGG, 2001. “The European Employment Strategy: Policy Integration by the Back-Door?”. **ECSA (European Community Studies Assosiation)**, 7th Biennial Conference, May-June, Madison-Wisconsin, 27 p.
- ARNOLD and CAMERON, 2001. “Why the EU Developed the European Employment Strategy: Unemployment, Public Opinion and Member State Preferences”. **American Political Science Association**, August-September, California, 30 p.

- BAKIRCI, K., 2004. "Türkiye'de Çocuk ve Genç İşçiliği". TÜSİAD Yayınları, **Görüş Dergisi**, Sayı: 58, Mart, İstanbul, ss: 52-56.
- BAŞESGİOĞLU, M., 2003. "Avrupa Birliği İstihdam ve İşgücü Meselelerine Öncelik Vermektedir". **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 42, Sayı: 1, Ekim, ss:1-3.
- BİLGİN, M.H., 2003. "Türkiye'de İşsizliğin Yapısal Analizi". **Öneri Dergisi**, Cilt:5, Yıl:9, Sayı:19, Ocak, İstanbul, ss: 137-143.
- BOONE J. and OURS J.C., 2004. "Effective Active Labor Market Policies". **IZA (Institute for the Study of Labor) Discussion Paper Series**, IZA DP No.1335, October, Bonn, Germany.
- BOZDAĞ, N., 1998. "Türkiye'de İşsizlik". **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1-2, Ankara, ss: 245-252.
- CALFORMS, L., 1995. "What Can We Expect From Active Labor Market Policy?". **Konjunkturpolitik 43**, pp: 11-30.
- CASEY and GOLD, 2004. "Peer Review of Labour Market Policies in the European Union: What can Countries really learn from another?". **BUIRA (British Industrial Relations Association) Annual Conference**, January, London, 23 p.
- CENDEL, T., 1999. **İşsizlik Sigortası Kanununa İlişkin Genel Değerlendirme**, Mercek Yayınları, İstanbul.
- CEYLAN A. B., 1999. **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikasının Temel Prensipleri**. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri Eğitim Programı, Mart, Ankara,106 s.
- CEYLAN A. B., 2002. "Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Politikaları". **ATAUM (Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi) Avrupa Birliği Sosyal Politika Modülü Eğitim Programı Ders Notları**, Ankara, ss: 34-37.

- CEYLAN A. B., 2003. “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”. **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 42, Sayı: 1, Ekim, ss:1-3.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2004. **The EU Economy: 2004 Review**. ECOFIN (2004) REP 50455-N, October, Brussels, 285 p.
- ÇALIŞMA ve SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, 2004. **Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması**. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No: 117, Ankara, 172 s.
- ÇAVDAR, T., 2003. **Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye –Avrupa Birliği İlişkileri**. “Avrupa Sosyal Modelinin Eğitim Politikası Açısından Değerlendirilmesi”, Araştırma-İnceleme, Bilim ve Sanat Kitabevi, Mayıs, Ankara, 298 s.
- ÇELİK, A., 2004. “Avrupa Birliği Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”. **Birikim Dergisi**, Sayı: 184-185, Ağustos-Eylül, ss:72-82.
- DEMİR, Ö., 1996. **Kurumcu İktisat**. Vadi Yayınları: 56, Toplum Dizisi: 26, Temmuz, Ankara, 251 s.
- DİE, 1994 ve 1999. Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları.
- DİE, 1999. Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları. T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, Nisan, 101 s.
- DİE, 2002. **Türkiye İstatistik Yıllığı 2002**. Yayın No:2779, Ankara.
- DİE, 2004. **Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar**. Ocak-Mart, Ankara, 254 s.
- DİRİMTEKİN, H., 1981. **Makro İktisat**. Bizim Kitabevi, Eskişehir, 285 s.
- DPT, 1967. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1968-1972, Ankara.
- DPT, 1979. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1979-1983, Ankara.
- DPT, 1985. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1985-1989, Yayın No: DPT: 1974, Ankara, 206 s.

- DPT, 1989. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1990-1994, Yayın No: DPT : 2174, Ankara, 362 s.
- DPT, 1995. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1996-2000, Ankara.
- DPT, 1994. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı. “İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT:2371-ÖİK:437, Ankara.
- DPT, 2000. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı,. 2001-2005, Ankara.
- DPT, 2001. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı. “İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT:2548-ÖİK:564, Ankara.
- DPT, 2001. VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı. “Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT:2556-ÖİK:572, Ankara, 177 s.
- DPT, 2003. “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu”. Aralık, 148 s.
- DPT, 2004. “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni”. 6 Ekim, 192 s.
- DPT, 2005. VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). 2005 Yılı Programı, Ankara.
- DURUSOY Ö. T. ve diğerleri, 1998. **Türkiye’de İstihdam, İşsizlik, Ücretler, Gelir Dağılımı ve Tekstil Sektörü**. Öz İplik-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara, 277 s.
- ECB, 2002. “Labour Market Mismatches in Euro Area Countries”. **European Central Bank**, March, Frankfurt- Germany, 39 p.
- EUROPEAN COMISSION, 1993. “White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The Challanges and Ways Forward Into the 21st Century”. Com (93) 700 Final, Brussels.

- EUROPEAN COMMISSION, 2004a. **Eurostat Yearbook 2004**, Panorama of the EU, The Statistical Guide to Europe, 2004 Edition, Chapter 2, Luxembourg Office for Official Publication European Communities, 279 p.
- EUROPEAN COMMISSION, 2004b. **Employment in Europe 2004 Recent Trends and Prospects**. Employment & Social Affairs, Belgium, 274 p.
- EUROPEAN COMMISSION, 2004c. “Statistical Annex of European Economy”, (ECFIN/174/2004/EN), Autumn 2004, Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL, 2003. “On Guidelines for the Employment Policies of the Member States”. **Council Decision, Official Journal of the EU**, 22 July, (2003/578/EC), 197 p.
- EKİN, N., 1971. **Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik**. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 186 s.
- EKİN, N., 1994. **İşsizlik Sigortası**. Kamu-İş Yayınları, Ankara, 122 s.
- EKİN, N., 2000. **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**. İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:2000-33, Mega Ajans, Eylül, İstanbul, 462 s.
- EKİN, N., 2001. **Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları**. İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2001-30, Acar Matbaacılık A.Ş., Eylül, İstanbul, 246 s.
- ERDUT, Z., 1991. “Avrupa Topluluğu’nda İstihdam, İşsizlik ve İstihdam Politikası”. **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, Temmuz, Ankara, ss: 15-36.
- ERDUT, Z., 2000. “Avrupa Birliği’nde İstihdam Politikası ve Türkiye”. **Yeni Türkiye Dergisi**. Avrupa Birliği Özel Sayısı II, Kasım-Aralık, Yıl: 6, Sayı: 36, ss: 980-996.
- EREN, A., 2002. **Türkiye’nin Ekonomik Yapısı ve Güncel Sorunlar**. Muğla Üniversitesi Yayınları: 11, İ.İ.B.F. Yayınları: 02, Muğla Üniversitesi Basımevi, , 5. Baskı, Ekim, Muğla, 288 s.

- ERSEL, B., 1999. **Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası**. Dilek Ofset Matbaacılık, İstanbul, 150 s.
- EYÜBOĞLU, D., 2003. **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**. Milli Prodüktivite Yayınları No: 674, Mert Matbaası, Ankara, 109 s.
- GOETSCHY, J., 2000. “The European Employment Strategy: Strength and Weakness of an Open Method of Coordination”. **European Community Studies Association (ECSA)**, (American Political Science Journal), Autumn, USA.
- GÖK, M., 2004. **İşgücü Piyasası ve Kobiler**. Roma Yayınları No: 12, 1. Baskı, Eylül, Ankara, 418 s.
- GUPTA, J. P., 1990. **Population Growth and The Problem of Unemployment**, New Delhi, 320 pg.
- GÜLMEZ, M., 2003. **Avrupa Birliği’nde Sosyal Politika: Sosyal Politikanın Evrimi, Sosyal Diyalog**. Avrupa İşletme Komiteleri Sendikal Haklar. Aydoğdu Ofset, Ankara, 235 s.
- GÜNÇAVDI, Ö., 2002. “Türkiye Ekonomisinin İstihdam Yaratma Kapasitesi ve İş Güvencesi Yasası”. **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 40, Sayı: 12, Eylül, ss: 31-35.
- GÜNDOĞAN, N., 2001. **Genç İşsizliği**. T.C.Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1320, İ.İ.B.F. Yayınları No: 173, Eskişehir, 160 s.
- GÜRSEL, S. ve ULUSOY V., 1999. **Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam**, Yapı Kredi Yayınları, Cogito/Ekonomi-87, 1. Baskı, Ağustos, İstanbul, 158 s.
- GÜVEN, S., 1995. **Sosyal Politikanın Temelleri**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 298 s.
- ILO, 2002. “Every Child Counts New Global Estimates on Child Labour”. April, Geneva, 58 p.
- İKV, 2003. **Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası**. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 15 Soruda 15 AB Politikası Serisi, No: 12, Aralık, İstanbul, 24 s.

- KAMU-SEN, 2004. **İşsizlik, İstihdam ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları**. Türkiye Kamu-Sen Ar-ge Yayınları, Yayın No: 10, Ankara, 110 s.
- KARAKAYALI, H., 1991. **Makro Ekonomi**. Bilgehan Basımevi, İzmir, 264 s.
- KARLUK R., 2002. **Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim**. Beta Yayıncılık, 7. Bası, İstanbul, 762 s.
- KENAR, N., 2003a. “Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”. **İzmir İktisat Kongresi**, Kasım, Ankara, ss: 1-34.
- KENAR, N., 2003b. “AB Genelinde Ekonomi Politikalarının Başrolü Oynaması Düşünülmüştür”. **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 42, Sayı: 1, Ekim, ss: 21-24.
- KEPENEK Y. ve YENTÜRK N., 1996. **Türkiye Ekonomisi**. Remzi Kitabevi, İstanbul, 254 s.
- KILIÇ, C., 2003. “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 42, Sayı: 1, Ekim, 32-33 ss.
- KILIÇ, C., 2005. “Avrupa Birliği’nin Yeni Üye Ülkelerinde İstihdam ve İşsizlik Göstergelerinin Türkiye ile Karşılaştırmalı Analizi”. **MESS Mercek Dergisi**, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, Nisan, Yıl: 10, Sayı: 38, İstanbul, ss: 133-143.
- KOCACIK, F., 2000. **Çalışma Sosyolojisi**. Dilek Ofset Matbaacılık, Sivas, 270s.
- KOCACIK, F., 2004. **Türkiye’de Çalışma Hayatından Kesitler: İşsizlik-Sendikal Örgütlenme-Kadın Emeği-İşportacılık**. Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları No: 94, Cumhuriyet Üniversitesi Matbaası, Mayıs, Sivas, 112 s.
- KOÇAOĞLU, M., 1997. **Sosyal Politika**, TÜMİS Yayınları, Ankara, 245 s.
- KOÇ, İ. ve HANCIOĞLU, A., 2003. “Hanehalkı Nüfusu ve Konut Özellikleri”. **Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması Raporu 2003**. Bölüm II., Ankara, 168 s.

- KORAY, M., 1992. “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları”. **II.İstihdam haftası Tebliğleri**. İ.İ.B.K. Yayın No: 276, Ankara, 349 s.
- KORAY, M., 2000. **Sosyal Politika**. Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 314 s.
- KÖKLÜ, A., 1976. **Makro İktisat**. Sevinç Matbaası, Ankara, 256 s.
- KÖSTEKLİ, Ş. İ.,1999. **Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik**. Türk-İş Eğitim Yayınları No: 24, Ankara.
- KÖSTEKLİ, Ş.İ., 2004. “Türkiye’nin Üretim-İstihdam Sorunu, Strateji ve Politika Önerileri”. TİSK Yayınları, Yayın No: 236, Eylül, Ankara, 142 s.
- KRESTHEMER, H., 2003. “Yeni Avrupa İstihdam Stratejisinin Üye ve Üyeliği Kesinleşen Ülkelerle Türkiye’ye Etkileri”. **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 42, Sayı: 1, Ekim, ss:10-11.
- KUMAŞ, H., 2001. “İşsizliğin Psiko-Sosyal Boyutu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Değerler Üzerindeki Etkileri”. **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. Cilt: 3, Sayı: 4, Ekim-Kasım-Aralık. İzmir, 200 s.
- KUTAL, G., 2004. “Türkiye’de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri”. (in **AB-Türkiye&Endüstri İlişkileri**, Edt.A. HEKİMLER), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yayın No: 1490, Avrupa Birliği Dizisi: 4, Ağustos, İstanbul, ss: 121-136.
- LINDBECK, A., 2002., “The European Social Model: Lessons for Developing Countries”. **Asian Development Bank, ERD (Economics and Research Department) Working Paper Series No: 11, , May, pp: 1-14.**
- LIPSEY, G. R., 1994, **İktisat 2**. Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 405 s.
- LORDOĞLU K. ve ÖZKAPLAN N., 2003. **Çalışma İktisadı**. Der Yayınları No: 358, İstanbul, 461 s.
- MURAT, S., 2000. **Prof.Dr.Nusret Ekin’e Armağan**. TÜHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) Yayını, Yayın No: 38, Ankara, 1039 s.

- O'CONNELL P., 1999. "Astonishing Success:Economic Growth and the Labour Market in Ireland", **ILO:Employment and Training Papers**, No: 44, Geneva, 88 p.
- OECD, 1998. "Key Employment Policy Challenges faced by OECD Countries, Labor Markets and Social Policy". **Occasional Papers** No: 31, April.
- OKTAY, E., 2002. **Makro İktisat Teorisi ve Politikası**. Maltepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları No: 2, 3. Baskı, Ege Reklam Basım Sanatları Ltd. Şti., Eylül, İstanbul, 312 s.
- ÖĞÜTÇÜ, D., 2003. "Avrupa İstihdam Stratejisi ve Sosyal Politikalar". **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 42, Sayı: 1, Ekim, ss: 18-20.
- ÖZDEMİR, Ç.M., 2005. "Avrupa Birliğinde Sosyal Diyalog". **Türk Harb-İş Dergisi**, Sayı: 212, Şubat, Ankara, ss: 40-49.
- ÖZGÜVEN, A., 1997. **İktisat Bilimine Giriş**, Filiz Kitabevi, Göz.geç.gen. 7. Baskı, İstanbul, 534 s.
- ÖZKAPLAN, N., 1998. "Türkiye'de İşsizliğin Analizi ve Makroekonomik Politikalara Karşı Duyarlılığı". **İktisat İşletme ve Finans**, Yıl: 13, Sayı: 145, Nisan.
- ÖZSOY, D., 2004. "Üç Aylık Dönemler İtibariyle Gayri Safi Milli Hasıla Hesaplamaları". **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışmalı Toplantı**, "Türkiye'de Gelirin Düzeyi ve Dağılımı", 2004/1, Ocak, Ankara, 9 s.
- ÖZŞUCA, Ş. T., 2003. **Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası**. İmaj Yayınevi, Ağustos, Ankara, 235 s.
- PALAZ, S., 2003. "Avrupa Birliği Sosyal Politikası". (in **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye**, Ed. M. KAR ve H. ARIKAN). Beta Basım A. Ş., Yayın No: 1406, İşletme Ekonomi Dizisi: 124, ss: 301-316.
- PARASIZ İ. ve diğerleri, 2000. **İktisat Teorisi**. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1056, Açık öğretim Fakültesi Yayını No: 579, Eskişehir, 577 s.

- PARASIZ, İ., 2003. **İktisada Giriş**. Ezgi Kitabevi, Göz.geç. 7. Baskı, Bursa, 602 s.
- PEKİN, T., 1996. **Makro Ekonomi**. Bilgehan Basımevi, 4. Baskı, İzmir, 256 s.
- RIBOUD, M. and et al., 2002. “Does Eurosclerosis? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s”. **World Bank, Social Protection Discussion Paper Series**, No:0202, Washington, 65 p.
- SAVAŞ, V., 2000. **Politik İktisat**. Beta Basım A.Ş., Yayın No: 485, İşletme Ekonomi Dizisi: 44, Ekim, İstanbul, 339 s.
- SAVAŞIR, R., 1999. **Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları**. Kamu-İş Yayınları, Mart, Ankara, 345 s.
- SELA MOĞLU, A., 2003. “İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri”, **Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket, 2000-2003 Petrol-İş**. Eylül, İstanbul, ss: 163-196.
- SEN, A., 1975. **Employment, Technology and Development**. Claredon Press, Oxford, 193 p.
- SESSELMIER, W., 2002. European Employment Policy. (in **New Challenges to Labour Market Policy**, Ed. L. FUNK and S. GREEN), Manheim, Berlin, pp: 74-94.
- SKOUSEN, M., 2003. **Modern İktisadın İnşası**, Liberte Yayınları No: 79, Mart, Ankara, 527 s.
- SORRENTINO, C., 2000. “International Unemployment Rates: How Comparable Are They?”, **Monthly Labor Review**, Vol.123, No. 6, June, pp: 3-20.
- SUNGAR, M., 2003. “Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar”. **İşveren Dergisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Cilt: 42, Sayı: 1, Ekim, ss: 12-15.
- TALAS, C., 1983. **Sosyal Ekonomi**. Sevinç Matbaası, Ankara, 289 s.

- T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, 2004. **Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması**, Genel Yayın No: 117, Ankara. 155 s.
- T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, 2004. **Kayıt dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**. Genel Yayın No: 116, Ağustos, Ankara, 138 s.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI, 2004. **Yıllık Ekonomik Rapor 2004**, Başbakanlık Basımevi, Ekim, Ankara, 229 s.
- TCMB, 2002. The Central Bank Of The Republic Of Turkey, **The Impact of Globalization on The Turkish Economy**, Ankara, 112 p.
- TİSK, 2000. **Avrupa Birliği’nin Sosyal Politika Gündemi**. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 206, Şubat, 44 s.
- TİSK, 2002. **Avrupa Birliği İstihdam Paketi**. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No: 217, Ocak, Ankara, 40 s.
- TOBB, 2004. **Ekonomik Rapor 2003**. 59.Genel Kurul, Mayıs, Ankara, 137 s.
- TUNALI, İ. ve diğerleri, 2004. “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması”, **Türkiye İş Kurumu, İstihdam Durum Raporu**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 162 s.
- TUNCAY, C., 1997. “AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları”. **Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**. Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayınları, 16-19 Mayıs, Fethiye, ss: 87-131.
- TÜRKAY O. ve ALKİN E., 2001. **İktisada Giriş**. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1275, Açık öğretim Fakültesi Yayını No: 705, Eskişehir, 421s.
- TÜRKBAL, A., 1993. **İktisada Giriş**. Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 9, Diyarbakır, 517 s.
- TÜSİAD, 2002. **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**. Yayın No: TÜSİAD-T/2002/12-354, Aralık, İstanbul, 258 s.

- TÜSİAD, 2004a. **Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**. Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381, Aralık, İstanbul, 240 s.
- TÜSİAD, 2004b. **Türkiye Ekonomisi 2004**. “Ekonominin Genel Dengesi”, Yayın No: TÜSİAD-T/2004/12-384, Aralık, İstanbul, 110 s.
- UÇKAN, B., 1998. “Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü”. **Çimento İşveren Dergisi**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Sayı: 2, Cilt: 12, Ankara.
- ULUATAM, Ö., 1998. **Makro İktisat**, Savaş Yayınları, Gen. 9. Baskı, Eylül, Ankara, 439 s.
- UNAY, C., 1996. **Makro Ekonomi**. Ekin Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 268 s.
- UYANIK, Y., 2005. “Üyelik Sürecinde Türkiye’de İstihdam ve Avrupa İstihdam Stratejisi”. **Türk Harb-İş Dergisi**, Sayı: 212, Şubat, Ankara, ss: 36-39.
- ÜNSAL, M.E., 1999. **Makro İktisat**. Kutan Ofset Matbaacılık, Göz.Geç. 2. Baskı, Ekim, Ankara, 365 s.
- ÜSTÜNEL, B., 1990. **Makro Ekonomi**. Mısırlı Matbaacılık A.Ş., 5 Baskı, İstanbul, 311 s.
- VARÇIN, R., 2004. **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**. Siyasal Kitabevi, Ocak, Ankara, 172 s.
- WALLACE, C. P., 1994. **Gelir, İstihdam ve Ekonomik Büyüme**. Atatürk Üniversitesi Yayınları No: 763, İ.İ.B.F. Yayınları No: 98, Ders Kitapları Serisi No: 28, Çev. Talat Güllap, Erzurum, 560 s.
- YELDAN E. ve KÖSE A., 1998. “Makroekonomik Politikalar Açısından Türkiye Emek Piyasasının Çözümlemesi”. (in **Türk İşgücü Piyasası İle İlgili Yükler ve Politikalar**, Edt.T. BULUTAY), DİE İstihdam ve Eğitim Projesi İşgücü Piyasası Bilgisi (TOR 6), Yayın No: 2262, Ankara, ss: 159-183.

- YILDIRIM K. ve KARAMAN D., 2001. **Makro Ekonomi**. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, 2. Basım, Yayın No: 145, Eskişehir, 581 s.
- ZAİM, S., 1997. **Çalışma Ekonomisi**. Filiz Kitabevi, Gen. 10. Baskı, İstanbul, 576 s.
- ZENGİNGÖNÜL, O., 2003a. “Sosyal Modelin Modernleştirilmesi Ekseninde Avrupa Birliği’nin İstihdam Politikalarında Esneklik Arayışı”. **Çimento İşveren Dergisi**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Sayı: 4, Cilt: 17, Ankara, ss: 4-21.
- ZENGİNGÖNÜL, O., 2003b. “Sosyal Politika-Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği Örneği”. **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. Cilt: 5, Sayı: 4, ss: 157-171.

İNTERNET KAYNAKLARI

- ÇELİK, A., 2002. “Avrupa Birliği’nin Sosyal Boyutu ve Türkiye’nin Uyumu”. (www.kristalis.org.tr/absosyalboyutveturkiye.doc), Erişim: 09.04.2005.
- DİE, Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri, (www.nkg.die.gov.tr/goster.asp?aile=1), Erişim: 23.01.2005.
- DİE, 2002. Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, (<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmwebtur.lmwebform>), Erişim: 12.01.2005.
- DİE, 2003. Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, (<http://lmisnt.pub.die.gov.tr/die/plsql/lmwebtur.lmwebform>), Erişim: 12.01.2005.
- DİE, 2004. Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, “İşteki durum ve ekonomik faaliyete göre istihdam edilenler, IV.Dönem”, (www.die.gov.tr), Erişim: 17.03.2005.
- DPT, 2005. “Temel Ekonomik Göstergeler”, 9.Bölüm, “İstihdam ve Ücretler”, (dpt.gov.tr), Erişim: 02.03.2005.

EUSI (European System of Social Indicators), Social Indicators Department, ZUMA, Mannheim (http://www.gesis.org/en/social%5Fmonitoring/social%5FIndicators/Data/EUSI/pdf_files/H1131.pdf), Erişim: 05.05.2005.

EUSI (European System of Social Indicators), Social Indicators Department, ZUMA, Mannheim (http://www.gesis.org/en/social%5Fmonitoring/social%5FIndicators/Data/EUSI/pdf_files/H5221.pdf), Erişim: 05.05.2005.

Hazine ve Dış Ticaret M¼steřarlıęı, (www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/1-11B.xls), Erişim: 27.02.2005.

Hazine ve Dış Ticaret M¼steřarlıęı, (http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/III_5.xls), Erişim: 23.02.2005.

HEISE, A., 2002. "The "Cologne Process": A Neglected Aspect of European Employment Policy" (http://www.fes.de/ıpg/ONLINE2_2002/artheise.pdf), Erişim: 01.05.2005.

http://www.ba.metu.edu.tr/manclub/yayinlar/glokal/dosya/sosyal_ab.html, Erişim: 14.04.2005.

http://www.bdi-online.de/en/Dokumente/Europapolitik/Move_Europe_forward.PDF, Erişim: 02.04.2005.

<http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihtam.rtf> (a), Erişim: 21.04.2005.

http://www.deltur.cec.eu.int/ABde_Sosyal_Politika_Istihdam.html (b), Erişim: 24.04.2005.

<http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/sosyal.html> (c), Erişim: 21.04.2005.

<http://www.economics.tcd.ie/staff/amthtews/EurEcon/Admin/links.htm>, Erişim: 02.04.2005.

<http://ekonomik.tripod.com>, Erişim: 05.11.2004.

<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>, Erişim: 14.12.2004.

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>, Erişim: 22.01.2005.

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm#eu, Erişim: 13.02.2005.

<http://www.iskur.gov.tr/gkarar.html> (a), Erişim: 24.04.2005.

<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/bulten3.html> (b), Erişim: 24.04.2005.

http://www.newropeans-magazine.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1836&Itemid=227, Erişim: 12.04.2005.

<http://www.ose.be/files/bilan99/en/employen.pdf>, Erişim: 16.04.2005.

www.sport-employment.org, Erişim: 03.05.2005.

ÖZGEÇMİŞ

E.Yasemin UYAR, 22 Ekim 1977 tarihinde AYDIN/Söke'de doğmuştur. İlk öğrenimini Söke Kocagözoğlu İlkokulu'nda, Orta öğrenimini Aydın Gazipaşa Ortaokulu'nda, lise öğrenimini Aydın Lisesi'nde, Lisans öğrenimini ise Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde 1998 yılında tamamlamıştır. Aynı yıl, Maliye Bakanlığı'nın Gelir Memurluğu sınavını kazanarak, 14.09.1998 tarihinde Aydın Defterdarlığı'nda göreve başlamıştır. 22.08.2002 tarihinde Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Politikası Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevliliği sınavını kazanmış, 2002 yılında aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisansa başlamıştır. 09.04.2003 tarihinde göreve başlayan E.Yasemin UYAR, halen bu görevini sürdürmektedir.