

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKALARI VE
TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ EMEK PİYASASINA UYUMU**

Yüksek Lisans Tezi

MELTEM TÜMERDEM

İstanbul, 2007

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKALARI VE
TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ EMEK PİYASASINA UYUMU**

Yüksek Lisans Tezi

MELTEM TÜMERDEM

Danışman : PROF. DR. F. NURAY ALTUĞ

İstanbul, 2007

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

İKTİSAT Anabilim Dalı İKTİSAT POLİTİKASI Bilim Dalı Yüksek Lisans
öğrencisi MELTEM TÜMERDEM nin AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKALARI VE
TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ EMEK PİYASASINA UYUMU adlı tez çalışması
,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 19.07.2007 tarih ve 2007-8/30 sayılı kararıyla ile
oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul
edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 30.11.2007

1) Tez Danışmanı : PROF. DR. F.NURAY ALTUĞ

2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. JALE YALINPALA ÇOKGEZEN

3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. YALÇIN ALGANER



İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

TABLO LİSTESİ	iv
GRAFİK LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vi

1. GİRİŞ	1
-----------------------	----------

2. İSTİHDAM TEORİ ve POLİTİKALARINA MAKRO BAKIŞ.....	3
---	----------

2.1. İstihdam Teorileri	3
2.1.1. Klasik Analizin Emek Piyasasına Bakış Açısı	3
2.1.2. Keynesyenlerin Emek Piyasası Analizi	7
2.1.3. Stagflasyon ve Emek Piyasasında Monetarist Görüş	10
2.1.4. Yeni Klasik İktisat Akımı ve Rasyonel Bekleyişler	12
2.1.5. Yeni Keynesyen Yaklaşımın Emek Piyasasına Bakışı	14
2.2. İşsizlik Türleri	16
2.2.1. Gizli İşsizlik	16
2.2.2. Açık İşsizlik	17
2.2.2.1. Yapısal İşsizlik	17
2.2.2.2. Konjonktürel İşsizlik	18
2.2.2.3. Friksiyonel İşsizlik	18
2.2.2.4. Mevsimlik İşsizlik	19
2.3. İstihdam Politikaları	19
2.3.1. Arz – Talep Yanlı Politikalar	19
2.3.2. Pasif İstihdam Politikaları	21
2.3.3. Aktif İstihdam Politikaları	24

3. AVRUPA BİRLİĞİ EMEK PİYASASI	27
--	-----------

3.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluş Sürecine Kısa Bakış	27
3.1.1. Dünya Savaşları Konjonktüründe Avrupa Ekonomisi	27
3.1.2. II. Dünya Savaşı Sonrası Dünya Düzeni ve Avrupa Topluluğu'nun Kuruluşu	31
3.2. Avrupa Birliği'nde İstihdam Stratejileri	34
3.2.1. Roma Antlaşması	34
3.2.2. Tek Avrupa Senedi	35
3.2.3. Sosyal Şart.....	36
3.2.4. Beyaz Kitap ve Essen Stratejisi	36
3.2.5. Amsterdam Antlaşması	37
3.2.6. Lüksemburg Zirvesi ve Avrupa İstihdam Stratejisi	39
3.2.7. Lizbon Zirvesi	40
3.2.8. Stockholm Zirvesi	41
3.2.9. Barselona Zirvesi	41
3.2.10. Brüksel Zirvesi	42
3.3. Avrupa Birliği'nde İşsizlik Sorunsalı	44

3.3.1. II. Dünya Savaşı Sonrası İstihdam	44
3.3.2. Kapitalizmin Altın Yılları : 1960'lı Yıllar	46
3.3.3. Petrol Krizi Sonrasında İstihdam Politikalarındaki Yapısal Değişim	47
3.3.4. Günümüz Avrupa'sında İşsizlik Analizi	49
3.4. Avrupa Birliği'nde İşsizliğin Nedenleri	52
3.4.1. Küreselleşme	52
3.4.2. Sosyal Güvenlik Politikaları	52
3.4.3. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları	54
3.4.4. İşçi Koruma Kanunları	54
3.4.5. Sendikalar	56
3.4.6. Teknolojik Gelişim	57
3.4.7. Sektörel Gelişimler	58
3.4.8. Birlik Sınırlarının Genişlemesi	59
3.5. İşsizlikle Mücadelede Ülke Örnekleri	67
4. TÜRKİYE EMEK PİYASASI	70
4.1. Türkiye'de İşgücü Piyasasının Gelişimi	70
4.1.1. Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluş Yılları	70
4.1.2. İthal İkameciliğe Dayalı Sanayileşme Politikaları	77
4.1.3. Neoliberalizm ve İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi	84
4.1.4. 1990'lardan Günümüze İktisadi Gelişimler ve Etkileri	88
4.2. Türkiye Emek Piyasasının Yapısal Özellikleri ve AB İle Karşılaştırmalı Analizi ..	91
4.2.1. Emek Gücünün Sektörel Dağılımı	91
4.2.2. Demografik Yapı ve İşgücüne Katılım	96
4.2.3. İşgücünün Niteliği	99
4.2.4. Kayıt dışı İstihdamın Boyutları	100
4.3. AB'ye Üyelik Sürecinde İşsizlik Sorunsalı	102
4.3.1. Emek Piyasasının Genel Görünümü	102
4.3.2. Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları	107
4.3.2.1. Aktif İstihdam Politikaları	111
4.3.2.2. Pasif İstihdam Politikaları	113
4.3.2.3. Talep Yanlı Politikalar	116
4.4. Türkiye'nin AB Emek Piyasasına Uyum Çalışmaları	117
5. SONUÇ ve ÖNERİLER	123
KAYNAKÇA	129

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1 : Temel Ekonomik Göstergeler	30
Tablo 2 : İşsizlik Oranları – Toplam (%)	51
Tablo 3 : Doğu Avrupa Ülkeleri : GSYİH, İstihdam ve İşsizlik, 1990-1995	61
Tablo 4 : AB (15) Ülkelerinde Yıllara Göre GSYİH'de ve İstihdamda Artışlar (%)	63
Tablo 5 : Sivil İşgücünün Sektörel Dağılımı, 1955 ve 1960 (Bin Kişi)	80
Tablo 6 : Özel İmalat Sanayinde Yatırımlar, Büyüme ve Gelir Dağılımı	86
Tablo 7 : İstihdamın Sektörlere Göre Dağılımı, (%) 2004	93
Tablo 8 : İşgücü Durumu (Mayıs 2007)	99
Tablo 9 : İstihdam Oranı – Toplam (%)	103

GRAFİK LİSTESİ

	Sayfa No.
Grafik 1. Emek Arz ve Talebi	4
Grafik 2. Klasik Kısa Dönem Arz Eğrisi	6
Grafik 3. Reel Ücret ve İşsizlik İlişkisi	9
Grafik 4. Düşey Phillips Eğrisi	11
Grafik 5. Rasyonel Bekleyişler Phillips Eğrisi	13
Grafik 6. 15-64 Yaş Grubu Nüfusun İşgücüne Katılma Oranı, (%), 2004	98
Grafik 7. Ocak 2006 İtibariyle AB Üye ve Aday Ülkelerinin Asgari Ücret Düzeyleri (Euro/Ay)	102
Grafik 8. İstihdam Edilenlerin Sektörel Dağılımı, (Bin kişi)	104
Grafik 9. Çalışılan Süreye İlişkin Ücretlerin Toplam İşgücü Maliyetindeki Payı, 2004	106

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
çev.	Çeviren
ÇUŞ	Çok Uluslu Şirket
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EFTA	Avrupa Serbest Bölge Birliği
drl.	Derleyen
GATT	Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
IMF	Uluslar arası Para Fonu
ILO	Uluslar arası Çalışma Örgütü
İKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MEDAK	Meslek Danışma Komisyonu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TESK	Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu
TİSK	Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TUIK	Türkiye İstatistik Kurumu
Türk Harb-İş	Türkiye Harb Sanayi ve Yardımcı İşkolları İşçileri Sendikası
YHK	Yüksek Hakem Kurulu
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu

1. GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadar Batı ile etkileşim içerisinde bulunan Türkiye, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana sosyal, siyasal ve ekonomik düzenin oluşturulmasında Batı'nın gelişim stratejisini izlemiş ve tercihini Batılılaşmadan yana kullanmıştır. Bu bağlamda Avrupa Birliği (AB) ile bütünleşme hedefi uzun yıllar Türkiye'nin gündeminde yer almıştır. Avrupa Birliği üyeliği hedefine yönelik 1963'te Ankara Antlaşması ile atılan ilk resmi adımın ardından inişli çıkışlı bir dönem geçiren Türkiye, 2005'te AB ile tam üyelik müzakerelerine başlamıştır. Türkiye için bundan sonraki süreç Birlik'in hedefleri ile uyumlu politikalar izlemeyi ve her alanda bütünleşmeyi gerektirmektedir.

İşgücü piyasasının sorunlarının giderilmesi, Türkiye'nin AB'ye üye olma yolunda geçmesi gereken sınavlardan biridir. Bu anlamda Avrupa istihdam politikalarına uyum, Türkiye için hem bir sınav olarak algılanmakta hem de belirli bir kesim tarafından üyelik sonucu çözümleneceği beklenen işsizlik sorunu için bir ümit kapısı açmaktadır. Ancak bu ümidin gerçekleşme ihtimali sorgulanırken göz önünde bulundurulması gereken nokta Türkiye'nin emek piyasasının Avrupa Birliği'ndekinden nitelik itibariyle büyük farklılıklar içermesi ve bu sorunun pek çok Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üyesi ülkede olduğu gibi henüz AB'de de çözümlenemediğidir. Buradan hareketle bu çalışmada Türkiye'nin emek piyasası niteliklerinin AB kriterleri ile ne derecede uyumlu olduğu ve Avrupa'nın işsizlik sorununu çözmede uygulamaya koyduğu istihdam politikalarının Türkiye'nin sorununu çözmede ne ölçüde başarılı olacağı sorularına cevap aranacaktır.

İşsizlik sorunu ve istihdam politikalarındaki uyuma geçmeden önce işsizliğin ne anlama geldiği, farklı iktisat akımlarının işsizlik sorununa nasıl yaklaştıklarının bilinmesinde fayda vardır. Bu nedenle çalışmamızda öncelikle iktisat akımlarının işsizlik tanımlamalarına ve bu akımların çözüm önerilerine teorik olarak değinilecektir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde uzun yıllar parçası olunmak istenen Avrupa Birliği'nin kuruluşuna neden olan koşullar ve Birlik'in oluşturulmasında baş aktör olan ülkelerin savaş sonrası biçimlendirmiş oldukları iktisadi ve sosyal yapıya kısaca değinilecektir.

II. Dünya Savaşı sonrasında öncelikli olarak ekonomik entegrasyonu sağlamak amacıyla birleşen Avrupa'nın zamanla hedefleri büyümüş; istikrarlı bir ekonomik düzen için politik ve sosyal alanlardaki uyumun önemi anlaşılmıştır. Genişleyen ancak derinleşme konusunda sıkıntıları olan Avrupa Birliği'nin sosyal düzeninin en önemli parçası işgücü piyasasıdır. Nitekim işsizliğin toplumsal sorunları beraberinde getiren farklı açılımları olması, küresel rekabet piyasasında tek vücut olmayı arzulayan Avrupa Birliği'nin önündeki en büyük engeldir. Engelin aşılması için sunulan çözüm önerileri 1990'lardan itibaren daha sık dile getirilmeye başlanmış, sorunla mücadelede ortak bir yol haritası çıkartılmıştır. Bu bağlamda işsizlikle ilgili Avrupa Birliği zirvelerinde alınan kararlara değinilecek ve ardından işsizliğin tarihsel süreç içerisindeki oransal ve niteliksel değişimi üzerinde durulacaktır.

İşsizliğin tarihsel olarak incelenmesi gereği sermaye birikim stratejilerindeki değişikliklerle ekonomik ve toplumsal ilişkiler setinin gelişimini anlamaya yönelik bir çabanın ürünüdür. Nitekim kapitalizmin yapısal krizlerine göre şekillenen üretim biçimleri gerek duyduğu iş gücünün niteliklerini ve niceliklerini değiştirmektedir. Bu noktada Avrupa Birliği'nin işgücü piyasasının diğer gelişimlerle birlikte incelenmesi uygun görülmüştür.

Bu noktadan hareketle Avrupa Birliği ile ilgili olan bölümün dördüncü başlığı altında işsizliğin nedenleri ile ilgili yapılan tartışmalara yer verilecek ve son olarak işsizlikle mücadelede başarılı olan İngiltere, Hollanda ve Danimarka'nın istihdam politikalarına kısaca değinilecektir.

Çalışmamızın Türkiye ile ilgili bölümünde, yine iktisadın konjonktürel salınımlarına göre biçimlenen işgücü piyasasının, Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar nasıl bir değişim içerisinde bulunduğu üzerinde durulacaktır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin kalkınma stratejileri ve dünya ülkeleri içerisindeki konumu, işgücü piyasası üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Nitekim kapılarını daima dış dünyaya açık tutan Türkiye'ye biçilen konumun kalkınma politikaları ve paralelinde üretim biçimlerini etkilediği göz ardı edilmemelidir. Böyle bir iktisadi yapılanma içerisinde talep edilen işgücünün nitelik ve niceliği söz konusu üretim biçimlerine göre şekillenecektir. Bu noktadan hareketle Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren işgücü piyasasının gelişimi incelenecek ve ardından Türkiye işgücü piyasasının AB ülkeleri ile arasındaki farklarına değinilecektir.

Türkiye ile ilgili çalışmamızın üçüncü bölümünde, bir önceki bölümde bahsedilen sorunların giderilmesinde Avrupa Birliği'nin gündeminde olan istihdam politikalarından bahsedilerek Türkiye'deki uygulanabilirliği ve Türkiye'nin yapısal sorunları da dikkate alınarak sunulan reçetelerin sorunu çözme noktasındaki başarı ihtimali üzerinde durulacaktır.

Son olarak gerçekleştirilen faaliyetler üzerinden Türkiye'nin AB istihdam stratejisi ile uyum çalışmalarında yolun neresinde olduğunun tespiti yapılacak ve AB ile imzalanan resmi antlaşmaların istihdamla ilgili hükümlerine değinilerek Türkiye'nin AB işgücü piyasasına uyumu konusundaki eksiklikleri ve sorunun çözümüne yönelik sunulan önerilerin değerlendirilmesi yapılmış olacaktır.

2. İSTİHDAM TEORİ ve POLİTİKALARINA MAKRO BAKIŞ

Gerek iktisadi gerekse de toplumsal yapıyı derinden etkileyen işsizlik sorunu, iktisat biliminin farklı dönemlerinde farklı şekillerde tanımlanmış ve bu tanımlamalardan hareketle işsizliğin çözümüne yönelik farklı öneriler getirilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde istihdam ve işsizliğe yönelik farklı iktisadi akımların bakış açıları üzerinde durulacaktır.

2.1. İstihdam Teorileri

Çalışma isteğine ve becerisine sahip olduğu, geçerli ücret düzeyi ve çalışma saatlerini kabul ettiği halde iş bulamayan kişiye “işsiz” denir.¹ İşsiz ve istihdam edilmiş insanların toplamı ise “işgücü”nü oluşturur.²

2.1.1. Klasik Analizin Emek Piyasasına Bakış Açısı

Klasik teorinin ana prensibi fiyat mekanizmasının yürürlükte olduğunun kabulünden hareketle tüm piyasanın tam rekabet koşulları altında ideal bir yapıda bulunduğuudur.³ Buna göre, bireyler fayda maksimizasyonu, firmalar ise kar maksimizasyonu sağlamak amacıyla iktisadi faaliyetlere girerler. Herkes kendi menfaatini korurken, tüm toplumun menfaati korunmuş olur. Bu mantık çerçevesinde ekonomi kendi dinamikleriyle otomatik olarak en optimum seviye olan tam istihdam seviyesinde dengeye gelecektir. Bu nedenle klasiklere göre, devletin ekonomiye müdahale etmesine de gerek yoktur. Devlet, ekonomiden elini çekmeli ve rekabet mekanizması - Adam Smith’in görünmez eli – serbest bırakılmalıdır, ancak bu şekilde, sonunda bir piyasa ekonomisi düzeni oluşturulmuş olacaktır.⁴

Klasiklerin emek piyasasına bakış açıları da aynı prensip paralelinde, serbest piyasanın işlerliğine dayanır. Klasiklere göre ekonomi bir görünmez el vasıtasıyla otomatik

¹ Zafer Tunca, **Makro İktisat**, İstanbul : Filiz Kitabevi, 2001, s. 4.

² İlker Parasız ve Melike Bildirici, **Modern Emek Ekonomisi**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2002, s. 8.

³ Andreas Rams ve Norman Ehrentreich, **Arbeitslosigkeit – Wie Kann Sie Überwunden Werden?**, Hamburg: Gauke Verlag, 1996, s. 20.

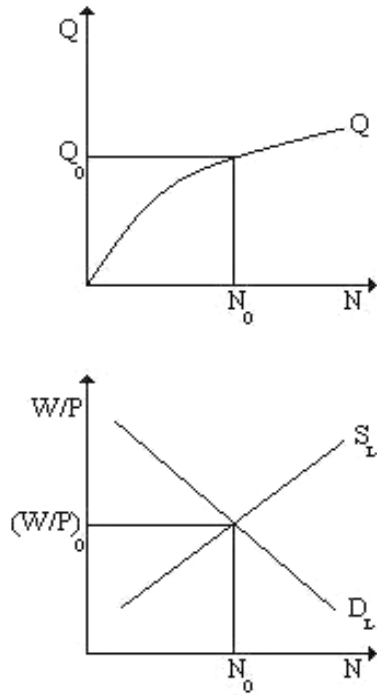
⁴ Rams ve Ehrentreich, s. 20.

olarak tam istihdam düzeyine gelir ki, bu seviye aynı zamanda denge reel milli gelir düzeyidir. Tam istihdam seviyesinden sonra eklenecek her üretim faktörü verimliliği düşürerek ekonominin optimum seviyeden uzaklaşmasına neden olacaktır. Denge milli gelir ya da diğer bir deyişle tam istihdam düzeyindeki reel ücret seviyesinde çalışmak isteyen herkes iş bulabilir. Bu koşullar içerisinde gözlenen işsizlik ise başka bir pozisyonda çalışma isteğiyle iş arayanların neden olduğu friksiyonel işsizliktir.⁵

Klasiklerin tüm piyasada hakim olduğuna inandıkları otomatik denge, emek piyasasında emek arzıyla talebinin kesiştiği yerde oluşur.

(i) Emek Talebi :

Emek talebi ve arzı reel ücret seviyesine bağlı olarak değişir. Reel ücret seviyesi artarken, emek talebi azalır; diğer bir deyişle emek talebi ile reel ücret seviyesi arasında negatif bir ilişki söz konusudur.



Grafik 1. Emek Arz ve Talebi

Kaynak : Tunca, s. 37.

⁵ Rüdiger Dornbusch ve Stanley Fischer, **Makroekonomik**, 6. Basım, München: R. Oldenbourg Verlag, 1995, s. 256.

Reel ücret; nominal ücretin fiyatlar genel düzeyine bölünmesiyle elde edilir.

D_L = Emek Talebi

S_L = Emek Arzı

N_0 = İstihdam Düzeyi

Q = Çıktı Düzeyi

$(W/P)_0$ = Denge Reel Ücret Seviyesi

Grafikten anlaşılacağı üzere, emek talebi reel ücretle ters ilişki içerisindeyken, emek arzı doğru ilişki içerisinde. Emek arzı ile talebinin kesiştiği noktada W/P denge reel ücret seviyesi ile N_0 tam istihdam düzeyi oluşmaktadır.

Tam istihdam seviyesinden sonra artırılacak her birim emek, üretim miktarının artış hızında bir azalışa neden olacaktır ki; bu durum klasiklere göre “Azalan Verimler Kanunu”na örnek teşkil edecektir. O halde kısa dönemde artırılabilir tek üretim faktörü olan emeğin hangi seviyeye kadar istihdam edileceği bir sorundur. Klasikler bu sorunu da yine tam rekabet piyasasında faaliyet gösteren bir firmadan hareketle çözümlenmişlerdir. Klasiklere göre tam rekabetçi firma üretimini bir çıktının marjinal üretim maliyetinin o çıktı satışından elde edilen marjinal gelire eşitleninceye kadar artıracaktır.⁶ Bilindiği gibi tam rekabetçi firmada marjinal gelir fiyatlar genel düzeyine eşittir. Firma emek faktörünü de emeğin marjinal maliyetinin marjinal verimliliğine eşit olduğu seviyeye kadar artıracaktır. Emeğin marjinal maliyeti nominal ücretin ek emek girdisiyle üretilmiş olan çıktı sayısına bölünmesiyle elde edilir.⁷ Marjinal verimlilik ise emek sayısındaki değişimin toplam üretimde yarattığı farktır.

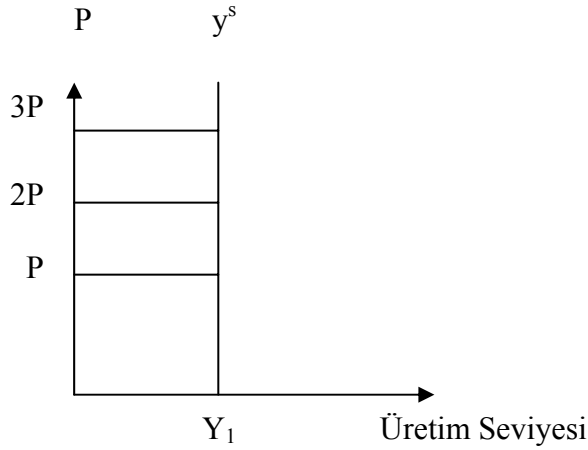
(ii) Emek Arzı:

Grafik 1’den anlaşılacağı üzere; reel ücretle emek arzı arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır. Reel ücret artarken emek arzı da artmakta; tersi durumda ise emek arzı daralmaktadır.

⁶ Richard T. Froyen, **Macroeconomics, Theories & Policies**, 5. Basım, USA: Prentice - Hall Inc., 1996, s. 44.

⁷ Froyen, s. 45.

Reel ücretlerin, nakdi ücretlerin fiyatlar genel seviyesine bölümünden elde edildiği hatırlanacak olunursa fiyatlardaki artışlarla birlikte nakdi ücretlerin de artacağı, sonuçta reel ücret seviyesinin sabit kalacağı anlaşılır. Şöyle ki, reel ücret emek arzı ve talebinin kesiştiği tam istihdam düzeyinde olduğundan kısa dönemde üretimi artırmak mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla kısa dönemde toplam arz yatay eksene dik bir eğri konumunu alacaktır.⁸



Grafik 2. Klasik Kısa Dönem Arz Eğrisi

Kaynak: Froyen, s. 55.

Grafikten izlenebileceği üzere, başlangıçta fiyat seviyesinin P ve nakdi ücretlerin W düzeyinde iken fiyatlar $2P$ 'ye yükseldiğinde nakdi ücretler sabit kalırsa emek talebi artacaktır. Zira, yüksek fiyat seviyesi daha düşük bir reel ücretin oluşmasına neden olacak, böylelikle firmalar istihdam ve üretimlerini artırmaya çalışacaklardır.⁹ Ancak bu durumda ücret seviyesi W 'de kalmayacaktır. Bunun sebebi, bazı firmaların yükselen fiyatlara istinaden üretim ve istihdam seviyelerini artırmak istemeleridir. Bu firmalar üretim seviyelerini artırabilmek için gerekli olan emek gücüne daha yüksek ücretler önererek söz konusu emek gücünün başka firmalara kaymasını engellemeye çalışırlar. Bu süreç emek arz ve talebi eşitlenene kadar sürer. Sonuçta fiyatlar $2P$ düzeyinde iken ücretler de $2W$ 'ye yükselmiş olur. Fiyatlarla eşit oranda yükselen ücretler çıktı seviyesinin eski düzeyine dönmesine neden olur. Diğer bir ifadeyle çıktı seviyesi Y_1 seviyesinde kalır. Yükselen fiyatları aynı oranda artan ücret seviyesi

⁸ İlker Parasız, **Modern Makro Ekonominin Temelleri**, 2. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000, s. 55.

⁹ Froyen, s. 54.

takip etmediği sürece üretim seviyesi artırılabilir, yani ancak reel ücretler düşerse kısa dönemde üretim seviyesi yükselebilecektir.¹⁰

Sonuç olarak klasik iktisatçılara göre toplam arz kısa dönemde fiyat değişimlerinden etkilenmemektedir. Klasikler toplam arz fonksiyonunu, tam istihdam düzeyindeki inelastik arz fonksiyonu olarak kabul ederler.¹¹

Özetle Klasiklere göre, uzun dönemde tam istihdam dengesi sağlanacaktır. Serbest piyasada fiyatlar ve ücretler tam esnektir. Ekonominin daralma ve genişleme eğilimlerine göre fiyatlar kendiliğinden ekonomideki gelişime uyum sağlayacaklardır. Fiyatlardaki esneklik dolayısıyla ücretler de konjoktüre uyum sağlayacak böylece yeniden tam istihdam seviyesi yakalanacaktır. Tam istihdam seviyesinde işsizlik varsa bu sadece mevcut işini bırakıp başka istihdam olanaklarını araştıran kişilerin neden olduğu bir işsizliktir.

2.1.2. Keynesyenlerin Emek Piyasası Analizi

Klasiklerin öngördüğü müdahalesiz emek piyasasının otomatik olarak dengeye geleceği fikri, 1929 bunalımı ile sarsıntıya uğramıştır. Aslında o tarihe kadar işsizlik bir sorun olarak görülmemiştir. Kapitalizmin ilk gelişim yılları olan 1870'lerde de işsizlik vardır, ancak bu toplumsal mücadele ya da sermaye birikim süreci açısından kendini dayatıcı bir sorun haline almadığı için egemen paradigma değişmeye zorlanmamıştır.¹² Ancak 1920'lerin başından itibaren işsizlik gelişmiş ülkelerin en büyük sorunu haline gelmeye başlamıştır. 1929 tarihi itibarıyla Amerika'da 3,2 olan işsizlik oranı 1933'de 25,2'ye yükselmiş; İngiltere'de ise 1920'lerin başında ortaya çıkan yüksek işsizlik oranları 1930'larda kalıcılığını korumuştur.¹³

¹⁰ Froyen, s. 55.

¹¹ Tunca, s. 38.

¹² Ahmet Çakmak, **Ortodoks Makro İktisada Giriş**, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 1997, s. 23.

¹³ Froyen, s. 79.

Keynes, iki savaş arası dönemin aşırı milliyetçiliğine, “komşunu fakirleştir” politikalarına ve 1930’lu yıllarda yıkıcı sosyal sonuçlar doğuran yüksek işsizlik oranlarına çare önermeyen Ortodoks liberalizme karşı olmuştur.¹⁴

Keynes’e göre İngiltere, Amerika ve diğer sanayileşmiş ülkelerdeki işsizlik sorununun kaynağı “toplam talep yetersizliği” idi. Toplam talep düşüklüğünün sebebi ise yetersiz yatırım talebiydi. O halde yatırımlar artırılmalıydı; yatırımları artırabilmenin yolu ise toplam talebi artırmaktan geçiyordu. Bu noktada Keynes, devletin toplam talebi artırıcı faaliyetlere girişmesinin, vergi kolaylıkları sağlamasının ve/veya yatırımlarda kamunun harcamada bulunmasının talebi canlandıracağını savunuyordu. Ayrıca klasiklerin kabul ettikleri tam istihdam seviyesi geçiciydi; Keynes’e göre yaygın olan eksik istihdam seviyesindeki denge idi.

Keynes, klasiklerin emek piyasası ile ilgili fikirlerine karşı çıkmaktaydı:

(i) Klasik teoriye göre işsizlik yüksek olduğunda ücretler düşecektir. Ücretlerin düşmesi firmalar için maliyetlerin de düşmesi anlamına geleceği için daha fazla emek talebinde bulunacaklar ve böylece emek piyasasında dengeye otomatik olarak ulaşılabacaktır. Bu noktadan hareketle klasikler ücret ve fiyatların esnek olduğunu kabul ederler. Keynes ise emek talebinin düştüğü dönemlerde nominal ücretlerin de aynı hızla düşeceği fikrine karşı çıkmaktadır. Çünkü Keynes’e göre nominal ücretler sendikalarla işverenler arasındaki toplu iş sözleşmeleriyle saptanır. Dolayısıyla resesyonda fiyatlar düşmeye başladığı zaman, firmaların nominal ücretleri düşürmesi yasal olarak imkansızdır. Sendikalar zorla kazanılan nominal ücret artışlarından vazgeçmeye kolayca razı olmazlar.¹⁵

(ii) Keynes klasiklerin mahreçler kuralı, bir diğer ifadeyle “her arz kendi talebini yaratır” sözüne de karşı çıkar. Çünkü Keynes’e göre talebi belirleyen arz değil, arzı belirleyen taleptir. Bu durumda düşük talep düşük arza, düşük arz da düşük emek talebine neden olarak ekonominin eksik istihdam seviyesinde dengeye gelmesine yol açacağı öngörülür.¹⁶

¹⁴ Seyhan Erdoğan, **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık**, 1. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, Mayıs 2006, s. 212.

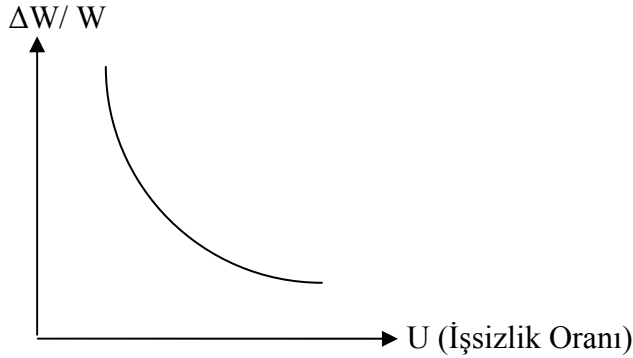
¹⁵ Parasız ve Bildirici, s. 371.

¹⁶ Tunca, s. 50.

(iii) İşçilerde para aldanması olgusu ortaya çıkar. Resesyonist dönemlerde fiyatların düşüşü nominal ücretlerde de düşüşe neden olur. Ancak parasal aldanmanın ortaya çıkması ile birlikte işçiler nominal ücretlerindeki düşüşü reel olarak algılarlar ve buna karşı direnirler. Keynes'in bu noktadan hareketle savunduğu görüşe göre; eğer işçilerin parasal ücretleri düşerse buna tepki gösterirler ama fiyatları artırmak suretiyle reel ücretleri düşürülürse buna aldanabilirler.¹⁷ Tabii ki müdahale başka dengeleri de etkileyecektir. Örneğin, artan talep fiyatlarda bir miktar yükselişe neden olacaktır, ancak Keynes'e göre bundan endişe duyulmamalıdır.

(iv) Bazı Keynesyenlere göre, işsizliğin sebebi, ücretlerdeki yapışkanlıktan çok düşük talep düzeyinin mal piyasasında neden olduğu tam istihdam seviyesinin altında oluşan denge noktasıdır. Bu durumda atıl kapasite söz konusudur. Mal piyasasındaki talep yetersizliği firmaların daha az oranda emek talep etmesine ve buna bağlı olarak işsizlerin ve ücretleri düşen çalışanların mal tüketimlerini azaltmalarına neden olur. Toplam talep azaldığında emek talebi de yeniden azalacaktır.¹⁸

(v) Phillips Eğrisi: İşsizlik oranları ile parasal ücret arasında ters ilişkinin olduğunu gösteren eğri, 1958 yılında Phillips tarafından ortaya atılmıştır.¹⁹



Grafik 3. Reel Ücret ve İşsizlik İlişkisi
Kaynak : Çakmak, s. 31.

Phillips'e göre emek piyasasında talep fazlası ücretleri yükseltir; aksine arz fazlası ücretlerde düşüşe neden olur.

¹⁷ Çakmak, s. 30.

¹⁸ John Sloman, **Makro İktisat**, Ahmet Çakmak (çev.), İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 2004, s. 53.

¹⁹ Çakmak, s. 30.

Dönemin Neo-keynesçi iktisatçıları ise Phillips eğrisi üzerinde parasal ücretlerin değişme oranı yerine fiyatların değişme oranının yazılabileceğini belirttiler.²⁰ Fiyatların değişim oranı enflasyon oranı olarak ele alınırsa, Phillips eğrisinin işsizlik oranı ile enflasyon oranı arasındaki ilişkiyi gösterdiği görülür. Enflasyon oranı artarsa işsizlik azalır; tersi durumda işsizlik artar. Ya da bir diğer ifadeyle, ücretler yükseldiğinde, işçiler reel ücretlerinin de arttığını düşünürler, fiyatlar genel seviyesindeki artışı hesap etmezler. Bu durumda iş tekliflerini kabul ederek işsizliğin azalmasına neden olurlar. Enflasyonla işsizlik arasındaki bu ters ilişki 1950’li yıllardan itibaren hükümetlerin ana iktisat politikalarına yön veren birincil argümanlardan biri olmuştur. Bu tür iktisat politikasına “ince ayar” adı verilmiştir.²¹ İşsizliğin arttığı dönemlerde talep artırıcı; enflasyonun arttığı dönemlerde ise talep kısıcıcı iktisat politikaları uygulamaya konuldu. Ancak 1960’ların sonlarına doğru ortaya çıkan kriz ortamı bu ilişkinin yeniden sorgulanmasını zorunlu kıldı.

Özetle Keynesyen iktisat politikalarının amacı, ekonomideki atıl kapasiteleri üretime yönlendirmek suretiyle talep eksikliğini ve dolayısıyla işsizlik sorununu çözüme kavuşturmadır. Keynes ekonomiyi canlandırmak için maliye politikalarına ağırlık vermiştir. Maliye politikaları, daha önce de bahsedildiği gibi vergilerin azaltılması, kamu yatırımlarının artırılması gibi uygulamaları içerir; para politikalarıyla ilgili olarak da faiz hadlerini düşürücü politikaların yatırımları artıracığı savunulmuştur.

2.1.3. Stagflasyon ve Emek Piyasasında Monetarist Görüş

Keynesyen politikalarla II. Dünya Savaşı’ndan 1960’ların sonuna kadar süren dönem gelişmiş ülkeler nezdinde “altın yıllar” olarak anılır. Ancak 60’lara kadar hızlı bir büyüme ve refah artışı sağlayan Keynesyen maliye ve para politikaları 1960’ların sonlarına doğru yaşanan stagflasyon – enflasyon ve işsizliğin aynı anda artması – sorununu çözememiştir. Stagflasyon sorununun ortaya çıkmasıyla birlikte monetaristlerin görüşleri kabul görmeye başlamıştır. Monetaristlere göre para talebi istikrarlıdır.²² Devletin para piyasasına müdahalesinin, para arzı gereksinimini talep unsurundan bağımsızlaştırarak fiyat

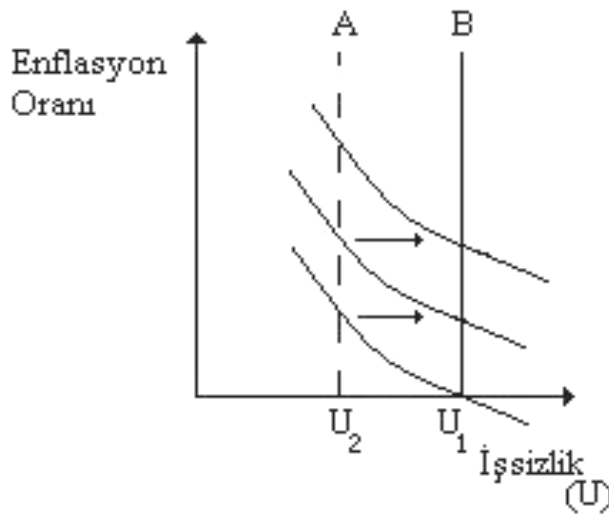
²⁰ Çakmak, s. 32.

²¹ Çakmak, s. 32.

²² Parasız ve Bildirici, s. 374.

istikrarsızlıklarına yol açtığı belirtilmiştir. Bu noktadan hareketle Monetaristler yaşanan kriz ile ilgili Keynesyen politikaları şu şekilde eleştirmişlerdir:

(i)1960’lardan itibaren yükselmeye başlayan enflasyon tamamen para arzındaki artışın üretimdeki artışı geçmesinden kaynaklanmıştır.²³ İşsizliğin olduğu bir dönemde genişleyici para ve maliye politikalarının uygulandığını varsayalım. Söz konusu politikaların etkisiyle fiyatlarda artış gözlenecektir. Dolayısıyla reel ücretler düşecektir.²⁴ Fiyat ve reel ücret düşüşleri ile birlikte girişimciler yatırımlarını artıracaklardır. Kısa dönemde teknolojiye değişiklik yapılamayacağına göre firmalar emek taleplerini artıracaklardır. Bir süre sonra parasal aldanma ortadan kalktığında, diğer bir ifadeyle fiyatlardaki artışların reel ücretleri azalttığı ortaya çıktığında işçiler daha yüksek parasal ücret talebinde bulunacaklardır. Parasal ücretlerdeki artış reel ücretleri eski düzeyine döndürecek kadar artış gösterirse firmalar istihdam yaratmaktan vazgeçecek ve böylece işsizlik oranları eski düzeyine dönmüş olacaktır. Ancak bu arada söz konusu uygulamalar sadece fiyatlar genel düzeyinde bir artışa sebebiyet vermiş olacaktır.



Grafik 4. Düşey Phillips Eğrisi
Kaynak : Parasız, s. 228.

Grafikte de görüldüğü üzere, genişleyici politikalar kısa vadede işsizliği azaltır (U1’den U2’ye) ancak daha sonra ücret oranlarının fiyat değişimlerine yaklaşması ile birlikte

²³ Sloman, s. 121.

²⁴ Parasız, s. 227.

işsizlik oranı eski konumuna dönmeye başlar. Bu görüşe göre daha yüksek enflasyon oranıyla daha düşük eksik istihdam düzeyi arasında seçim yapmak ancak geçici olarak mümkündür.²⁵

(ii) Para arzı artış oranının düşürülmesi enflasyonun da düşmesine neden olurken, uzun dönem işsizlik artışına yol açmaz. Onlara göre mal ve emek talebi azaldığında işsizlikte geçici artışlar görülebilir. Ancak fiyat ve ücret enflasyonu bu düşük talep düzeyine uyum sağladığında, dengesizlik işsizliği ortadan kaldıracaktır. İşçiler aşırı ücret artışları istemeye başladığında ya da firmalar ve işçiler yüksek enflasyon oranları beklemeye başladığında bu süreç engellenecek ve yüksek işsizlik devam edecektir.

Keynesyen politikalara eleştirel gözle bakan iktisatçıların başında Milton Friedman gelmektedir. Friedman işsizlikle enflasyon arasındaki ilişkiye ilişkin yukarıda bahsedilen eleştirileri getirerek Keynesyenlerin Phillips eğrisi dengesinin uzun dönemde mümkün olamayacağını belirtmiştir. Friedman’a göre işsizlik oranı doğal işsizlik seviyesinde olduğu zaman emek piyasası dengeye gelir.²⁶ Doğal işsizlik oranı mal ve emek piyasalarının dengede olduğu istihdam oranıdır.²⁷ Doğal işsizlik en düşük düzeydeki işsizlik oranıdır ve “0” değildir, nedeni her ekonomide friksiyonel ve yapısal işsizlerin bulunmasıdır.

2.1.4. Yeni Klasik İktisat Akımı ve Rasyonel Bekleyişler

Yeni klasik iktisatçılar, beklenmeyen, ani enflasyon artışlarının üretimi artıracığını ve böylelikle istihdam yaratılacağını savunurlar. Çünkü, ancak beklenmedik bir enflasyon reel ücretlerde düşüşe neden olabilir.²⁸ Emek piyasasının tam işlerliği olduğu sürece tam istihdamın sağlanacağını savunan neo-klasiklere göre ekonomide oluşabilecek işsizlik ancak friksiyonel ve yapısal işsizliğin toplamı olan doğal işsizlik oranı kadar olacaktır. Emek piyasasının tam işler olduğu ekonomide uygulanacak politikalar etkinsiz kalacaktır, diğer bir ifadeyle hükümetler işsizliği doğal oranının altına indiremeyeceklerdir.²⁹ Bekleyişler rasyoneldir, diğer bir deyişle beklentiler geçmişe uyarlayıcı değil, içinde bulunan

²⁵ Parasız, s. 228.

²⁶ Çakmak, s. 33.

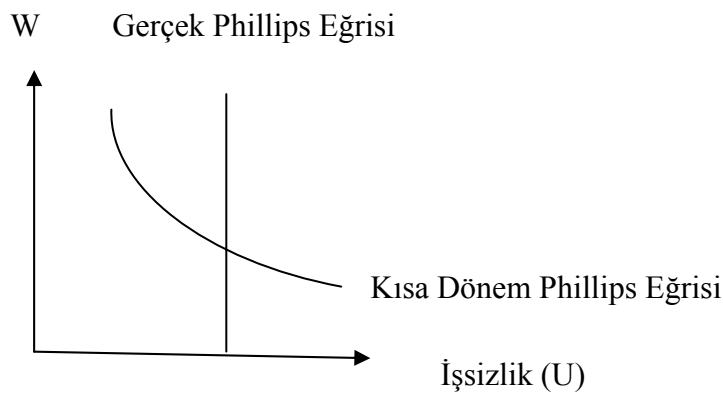
²⁷ Parasız ve Bildirici, s. 295.

²⁸ Tunca, s. 274.

²⁹ Çakmak, s. 44.

koşullardan, hükümet politikalarından elde edilen bilgilerden edinilen tahminlere dayalıdır. Enformasyon eksikliği nedeniyle hata yapılsa da bu tesadüfidir, zira genellikle doğru tahminler yapılır.

Rasyonel bekleyişler iktisatçılarından en tanınmışları Robert Lucas ve Thomas Sargent'tir.³⁰ Lucas ve Sargent'a göre durgunluk içerisindeki bir ekonomide devlet, talebi artırıcı para ve maliye politikaları uygulamaya başladığında artan talebe bağlı olarak fiyatlar da artacaktır. Ancak artan “genel fiyatlar düzeyi” olduğundan üreticiler bir süre sonra durumun farkına vardıklarında üretimlerini eski seviyelerine indireceklerdir. Bu durumda artan üretim hacmi için gerekli olan istihdam olanakları da yeniden eski konumuna dönecektir. Örneğin hane halklarının, devletin ekonomide talebi canlandırmak istediğini ve bunun için para arzını artıracığını önceden tahmin ettiğini düşünelim. Artan para arzıyla birlikte kısa bir süre ücretler düşük seyreitse de para arzının artışı bir süre sonra nominal ücretlerin de artmasına neden olacaktır. Üreticiler bu durumun farkında olduğundan emek taleplerini artırmazlar, aynı şekilde işçiler de emek talebindeki artışın genel fiyat seviyesindeki artıştan kaynaklandığını tahmin ederek emek arzını artırmayacaktır. Sonuç itibarıyla beklentilere göre alınan pozisyonlar ekonomide istenilen değişikliklerin yapılması önünde engel teşkil etmiş olacaktır. Değişen tek şey fiyatlar genel seviyesindeki yükseliştir. Bu nedenle, kişilerin bekleyişleri doğru ise, uzun dönem arz ve Phillips eğrileri gibi, kısa dönem eğrileri de dikey vaziyet alır.³¹



Grafik 5. Rasyonel Bekleyişler Phillips Eğrisi

Kaynak : Parasız, s. 229.

³⁰ Sloman, s. 329.

³¹ Sloman, s. 327.

Rasyonel bekleyişlere göre bireyler daima doğru tahminler yaparlar. Kısa dönemde hata yapsalar da zaman içinde doğru tahminler yapmaya başlarlar.³² Uygulanan politikalar beklentilere uyacağı için hanehalkları davranışlarıyla beklentilerine yönelik savunma sergilerler, netice itibariyle bu durum politikaları geçersiz kılacaktır.

2.1.5. Yeni Keynesyen Yaklaşımın Emek Piyasasına Bakışı

Yeni Keynesyenler, Keynesyen yaklaşımın bir uzantısı olmakla birlikte varsayımlarını kurarken neo-klasiklerin Rasyonel Bekleyişler teorisini de hesaba katmışlardır. Şöyle ki, ekonomide toplam talebin düşüşü, firmaların daha az emek talep etmelerine yol açacaktır. Ancak istihdam edilmiş emekle yapılan iş sözleşmeleri ve işçilerin geçmiş tecrübelerinden edindikleri fiyat beklentileri nominal ücretlerin ilk istihdam seviyesini koruyacak kadar düşmesine engel olacaktır.³³ Üretim ve dolayısıyla istihdam hacmi düşecektir. Özetle Yeni Keynesyenler, Keynes'in fiyat ve ücret rijitliklerini neo-klasiklerin rasyonel bekleyişler kuramıyla birleştirmişlerdir. Ancak Yeni Keynesyenler Keynes'in fiyat ve ücret rijitliği kuramı üzerinde daha fazla durmuşlar, rijitliklerin sebeplerini araştırmışlardır. Buna göre menü maliyetleri, etkinlik ücretleri kuramı ve histeresiz etkisi rijitlikleri artıran etmenlerden sayılmalıdır.

(i) Menü Maliyetleri:

Fiyat değişimleriyle ilgili müşterilerin bilgilendirilmesi için katalog, liste ve etiketlerin yenilenmesi esnasında ortaya çıkan maliyete “menü maliyeti” denir.³⁴ Tam rekabet piyasasında hiç bir firma fiyatlar genel seviyesi üzerinde bir etkiye sahip değildir. Firma tam rekabet piyasasında genel fiyat seviyesinden bütün ürününü satabilir. Toplam talebin düştüğü durgunluk dönemlerinde fiyatlar düştüğü için her bir firma fiyatını bu düşük seviyeden belirlemek zorundadır, zira yüksek fiyattan satış yaparak kar elde etmek mümkün değildir.

Ancak firma monopolistik ya da oligopolistik niteliğe sahipse durum farklı olur.³⁵ Bu nitelikteki firmaların piyasa üzerinde etkileri vardır ve durgunluk dönemlerinde dahi fiyatlarını düşürme yoluna gitmezler. Sebebi, fiyat değişimlerinin, üzerinde belirtilmesi

³² Sloman, s. 334.

³³ Froyen, s. 301.

³⁴ Parasız, s. 319.

³⁵ Froyen, s. 302.

gereken menülerdir. Diğer bir ifadeyle firmalar menü maliyetlerinden sakınmak için fiyatlarını eski düzeyinde tutarlar, bu şekilde hem yeni fiyatların basılacağı katalog maliyetlerinden hem de yeni fiyatların müşteriye duyurulmasından kaynaklanacak maliyetlerden kurtulmuş olurlar.

(ii) Etkinlik Ücretleri Yaklaşımı:

Etkinlik ücretleri yaklaşımına göre çalışanlara denge ücretin üzerinde bir reel ücret verilmesi verimliliği artırır. Çünkü işçiler işlerini kaybederlerse aynı yüksek ücretten başka bir iş bulamayacaklarını düşünürler. Yeni Keynesyenler firmanın, reel ücretini denge düzeyinin üzerinde tutmasıyla uğrayacağı maliyet artışının bu fark (reel ücret-denge ücreti) sayesinde elde edeceği emek verimliliği artışıyla fazlasıyla karşılanacağını savunurlar.³⁶ Böylelikle firma ödediği yüksek ücret sayesinde daha eğitilmiş, tecrübeli emeği kendi bünyesinde çalıştırabilme olanağına kavuşur ve dolayısıyla eğitim masraflarını azaltmış olur.

Etkinlik ücretleri yaklaşımı o dönemde -1970'lerde- geniş bir kitleyi etkilemişse de işsizlik sorununa herhangi bir çözüm getirememiştir. Çünkü bu kez emekçiler daha iyi ücret seviyesini verecek firmalarda çalışabilmek için iş arayacaklardır. Buna ek olarak ekonominin durgun olduğu dönemlerde genel olarak firmalar fiyatlarını ve etkin reel ücret seviyesinde kalabilmek için de nominal ücretlerini düşüreceklerdir. Eğer firmalar menü maliyetleri nedeniyle fiyatlarını düşürmezlerse bu defa reel ücret seviyesini etkinlik seviyesinde tutabilmek için nominal ücret düzeyinin sabitlenmesi gerekecektir.³⁷ Bu durumda toplam talebin düşmesiyle birlikte üretim ve istihdam hacmi daralacaktır.

(iii) İçerdekiler - Dışarıdakiler Yaklaşımı ve Histeresiz Etkisi:

Yeni Keynesyenlerin işsizlikle ilgili geliştirdikleri içerdekiler – dışarıdakiler yaklaşımı 1980'lerden itibaren Avrupa'daki işsizlik ile en yakın nedensellik ilişkisini kuran yaklaşımdır.³⁸ Bu yaklaşıma göre - histeresiz etkisi - uzun süre işsiz kalanlar artık emek piyasasının dışında kalmaktadır. Uzun süre işsiz kalan bireyin çalışma isteğini kaybetmesi,

³⁶ Çakmak, s. 46.

³⁷ Froyen, s. 306.

³⁸ Froyen, s. 307.

işin gerektirdiği yeni teknolojik bilgi birikiminden yoksun kalması gibi nedenler işsizliğin artmasına neden olmaktadır.

Yeni Keynesyenlerin geliştirdiği bir diğer yaklaşım, içerdekiler - dışardakiler yaklaşımına göre, içerdekiler çalışmakta olanlar ve dışardakiler işsiz olanlardır. Dışardakiler için yeni işçi alımının doğuracağı eğitim, pazarlık ve işten çıkarma maliyetleri istihdam edilme sürecinde olumsuz etkenler olarak görülürken, bu maliyetler içerdekiler için bir anlamda garanti oluşturmaktadır. Çünkü içerdeki işçi, yerine alınacak işçinin kendisinden çok daha yüksek maliyete neden olacağını, böylelikle işverenin eski çalışanını işten çıkarmak için gönülsüz davranacağını bilmektedir. İçerdekiler için söz konusu maliyetler bir koruma sağlamaktadır.

Özetle, Yeni Keynesyenler istihdam seviyesinin belirlenmesinde Keynes'in yaklaşımına benzer bir şekilde toplam talep faktörünün üzerinde dururlar, fiyat mekanizmasının ekonominin enflasyon, işsizlik, üretim gibi temel sorunlarını çözemeyeceğini iddia ederler. Buradan hareketle devletin toplam harcamaları artırıcı politikalarda bulunmasının uygun olduğunu belirterek yapısal/teknolojik gelişime uyum sağlayacak emeğin eğitimi için gerekli olan yatırımın da devlet tarafından yapılması gerektiğini savunurlar.

2.2. İşsizlik Türleri

2.2.1. Gizli İşsizlik

Herhangi bir üretim alanında çalışanların bir kısmı işi bıraktığında üretimde önemli bir azalma oluşmuyorsa o alanda çalışan kişiler arasında gizli işsizler bulunmaktadır.³⁹ Gizli işsizliğin en yaygın olduğu sektörler tarım ve kamu sektörüdür. Bu sektörlerde gereğinden fazla çalışan kişinin yarattığı bir verimsizlik söz konusu olur. Örneğin kamu kesiminde populist politikalar yaklaşımıyla gereğinden fazla kişinin istihdamı bu işletmelerdeki verimsizliğin birincil nedeni olarak kabul edilmektedir.

³⁹ Mustafa Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, 4. Basım, İstanbul: Beta Basım, 2007, s. 508.

2.2.2. Açık İşsizlik

Genel işsizlik tanımı açık işsizler için geçerlidir. Çalışma arzusu ve gücü olduğu halde iş bulamayan bireylerin oluşturduğu işsizlik açık işsizliktir. Açık işsizliğin pek çok türü bulunmaktadır.

2.2.2.1. Yapısal İşsizlik

Yapısal işsizlik az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde nüfus artışı nedeniyle artan işgücünü istihdam edebilecek ve üretimi artırabilecek yapısal değişimlerin gerçekleştirilememesi nedeniyle oluşan devamlı işsizliktir.⁴⁰

Öte yandan yapısal işsizlik tüketim kalıbının değişmesi veya üretim yöntemlerindeki değişim nedeniyle de ortaya çıkabilir. Bazı malların modasının geçmesi, tüketicinin zevklerinin değişmesi nedeniyle tüketim kalıbı farklılaşabilir ya da yeni üretim tekniklerinin daha az işgücüne ihtiyaç duyması nedeniyle “teknolojik işsizlik” ortaya çıkabilir.⁴¹

Teknolojik değişimlerin hızlandığı dönemlerde eski üretim tekniklerinin kullanıldığı iş alanlarında istihdam olanakları daralırken, yeni alanlarda bir genişleme söz konusu olur. Bu durumda daralan sektörlerinden ayrılan işgücünün yeni sektörlerde iş bulacağı görüşler arasındadır. Ancak bu işsizlerin nitelikleri yeni üretim tekniklerine uyum sağlamayabilir, diğer bir ifadeyle emek arzının bileşimi emek talebinin bileşimine uymayabilir.⁴² Bu durum işsizlik oranlarının artması yönünde etki yapacaktır.

Yapısal işsizliğin azaltılması için yatırımların artırılması ve yatırımlara uygun vasıflarda kişilerin istihdamı için aktif istihdam politikalarına önem verilmelidir.

⁴⁰ Adem Korkmaz ve Adnan Mahiroğulları, **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları – Türkiye ve AB Ülkeleri**, 2. Basım, Bursa: Ekin Yayınevi, Şubat 2007, s. 33.

⁴¹ Sloman, s. 54.

⁴² Çakmak, s. 35.

2.2.2.2. Konjonktürel İşsizlik

Ekonominin genişleme aşamalarında üretim düzeyi ve dolayısıyla istihdam düzeyi artarken; daralma dönemlerinde üretim düzeyi düşerek işgücü talebini azaltır ve işsizlik artar.⁴³ Bu şekilde konjonktürün genişleme ve daralma dönemlerine göre değişen işsizlik türüne “konjonktürel işsizlik” denilmektedir.

Konjonktürel işsizliğin oluşmasında en önemli faktör toplam talep yetersizliğidir. Talebin yetersiz olduğu dönemlerde mallarını satamayan firmalar bir süre sonra üretim hacimlerini daraltarak işgücü miktarını azaltmaya başlarlar. Bu sürecin sonunda oluşan işsizlik yoğun olarak Birinci ve İkinci Dünya Savaşları ile 1929 Bunalımında yaşanmıştır.⁴⁴

Konjonktürel işsizliği önlemede uygulanacak politikalar talebi canlı tutan politikalarlardır. Nitekim talebin canlı tutulması neticesinde yatırım ve dolayısıyla istihdam oranları artacaktır.

2.2.2.3. Friksiyonel İşsizlik

İnsanların iş yerlerini ya da mesleklerini değiştirirken neden olduğu işsizliğe friksiyonel (arızı) işsizlik denir.⁴⁵ Friksiyonel işsizliğe neden olan faktörler aşağıdaki gibidir:⁴⁶

- Bilginin Yetersizliği: İşverenler işçileri, işçiler ise ne çeşit işler olduğu konusunda eksik bilgiye sahip olabilirler. Bu nedenle işverenlerin doğru işçiyi, işçilerin ise doğru işi ararken geçirdikleri süre zarfında arızı işsizlik ortaya çıkar.

- İş Aramanın Zaman Alması: İş arama süresi arttıkça daha yüksek ücret teklifleri gelebilmektedir.

- İlk İş Aramada Yüksek Ücret Beklentisi Hakimdir: Başlangıçta yüksek bir ücret beklentisi olsa da zamanla iş bulma ümidi tükenen birey daha düşük ücretle çalışmayı kabul edebilir.

⁴³ Tunca, s. 4.

⁴⁴ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 37.

⁴⁵ Tunca, s. 5.

⁴⁶ Sloman, s. 54.

Friksiyonel işsizliğin azaltılmasında uygulanabilecek iki politika önerisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi devletin yaptığı işsizlik yardımlarının azaltılması neticesinde işsizlerin düşük maaşlara razı olmasının sağlanması; ikincisi ise iş bulma kurumları, yerel ve ulusal gazeteler aracılığıyla boş işlere ilişkin iş arayanların bilgilendirilmesidir.⁴⁷

2.2.2.4. Mevsimlik İşsizlik

Mevsimlik işsizlik, mevsimsel olarak ürüne duyulan talebin azlığı ya da ürün arzı yetersizliğine bağlı olarak ortaya çıkan işsizliktir.⁴⁸ Bu tür işsizlik tarım sektöründe olduğu gibi turizm, gıda gibi sektörlerde de görülebilmektedir.

2.3. İstihdam Politikaları

İşsizlikle mücadelede uygulanacak politikalar üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi arz – talep yanlı politikalar, ikincisi pasif, üçüncüsü ise aktif istihdam politikalarıdır.

2.3.1. Arz – Talep Yanlı Politikalar

Para ve maliye politikaları kullanılmak suretiyle ekonomideki toplam arz ve talep düzeylerini değiştirerek istihdam düzeyini artırmayı hedefleyen politikalarlardır.

(i) Arz Yanlı Politikalar:

Arz yönlü politikaları savunan iktisatçılara göre devletin müdahalesi ve vergilerin azaltılmasıyla tasarruf, yatırım ve istihdam etkilenecek, ekonomik büyüme sağlanacaktır.⁴⁹ Bu çerçevede cari vergi artışları kişilerin daha üst vergi dilimine geçmesine sebep olarak tüketimi ve dolayısıyla yatırımı azaltacaktır.⁵⁰ Dolayısıyla vergi oranlarındaki düşüş yatırımların artmasına, yatırımların artması da istihdamın artmasına neden olacaktır. Arz yanlı iktisat politikalarına getirilen eleştirilerden biri, vergi indirimlerinin bütçe açığına sebep olacağı,

⁴⁷ Sloman, s. 54.

⁴⁸ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 36.

⁴⁹ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 431.

⁵⁰ Parasız, s. 434.

bütçe açığını finanse etmek için yükseltilecek faiz oranlarının ise özel sektör yatırımlarını olumsuz etkileyeceğidir.⁵¹

İstihdamla ilgili olarak ise vergi oranlarının iki yönlü etkisi bulunmaktadır. Birincisi gelir etkisidir. Gelir etkisine göre ücretlerdeki vergi oranlarının azaltılması sonucu artan reel gelir nedeniyle daha önce çalışmamış olanlar da çalışmaya teşvik edilecektir.⁵² Öte yandan reel ücretlerin artması bireylerin boş zaman tercihi yapmasına, çalışma saatlerini azaltmalarına sebep olabileceği gibi, ikame etkisine bağlı olarak; boş zamanın fırsat maliyetinin vergi indirimiyle yükselmesi sonucu bireyler çalışma saatlerini artıracaklardır.⁵³

(ii) Talep Yanlı Politikalar:

Ekonomide talep yetersizliği olduğunda üretim ve akabinde istihdam oranları düşme eğilimine girer. Kısaca durgunluk ya da resesyon olarak adlandırılan bu sorunun giderilmesinde kullanılacak politikalarla toplam talep yeniden canlandırılmaya çalışılır. Talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizlikle mücadelede izlenen maliye politikaları; kamu harcamaları ve vergilerle ilgili düzenlemeleri kapsamakta iken, para politikaları ise Merkez Bankalarının para arzı ve faiz oranlarını değiştirmek suretiyle uygulamaya koyduğu politikalar.⁵⁴

Toplam talebi artırmak için uygulanan politikalardan biri kamu harcamalarının genişletilmesidir. Kamu harcamalarındaki artış toplam talebi artırarak milli gelirin yükselmesine neden olur. Ancak artan kamu harcamalarının finansmanı beklenenin aksine yatırımları azaltıcı etkiye sahip olabilmektedir. Örneğin kamu harcamalarının finansmanı için para arzının artırılması, denge milli gelir düzeyine yaklaşıldıkça fiyatlar genel düzeyinde daha fazla artışa neden olarak enflasyon sorununun doğmasına sebebiyet verecektir.⁵⁵ Öte yandan devletin borçlanma yoluyla harcamalarını finanse etmesi faiz oranlarını artırarak yatırımların

⁵¹ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 510.

⁵² Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 512.

⁵³ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 513.

⁵⁴ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 505.

⁵⁵ Tunca, s. 209.

ve dolayısıyla istihdamın düşmesine neden olacaktır. Devletin bu şekilde mal ve hizmet satın alımları sonucunda özel yatırımların azalmasına “dışlama etkisi” denir.⁵⁶

Devlet vergi indirimleri yaparak özel kesim yatırımları ve tüketimini artırabilir. Yatırımların artması sonucunda emek talebi artacak, böylece işsizlik azalacaktır.

Talep yanlı politikalar özetle, toplam talebi artırmak suretiyle yatırımların artmasını sağlayarak emek talebini yükselmesini, dolayısıyla istihdamın artmasını sağlayan politikalarlardır.

2.3.2. Pasif İstihdam Politikaları

İstihdam olanaklarının geniş olması sadece ekonomik refah için değil, aynı zamanda toplumsal refah ve huzurun sağlanması için de önemlidir. Nitekim işsizliğin ekonomik maliyetlerinin yanında sosyal maliyetleri de vardır. Sosyal maliyetleri, işsiz kalan bireyin tüketimini kısıması ve aşırı borçlanması neticesinde psikolojik bunalım içerisine girmesi, işsiz kalınan süre ve ekonomik olanakları ile bağlantılı olarak bu bunalımın toplumsal huzuru bozacak davranışlara sebebiyet vermesi olarak sıralanabilir. Kendi isteği dışında işsiz kalan bireyin neden olacağı ekonomik ve sosyal maliyetlerin azaltılmasında sosyal güvenlik sistemi devreye girer. Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemi içerisinde değerlendirilebilecek pasif istihdam politikaları istihdamı artırmaktan ziyade işsizliğin neden olduğu sosyal ve ekonomik etkileri azaltmaya yönelik politikalar olarak tanımlanır.⁵⁷

İşsizlik sigortası, sosyal yardımlar, kıdem tazminatı gibi uygulamalar pasif istihdam politikaları içerisinde değerlendirilir.

⁵⁶ Parasız, s. 119.

⁵⁷ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 86.

(i) İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya “işsizlik ödeneği” adı altında yapılan parasal bir yardımdır.⁵⁸ İşsizlik sigortası sadece işsizlik ödeneğinden oluşmamalıdır. İşsizlik sigortasının kapsamına iş bulma ve meslek eğitimi de eklenmelidir.⁵⁹

İşsizlik sigortasının faydalarından bazıları şöyledir:⁶⁰

- İşsizlerin işsiz kalınan süre zarfında gelir kayıplarının kısmi olarak karşılanması nedeniyle kendi niteliklerine daha uygun işler arayacaklardır. Bu durum işgücü verimliliğini artıracaktır.
- Satın alma güçleri belirli bir ölçüde korunduğu için toplam talep olumsuz yönde etkilenmeyecektir.
- İşsizlik sigortasına ek olarak verilecek eğitimle vasıflarını artırma imkanı bulacaklardır.
- Kayıt dışı istihdam azaltılmış olacaktır.

İşsizlik sigortası, daha çok işsizliğe neden olacağı yönünde uzun süre tartışılmıştır. Nitekim, kaza, hastalık, yaşlılık gibi diğer sigorta dallarına göre çok daha zor ortaya çıkmış ve kabul edilmiştir.⁶¹ Sigortadan faydalanma süresi ve miktarının düzgün hesaplanamaması işsizliği artıran birincil faktördür. Faydalanma süresi ve miktarına bağlı olarak işçilerin iş ararken daha seçici davranmalarının ücret ve işsizlik sürelerini artıracığı görüşler arasındadır.⁶²

⁵⁸ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 9. Basım, İstanbul: Beta Basım, 2003, s. 397.

⁵⁹ Necdet Kenar, “İşsizlik Sigortası Uygulaması”, Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası Aylık Dergisi, Kasım 2003, Sayı: 287, <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2003/kasim/araştırma.html> (07 Ağustos 2007), s. 2.

⁶⁰ TİSK, İşsizlik Sigortası Nedir?, <http://iskur.gov.tr/sigorta.html> (07 Ağustos 2007).

⁶¹ Necdet Kenar, “İşsizlik Sigortası Uygulaması”, Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası Aylık Dergisi, Kasım 2003, Sayı: 287, <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2003/kasim/araştırma.html> (07 Ağustos 2007), s. 1.

⁶² Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 485.

(ii) Sosyal Yardım

Sosyal yardımlar, işsizlik sigortasının kapsamında dışında olan, işsizlik sigortasından yararlanma süresi bitmiş işsizler veya yoksul ailelere yönelik bir programdır.⁶³ Sosyal yardım da diğer pasif istihdam politikaları gibi işsizliği azaltmak için kullanılamaz, bireyin toplumdan dışlanmaması, temel ihtiyaçlardan mahrum kalmasının önlenmesi amacıyla uygulanan bir politikadır.

(iii) İhbar ve Kıdem Tazminatı

İşverenin işten çıkartacağı işçiye iş araması için kudemine göre vereceği süreye ilişkin verdiği peşin ücrete “ihbar tazminatı” denir.⁶⁴ Kıdem tazminatı ise işten çıkartılacak personele ödenecek bedeldir. Kıdem tazminatı ile hedeflenen maliyeti nedeniyle işten çıkarmanın zorlaştırılması; işten çıkarma yerine işçinin istenen niteliklere uygun hale getirilmesi için eğitime gönderilmesi ya da görev tanımının değiştirilmesidir.⁶⁵

(iv) Erken Emeklilik

Erken emeklilik ile yaşlı işgücünün istihdam dışına çıkarılmasının sağlanması işyerlerinde aksi takdirde işten atılmakla karşı karşıya kalabilecek genç işgücünün istihdamının devamı amaçlanmaktadır.⁶⁶ Ancak uygulamada belirli bir iş tecrübesine sahip olan emeklilerin yeniden iş piyasasına girdikleri ve genç işsizlerin iş bulma imkanlarının bu nedenle daraldığı görülmektedir.⁶⁷ Erken emeklilik genellikle ekonominin kötüye gittiği dönemlerde ya da zarar edilen dönemlerde uygulanan bir yöntemdir.

Erken emeklilik uygulamasının kullanıldığı bir başka pasif istihdam politikası çalışma paylaşımıdır. Çalışma paylaşımı, aynı sürede aynı işi yapan kişilerin gün içerisindeki çalışma süreleri kısaltılarak ya da emekliliği yaklaşan çalışanların emekli edilmesiyle boşalan yerlere işsizlerin istihdam edilmesiyle oluşturulan bir politikadır. Bu uygulamalardan çalışma

⁶³ Recep Varçın, **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2004, s. 18.

⁶⁴ Ferit Erkekli, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, TİSK Aylık Dergisi, Eylül 2007, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868 (11 Ekim 2007), s. 3.

⁶⁵ Varçın, s. 20.

⁶⁶ Varçın, s. 21.

⁶⁷ Ferit Erkekli, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, TİSK Aylık Dergisi, Eylül 2007, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868 (11 Ekim 2007), s. 3.

sürelerinin kısaltılması Fransa ve Almanya’da, erken emeklilik ise Fransa, Belçika ve İtalya’da, ise daha çok yoğun olarak uygulanmaktadır.⁶⁸

2.3.3. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları bireyin iş piyasasına kanalize olmasını, kolay iş bulmasını sağlayan politikalardır. Devlet, kurumlarıyla iş arama maliyetlerinin bir kısmını karşılar veya işsiz bireylere eğitim olanağı sunar.⁶⁹ Aktif istihdam politikaları maliyeti nedeniyle tartışılmaktadır.

(i) Meslek Eğitimi

Hızla gelişen teknolojiye uyum sağlayabilecek emek gücü talebi her geçen gün artmaktadır, bu bağlamda emeğin nitelikli hale getirilmesi bir zorunluluktur. Teknolojik gelişime ayak uyduramayan vasıfsız işgücünün istihdamı zorlaşmıştır. Yapısal işsizliğin arttığı son dönemde mesleki eğitimin önemi anlaşılmıştır. Kamu ve özel sektör tarafından açılan kurslarla teknolojik gelişime ayak uyduramayan işsiz bireylerin istihdam olanakları genişletilmektedir.⁷⁰

Mesleki eğitim sadece işsiz bireylere değil, istihdam edilmiş işgücüne de uygulanmaktadır. İşbaşı eğitimi denilen bu tür eğitim programlarıyla günümüz rekabet koşullarında daha az maliyetle daha fazla üretim yapmayı hedefleyen işletmelerin kendi performanslarını artırma çabası içerisinde bulunduğu görülmektedir.⁷¹

(ii) İstihdam Danışmanlığı

Danışmanlık hizmetleri, kişilerin değişen çalışma koşullarına en uygun ve kolay şekilde uyum sağlamaları için işe yerleştirilmeleri ve iş bulmalarına yardımcı olunması

⁶⁸ Mustafa Kemal Biçerli, **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, 2004, s. 25.

⁶⁹ Mahmut Tekçe, “Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 441 - 444 (Eylül - Aralık 2003), s. 49.

⁷⁰ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 498.

⁷¹ Ferit Erkekli, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, **TİSK Aylık Dergisi**, Eylül 2007, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868 (11 Ekim 2007), s. 4.

hizmetlerinden oluşmaktadır.⁷² Danışmanlık hizmetleri başta istihdamın sağlanması olmak üzere girişimciliğin desteklenmesi gibi amaçlarla da verilebilmektedir.

Genellikle kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen danışmanlık hizmetleri, son dönemde artan talep nedeniyle özel sektör kuruluşları tarafından da verilmeye başlanmıştır. Özel istihdam büroları denilen danışman kuruluşlar sayesinde binlerce iş arayan ve işveren ortak bir çatı altında birleşme imkanına sahip olmaktadır. Artan rekabet ve hızla değişen teknoloji işe uygun kişinin istihdamını gerekli kılmaktadır. Özel istihdam büroları ile çalışan şirketler farklı nitelikler gerektiren işleri için uygun kişinin aranması yönünde harcayacakları zaman ve finansman maliyetlerini azaltmış olacaklardır.⁷³

Özel istihdam büroları geçici iş ilişkisi konusunda da hizmet verebilmektedir. Özel istihdam bürolarının istihdama sağladığı katkılar aşağıda belirtilmiştir:⁷⁴

- Öğrenci, ev hanımı, emekliler gibi sürekli çalışmaya uygun olmayan kişilerin istihdamının sağlanması
- Tam zamanlı çalışamayan öğrencilerin ileride tam zamanlı çalışacakları işlerle ilgili tecrübe edinmeleri
- Farklı işlerde çalışarak farklı tecrübeler edinme imkanı
- Bürolarla yapılacak sözleşmeler sayesinde kayıt dışı istihdam ile mücadele edilmiş olacaktır.
- Emekli olan, doğum izni kullanan çalışanlar nedeniyle eleman sıkıntısına düşülmeyecektir.

⁷² Hayati Körpe, “Avrupa Birliği Ülkelerinde Aktif İşgücü Politikaları ve İsveç Uygulama Sonuçları”, İşgüc Dergisi, 2003, Cilt 5, Sayı: 1, http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=166&inc=arc&cilt=1&sayi=1&year=2003 (02 Mart 2007).

⁷³ Ferit Erkekli, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, TİSK Aylık Dergisi, Eylül 2007, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868 (11 Ekim 2007), s. 7.

⁷⁴ Ferit Erkekli, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, TİSK Aylık Dergisi, Eylül 2007, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868 (11 Ekim 2007), s. 8.

- Görüşme yapma, çalışanların kayıtları, özlük dosyaları, bordro ve primlerle ilgili evrak hazırlığı ve bu nedenle eleman çalıştırılması konularında tasarruf sağlanacaktır.

(iii) Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi

Dönemsel, mevsimsel ya da günün belirli saatlerinde çalıştırılmak üzere işgücü talebi çalışma sürelerinin esnekleştirilmesine neden olmuş, part-time, geçici iş ilişkisi gibi yeni istihdam türleri ortaya çıkmıştır.

Part-time ya da diğer bir ifadeyle kısmi süreli çalışmayı Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO) “işçi ve işveren arasında karşılıklı anlaşmalarla oluşmuş ve iş süresinde daha az düzenli çalışma” olarak tanımlamıştır.⁷⁵ Bu tarz iş ilişkisine genellikle öğrenciler, ev hanımları ve emekliler gibi sürekli çalışma için koşulları uygun olmayanlar girmektedir. Öte yandan kısmi ya da geçici iş ilişkisi ile ileride tam süreli çalışma için talep edilen işgücünün o iş için uygunluğunun test edilmesi için uygun zemin hazırlanabilmektedir.

Geçici çalışmanın kısmi çalışmadan farklı olarak günümüzde üç farklı tanımı bulunmaktadır:⁷⁶

- a) Tarım, inşaat gibi yüksek vasıf gerektirmeyen iş kollarında iş çıktıkça çalışmaktır.
- b) Belirli mevsimlerde beyaz yakalı personel tarafından yapılması gereken bazı işler.
- c) Bir başka işverene gönderilerek kurulan geçici yani dönemsel bir iş ilişkisidir.

Esnek çalışma süresine sahip bir başka istihdam çeşidi “iş paylaşımı”dır. İş paylaşımında tam gün niteliğindeki bir iş günün belirli saatlerinde birkaç işçi tarafından paylaşılarak yapılmaktadır.⁷⁷

⁷⁵ Parasız ve Bildirici, s. 189.

⁷⁶ TİSK, **Genişletilmiş Avrupa Birliği’nde Dönemsel Çalışma**, Ankara, 2006, s. 13.

⁷⁷ Parasız ve Bildirici, s. 190.

3. AVRUPA BİRLİĞİ EMEK PİYASASI

Emek piyasası niteliklerinin ve istihdamın zaman içerisinde nasıl değiştiğini ve bugün hangi yapıda bulunduğunu anlamak için sermaye birikim stratejilerinin dönemsel değişimlerinin bilinmesi gereklidir. Çünkü işgücü talebi ve istihdamın sektörel dağılımını etkileyen birincil faktör sermaye birikim stratejileridir. Bu nedenle işgücü piyasasının nasıl bir sistem içerisinde olduğu, Avrupa tarihi ve uygulanan politikalar bazında ele alınarak işsizliğin nedenleri üzerinde durulacaktır.

3.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluş Sürecine Kısa Bakış

Avrupa Birliği'nin sosyal alandaki entegrasyonuna geçilmeden önce birliğin kuruluş amaçları ve birlik olma yolunda sarf edilen gelişme çabalarına kısaca göz atmakta fayda vardır. Birleşik bir Avrupa özlemi topluluğun kuruluş tarihinden çok daha önceki yıllara uzanmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği'ni 1950'li yılların koşulları içerisinde yalnızca ekonomik ve siyasal gelişimlerle ya da organları ve kurumlarıyla tanımanın ötesinde bir “tarihsel deneyim” çerçevesinde değerlendirmek doğru olacaktır.⁷⁸

Çalışmanın bu bölümünde Avrupa Birliği'nin kuruluş ve gelişim aşamaları kronolojik olarak incelenecek, kuruluş amacı ve birlik hedeflerinden söz edilecektir.

3.1.1. Dünya Savaşları Konjonktüründe Avrupa Ekonomisi

Avrupa'nın 1940'ların sonunda birleşmek için geçerli sebepleri vardı. Avrupa öncelikle, yıllardır aralarında süregelen savaşları durdurmalı ve uzun süren savaşlar sonucu ABD ve SSCB'ye kaptırılan dünya liderliğini yeniden kazanmalıydı. Öte yandan, değişen ekonomik ve siyasal yapı içerisinde ekonominin büyümesi ve bölgesel barışın sağlanması için ekonomik işbirliğinin işe yarayacağını düşünmekteydi.⁷⁹

⁷⁸ Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, 2. Basım, Ankara: İmge Kitabevi, 2005, s. 12.

⁷⁹ Koray, s. 72.

Avrupa'yı böyle bir karar aşamasına getiren faktör hiç kuşkusuz I. ve II. Dünya Savaşları esnası ve sonrasında yaşanan gerginliklerdir. Gerilimlerin başlangıcı sanayi devrimini gerçekleştiren gelişmiş ülkelerin kaynak arayışının devletler arası rekabeti kızıştırmasıdır. Sanayileşme sürecine girememiş imparatorlukların bu arayışlar sürecinde sömürgeleştirilmesi kanlı çatışmalara sebep olmuş, güçlü-güçsüz arası çatışmalar, güçler arasına sızmıştır. Böyle bir ortamda ortaya çıkan I. Dünya Savaşı gelişmiş ülkelerin paylaşım kavgasını sona erdirmemiş, dengeler istenildiği gibi oturmamıştır.

I. Dünya Savaşı sonrasında ABD, doğrudan ya da dolaylı olarak diğer ülkelerin garantörü olmuş, Avrupa'da ise, savaş borçları sorunu politik havayı bozduğu gibi ekonomik atmosferi de olumsuz yönde etkilemiştir.⁸⁰ ABD savaş sonrasında oluşan dengesizliği düzeltmek için hemen hiçbir şey yapmamıştır. Amerikan sermayesi Avrupa'ya; hatta Almanya'ya akmış, ancak ABD, ne Avrupa'nın savaş borçları sorununu politik alanda ortadan kaldırmış ne de savaşa katılanların borçlarını ödeyebilmeleri için çözüm olan ihracat fazlalarını ihraç etmelerine olanak tanımıştır.⁸¹ Oysa, Avrupa ülkeleri 1920'lerde reel üretimlerini yeniden toparlamaya çalışmaktaydı. Sanayi üretiminde Fransa, savaş öncesi üretiminin %62'sine, Almanya %61'ine erişmişken, İngiltere'nin 1920'de yeniden 1913'teki üretim hacmini yakaladığı görülür.⁸² Ancak bu gelişmeler istikrarlı değildir. Örneğin İngiltere 1925'te savaş öncesi üretim seviyesini yakalamışken, hemen ardından 1926'da genel grevle birlikte savaş sonrası konjonktüre dönmektedir.⁸³ Savaş sonrası dönem İngiltere'ye derin bir istikrarsızlık getirmiştir. Almanya ise savaşı kaybetmenin bedelini en ağır şekliyle ödemiştir. Ancak İngiltere ile kıyaslandığında bazı üretim dallarında savaş öncesine göre Almanya'nın daha başarılı olduğu söylenebilir. Örneğin savaş öncesi İngiltere'de, çalışan nüfusun %8,2'sini istihdam eden tekstil sektöründe savaş sonrası dış ticaret olanaklarının ortadan kalkmasıyla istihdam seviyesi %1,4'lere düşmüştür.⁸⁴ İngiltere'nin en büyük gelir kaynağı olan kömür ve gemi yapıcılığı endüstrileri de savaştan olumsuz etkilenmiştir. Almanya ise Avrupa merkezli bir ticaret ağına sahip olmasından ötürü İngiltere'den daha şanslıdır. Savaş

⁸⁰ Wolfram Fischer, **Expansion, Integration, Globalisierung - Studien zur Geschichte der Weltwirtschaft, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft**, Göttingen: Herausgegeben von Paul Erker und Heinrich Volkmann, Band 125, 1998, s. 178.

⁸¹ Fischer, s. 178.

⁸² Fischer, s. 185.

⁸³ Fischer, s. 185.

⁸⁴ Fischer, s. 186.

sonrası Fransa'ya bakıldığında her iki ülkeden daha iyi bir ekonomik performansa sahip olduğu görülür. 1921'de yaşanan hafif resesyonu atlatmış, 1924'ten itibaren sanayi üretimini sürekli artırmış, hatta 1929 ve 1930'da 1913'deki seviyenin %140'ına erişebilmiştir.⁸⁵ Sanayi üretimindeki artışın kaynağı demir-çelik, makina sanayi gibi alanlarken, tüketim malları üretiminde durgunluk yaşanmıştır. Genel olarak Avrupa'nın üç büyük ekonomisine bakıldığında savaşın derin bir durgunluk ve dengesizliği beraberinde getirdiği görülür.

Savaş koşullarından faydalanan ABD, savaşa katılan ülkelere yaptığı ihracatla hızlı bir büyüme sürecine girmiş, savaşa taraf olmasına rağmen topraklarının uzak olması nedeniyle savaştan olumsuz yönde etkilenmemiştir. I. Dünya Savaşı sonunda ABD yüksek miktarda dış ticaret fazlasına ve dünya altın stoğunun yarısına sahip olmuştur.⁸⁶ Ancak ABD'nin I. Dünya Savaşı sonucunda elde ettiği üretim fazlası dış ticaret arenasındaki aşırı korumacı tavrı ve savaşa katılan ülkelerin ekonomik durumları nedeniyle dış pazarlara aktarılamamıştır. ABD elindeki aşırı sermaye birikimini eritebilmek için kredi musluklarını açarak parasal tabanını genişletme yolunu seçmiştir. Tüketim mallarına olan talebi artırmak amacıyla uygulanan bu önlem bir süre sonra talebin reel sektörden mali sektöre yönelmesine ve spekülatif hareketlenmenin artmasına neden olmuştur. Sonuç olarak finansal piyasalardaki aşırı ısınma parasal sistemde çöküntüyü ortaya çıkararak ABD garantörlüğünde uygulanan altın standardının terk edilmesine yol açmıştır. Finansal piyasaların çökmesiyle başlayan bunalım sanayi üretiminde ve istihdam seviyesinde kendini göstermiştir. Sözü edilen 1929 krizinin en büyük etkisi “devlet müdahaleciliği”ni gündeme getirmesidir. ABD uygulamaya koyduğu “New Deal” politikaları ile krizi devlet müdahalesiyle atlattırmaya çalışmıştır. New Deal politikaları devletin kendi iradesiyle tarım, sanayi ve bankacılıkta oluşturduğu yeni yapılanma ve destekleri içermekte; ithalatı kısıtlayıcı gümrük politikalarını uygulamaya koymakta; doları %40 oranında devalüe ederek ihracatı teşvik etmektedir.⁸⁷

⁸⁵ Fischer, s. 185.

⁸⁶ Gökçen Coşkun Albayrak, “Az Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan IMF Politikalarının Globalizasyon Sürecine Etkisi”, (**Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, 2002), s. 9.

⁸⁷ Albayrak, s. 10.

Tablo 1

Temel Ekonomik Göstergeler (1929=100)

Yıllar	1930	1931	1932	1933
Avustralya				
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla	90,59	92,12	97,61	101,26
Gayrisafi Milli Üretim	71,89	55,33	56,21	80,47
Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu	72,38	52,49	50,28	70,17
Almanya				
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla	93,79	84,36	76,47	84,13
Yatırım Malları Üretimi	81,50	56,48	38,08	49,75
İtalya				
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla	92,96	94,37	97,89	97,89
Gayrisafi Üretim	72,01	63,06	72,76	66,04
İngiltere				
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla	99,90	94,85	95,04	96,18
Gayrisafi Üretim	87,20	94,08	82,48	76,80
Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu	100,83	98,33	85,83	89,17
ABD				
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla	90,59	82,88	71,76	70,25
Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu	76,64	52,41	30,37	26,09

Kaynak: I. Swennilson, “Growth and Stagnation in the European Economy” **United Nations Economic Commission For Europe**, Geneva, s. 309 Aktaran: Jacek Rostowski, “Comparing Two Great Depressions: 1923-33 to 1989-93”, Salvatore Zecchini (Ed.), **Lessons From The Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990s**, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997, s. 226.

Monetaristler, 1929 bunalımının nedenini parasal tabandaki beklenmedik daralmanın, ardında büyük bir atıl kapasite bırakarak milli gelirde keskin bir düşüşe neden olmasına ve bu durumun yatırımlarda daha da büyük bir düşüşe yol açmasına bağlarlar.⁸⁸ Keynesyenler ise yatırım talebindeki düşüşün tetikleyici unsur olduğunu, bunun milli gelirde (küçük) bir azalışa yol açtığını, ancak milli gelirdeki düşüşle atıl kapasitesi olan firmaların yatırım yapmaları için bir sebeplerinin kalmaması dolayısıyla yatırımlardaki azalışın daha çok olduğunu söylerler.⁸⁹ 1929 krizinin yorumları farklı olsa da başta gelişmiş ülkeler olmak üzere dünyanın içe dönük bir ekonomik düzen içerisine girmesine neden olduğu görülür. Bu anlamda korumacı dış ticaret politikası uygulanmaya başlanmış, dış borçlanmaya kısıtlar konulmuştur. Bu dönemin gelişmekte olan ülkeler için avantajlı bir ortam yarattığı söylenebilir. Gelişmekte olan ülkeler Batının kendi içsel sorunlarıyla meşgul olmasından

⁸⁸ Jacek Rostowski, “Comparing Two Great Depressions: 1923-33 to 1989-93”, Salvatore Zecchini (Ed.), **Lessons From The Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990s**, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, Hollanda, 1997, s. 230.

⁸⁹ Rostowski, s. 230.

faaydalanarak ithal ikameci sanayileşmenin ilk adımını atabilmişlerdir. Ancak 1930'ların sonlarında yeniden savaş rüzgarları esmeye başlamıştır. Savaşın sonuçlarından memnun olmayan bazı devletlerin sömürge arayışlarının devam etmesi, bu anlamda yeniden paylaşım kavgasının ortaya çıkması dünyada iki ayrı kutbun oluşmasına neden olmuştur. Yaklaşık kırk milyon kişinin hayatını kaybettiği II. Dünya Savaşı sonucunda ABD'nin dünya üzerindeki tek başına olan egemenliği Sovyetler Birliği'nin devreye girmesiyle sona ermiştir.

3.1.2. II. Dünya Savaşı Sonrası Dünya Düzeni ve Avrupa Topluluğu'nun Kuruluşu

Savaş Avrupa'daki tüm halkı derinden etkilemiştir. Savaş sonrası yapılanmada en büyük değişim Almanya'da görülmüştür. Nazi rejimi ortadan kaldırılmış, Batı Almanya'da anayasal bir devletin kuruluşu için ilk adımlar atılmıştır. Savaşın neden olduğu sıkı ekonomi politikaları kaldırılmış, bunun yerine korumacı politikalara ağırlık verilmeye başlanmıştır.

İngiltere ise tarihinde ilk kez 1945'te bir işçi partisinin çoğunluğu sağlayarak seçimleri kazandığına tanık olmuştur.⁹⁰ Ancak beklenenin aksine bir süre sonra planlı ekonomi politikaları bırakılmış, piyasa mekanizmasına yeniden işlerlik kazandırılmıştır. Sosyal güvenlik devleti kavramı tüketimi canlı tutmaya yönelik talep yanlı politikaları uygulama amacıyla varlığını korumuştur.

Savaş sonrası Fransa'da iç çekişmeler hız kazanmış, şiddetli işçi mücadeleleri başlamış, Hristiyan Demokratlar ve sosyalistler arasındaki çekişmeler ülkede kaos ortamı yaratmıştır. Ekonomi politikalarında ise Fransız devletin ağırlığının Almanya'dakinden çok daha fazla olduğu görülse de 1950'lerden itibaren ekonominin belirli kurallar çerçevesinde tamamıyla kapitalist bir yapıya büründüğü belirtilmelidir.⁹¹

İtalya'da da Almanya'daki gibi faşist rejimin sona ermesi alışılmış düzenin ortadan kalkması demektir. Soğuk savaşın gölgesinde ekonomik, sosyal ve siyasi düzenle ilgili ciddi

⁹⁰ Peter A. Gourevitch "The Politics of Economic Policy Choice in the Post-War Era", Paolo Guerrieri ve Pier Carlo Padoa-Schioppa (Ed.), **The Political Economy of European Integration: States, Markets and Institutions**, Maryland: Barnes & Noble Books, 1989, s. 268.

⁹¹ Gourevitch, s. 269.

anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır. Siyasi arenada Hristiyan Demokratların zaferi diğer ülkelerdeki gibi kapitalist rejimin hakim kılınmasına neden olmuştur.⁹²

Savaş sonrası Avrupa ülkelerinde farklı siyasi kökenlere sahip partiler yönetime getirilmişse de uygulanan politikalar aynı amacı gütmektedir: Kapitalist düzenden bütünüyle kopmadan savaşın verdiği yıkımı tolare etmek. Bu çerçevede yönetime seçilen işçi partileri piyasa ve mülkiyet haklarını; sağ hükümetler ise sendikaları, anayasal devlet çatısı altında toplu pazarlıkları ve sosyal güvenlik politikalarını kabul etmiş, her iki grup da endüstriyel kalkınmayı desteklemek üzere tarım programlarını savunmuşlardır.⁹³

Böyle bir ortam içerisinde savaştan büyük zarar gören Batı Avrupa ülkeleri de hem ABD ve SSCB'nin yanında üçüncü bir güç olabilmek hem de savaşın neden olduğu yıkımı tazmin edebilmek için birleşme kararı almıştır. Birleşmenin ilk adımı 1951 yılında dönemin Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın önerisi olan "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu"nun kurulmasıyla atılmıştır. Avrupa'yı zarara uğratan savaşlar esnasında kömür kaynaklarına hakim olma amacıyla Fransa ve Almanya arasında çıkan çatışmadan kaynaklanmıştır.⁹⁴

Almanya ve Fransa'nın yanı sıra İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda'nın katıldığı topluluğun kurulmasıyla birlikte çatışma da ortadan kalkmıştır. 25 Mart 1957'de bu altı devletin Roma Antlaşması'nı imzalamasıyla "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu" ve "Avrupa Ekonomik Topluluğu" kurulmuş, böylece Avrupa Birliği'nin temeli oluşturulmuştur.⁹⁵ Avrupa Ekonomik Topluluğu'nda ortak izlenecek alanlar belirlenmiştir. Bunlar; tarım, ulaştırma, ticaret ve rekabet politikalarıdır. Roma Antlaşması'nda istihdam politikalarına ilişkin oldukça az karar alınmıştır. 1992'de imzalanacak Maastricht Antlaşması ile Topluluk'un gerçek bir birlik olmasını sağlayacak sosyal ve parasal ortaklıktan bahsedilecektir.

⁹² Gourevitch, s. 269.

⁹³ Gourevitch, s. 270.

⁹⁴ Hüseyin Çeken, "Bölgesel Ekonomik Bütünleşme Sürecinde Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği'nin Dünya Dış Ticaret ve Sermaye Hareketlerindeki Yeri ve Önemi", T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı, http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/bolgesel_ekonomik.doc (10 Mayıs 2007).

⁹⁵ Anthony Lee ve Diğerleri, **Bewerben in Europa - Der Ratgeber für alle EU-Länder**, Niederhausen: Falken Verlag, 1999, s. 12.

Altı kurucu üyeyle başlayan topluluğun üye sayısı da zamanla artmıştır. Süreç, 1973'te Danimarka, İngiltere ve İrlanda; 1981'de Yunanistan; 1986'de İspanya ve Portekiz; 1995'de Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in üyelikleri ile devam etmiştir.⁹⁶ İngiltere, başlangıçta topluluğa katılmayı reddetmiş; İskandinav ülkeleri, Avusturya, İsviçre ve Portekiz ile birlikte 3 Mart 1960'da "Avrupa Serbest Ticaret Birliği"ni (EFTA) kurmuştur.⁹⁷ İngiltere'nin başlangıçta böyle bir tutum içerisinde bulunmasının sebebi, Avrupa dışındaki ülkelerle olan ticari bağına koparmak istememesidir. Bu nedenle İngiltere, topluluğun 1968 yılında tamamlayacağı gümrük birliğine de karşı çıkmıştır. Ancak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (EUROTOM) yanı sıra Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulması, 1960'ların ortalarında ise bu üç kurumun tek bir kurumun çatısı altında birleştirilmesinden sonra diğer ülkeler, temelinde gümrük birliği oluşturma isteği yatan bu organizasyonun dışında kalmanın bedelini dikkate almaya başlamışlardır.⁹⁸ 1960'ların başında kararını değiştiren İngiltere 1961 ve 1967'de Topluluk'a katılmak istemişse de diğer üyelerce reddedilmiştir. Topluluk'un Roma Antlaşması'ndan sonra ilerleme kaydettiğini gören İngiltere ve Danimarka 1973'te yeniden üyelik için başvuruda bulunmuş ve bu sefer üyeliğe kabul edilmişlerdir. Portekiz, Avusturya ve İsveç'in topluluğa katılımından sonra EFTA'da İsviçre, Norveç ve İzlanda kalmıştır. Bu ülkeler de AET ile ilişkilerini 1991 yılında imzalanan "Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması"na göre sürdürmüşlerdir.

Birlik*, 1 Mayıs 2004 tarihinde Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Letonya, Estonya, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve 1 Ocak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ı bünyesine katarak genişlemiştir.⁹⁹

Roma Antlaşması'ndan bugüne kadar pek çok antlaşma ile ekonomik platformda birlik sağlayan Avrupa, ekonomik gelişmenin sağlanmasıyla sosyal alandaki sorunların kendiliğinden çözüleceğine inanmıştır, ancak özellikle istihdam konusunda yaşanan sıkıntılar sosyal alanlarda bazı düzenlemelerin gerekli olduğunu ortaya çıkarmıştır.

⁹⁶ Emre Akbaş, "Avrupa Birliği Doğu Sınırlı Gelişimine Analitik Bakış", **İktisat Dergisi**, Sayı: 470-71 (Şubat-Mart 2006), s. 80.

⁹⁷ Lee ve Diğerleri, s. 13.

* 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan "Avrupa Birliği Antlaşması"nın ardından 1995'te Topluluk'un yeni ünvanı "Avrupa Birliği" olmuştur.

⁹⁸ İKV Yayınları, **Avrupa Birliği İstihdam Paketi**, İstanbul 2001, s. 6.

⁹⁹ İTO, AB'nin Genişlemesi, <http://www.ito.org.tr/ITOPortal/frmSDMBody.aspx?tabid> (17 Kasım 2007).

3.2. Avrupa Birliği'nde İstihdam Stratejileri

II. Dünya Savaşı sonrasında Batı'nın sosyoekonomik modeli iki esas üzerine kurulmuştur: tam istihdam ve refah devleti.¹⁰⁰ Tam istihdam ve refah devletine bu kadar önem verilmesi, dönemin konjonktürel gereksinimlerine cevap verebilme amacını taşır. Dünya savaşları ve büyük buhranın temelinde yatan kapitalizm çarklarının tıkanma sürecine girmesi ve sürecin talep daralması olarak kendini göstermesi daha sonra alınacak önlemler için kaynak olmuştur. Bu anlamda AET'yi kuran Roma Antlaşması'nda sosyal politikalarda uyumu öngören pek çok madde bulunmaktadır.¹⁰¹ Ancak Avrupa Birliği'nin gelişimine bakıldığında 1970'lere kadar sosyal alandaki ilerlemenin oldukça yavaş kaydedildiği görülür, bunun sebebi kapitalizmin altın yılları olarak adlandırılacak bolluk dönemine bağlanabilir. İşsizliğin nisbi olarak düşük olduğu bu dönemde Avrupa kurumlarına sosyal politika alanında verilen yetkiler kapsam itibarıyla dar kalmış, üye ülkeler maliyetli ve hassas olan bu alanlarda kendilerini kurallara bağlamak istememişlerdir.¹⁰²

Kapitalizmin 1970'lerde geçirdiği buhranın ardından yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulması emek piyasası üzerinde de bir takım değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmış, 1990'lardan itibaren yükselişe geçen işsizlik, sosyal politikaların daha farklı bir bakış açısıyla uygulamaya konulmasına neden olmuştur.

3.2.1. Roma Antlaşması

1957'de imzalanan Roma Antlaşması sosyal ve ekonomik politikada oldukça sınırlı sayıda hüküm içermektedir. Bu hükümler genel olarak, ekonomik entegrasyon süreci ve özellikle ortak pazarı kolaylaştırmak yönünde katkıda bulunmuştur.¹⁰³ Bu bağlamda ticarete tüm engellerin kaldırılması, malların serbest dolaşımı, 3. ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi uygulaması gibi hükümler antlaşma maddeleri içerisinde yoğunluk kazanmıştır.

¹⁰⁰ Suzan Özdoğan L. Sarfati, "Unemployment in the European Union", (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü), 1996, s. 80.

¹⁰¹ Dani Rodrik, **Küreselleşme Sınırı Aştı mı?**, İzzet Akyol-Fatma Ünsal (çev.), 1. Basım, İstanbul: Kızılelma Yayıncılık, 1997, s. 61.

¹⁰² Şerife Türcan Özsuca, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası – Tarihsel Gelişim", http://ab.calisma.gov.tr/dnn/Docs/anktra/Ozsuca_sunum.pdf (18 Kasım 2007), s. 17.

¹⁰³ Stefan Hermans, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumuna**, Hürrem Cansevdı (Ed.), İstanbul: İKV Yayınları, 2001, s. 13.

Roma Antlaşması sosyal anlamda yeterliliği olan bir antlaşma olmamasına rağmen işçilerin serbest dolaşımı, göçmen işçilerin sosyal güvenliği, kadın ve erkeğe eşit ücret uygulaması konularına önem verilmiş, Avrupa Sosyal Fonu'nun oluşturulması düzenlenmiştir.¹⁰⁴ 1970'lerden sonra yapılan revizyonlarla Roma Antlaşması'nın sosyal politika hükümleri güç kazanmıştır. Bu anlamdaki ilk revizyon Tek Avrupa Senedi'nin kabulüdür.

3.2.2. Tek Avrupa Senedi

1973 yılı petrol krizi sonucunda üye ülkelerde yaşanan ekonomik kriz ve 1980'lerde üye ülkelerdeki farklı standartların sanayici açısından bürokratik zorluklar getirmesi nedeniyle iç pazarın oluşturulması gündeme gelmiştir. İç pazarın oluşturulmasıyla yatırımların artması ve artan yatırımların istihdamı beraberinde getireceği beklentiler arasındaydı. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu 1985 yılında iç pazarın oluşturulmasıyla ilgili idari yapının yeniden gözden geçirilmesini içeren Beyaz Kitabı yayımlamıştır. 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile uygulamaya konulan Beyaz Kitap'ta Avrupa iç pazarının aşamalı olarak 1992 yılı sonuna kadar oluşturulması hedeflenmiştir.¹⁰⁵ Avrupa Tek Senedi ile birlikte ayrıca dış politika, serbest dolaşım, çevre, araştırma-geliştirme konularında da yeni kararlar alınmıştır.

Roma Antlaşması'nın ilk revizyonu sayılan Tek Avrupa Senedi'nin (1986) nihai hedefi, iç pazar programını düzenlemek olsa da, sosyal politikaya da büyük ivme kazandırdığı söylenebilir.¹⁰⁶ Öncelikle Konsey'in karar alma mekanizmasının değişmesi, oy birliği esasından nitelikli çoğunluk esasına geçiş, standartların kabulünü hızlandırarak iç pazarın oluşturulmasını kolaylaştırmıştır. Nitelikli çoğunluk esası sosyal politika, sosyal ve ekonomik uyum gibi pek çok alanda da geçerli olmuştur.

¹⁰⁴ İKV, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf> (13 Ekim 2007), s. 4.

¹⁰⁵ Sedat Yetim ve Ozan Gülhan, "Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türk Bankacılık Sektörü – 2", BDDK: ARD Çalışma Raporları, 2005, http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Calisma_Raporlari/13042005-7.pdf (13 Ekim 2007), s. 18.

¹⁰⁶ Hermans, s. 14.

İstihdamla ilgili olarak Roma Antlaşması'na iki yeni madde eklenmiştir: işyerlerindeki sağlık ve güvenlik standartları. Avrupa Tek Senedi'nin kabulü neticesinde işyerlerinde sağlık ve güvenlik konularıyla ilgili 118 A maddesi yürürlüğe girmiş, üye ülkelerdeki işçi sağlığı ve iş güvenliği koşullarının uyumlaştırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.¹⁰⁷

3.2.3. Sosyal Şart

1989 yılında Avrupa Konseyi tarafından, İngiltere haricinde 11 üye ülkenin katılımıyla İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı (Sosyal Şart) kabul edilmiştir. İngiltere'nin muhalefeti sebebiyle, sadece bir bildirge olarak kalan Sosyal Şart, bağlayıcı kurallar getirmemiş, bu nedenle sosyal politika ile ilgili mücadele Sosyal Eylem Planı'nın unsurlarına kaymıştır.¹⁰⁸ 1980'lerde sosyal haklara ilişkin keskin kararlar alınamayışının tek sebebi İngiltere'nin muhalefeti değildir, zira 1980'ler neoliberal akımın başlangıcı sayılmaktadır ve 1980'lerdeki akım kaynağını 1970'lerdeki krizin nedeni olarak gösterilen Keynes'in sosyal devletine olan muhalefetinden almaktadır. Bu sebeple emek lehine alınabilecek kararlar gereken desteği bulamamaktadır. Ancak yine de kabul edilen Sosyal Şart, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili emek lehine adımların atıldığı bir bildirgedir.

3.2.4. Beyaz Kitap ve Essen Stratejisi

1990'ların başında yaşanan körfez savaşının ardından ortaya çıkan petrol şokları ile sosyal ve ekonomik sorunların ağırlaşması istihdam üzerinde yeni tartışmaların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Avrupa entegrasyonu bu dönemde hızla derinleşmiş, ancak henüz makroekonomik şoklarla mücadele edecek politikalara sahip olamamıştır. Topluluk içerisinde daha fazla koordinasyon ve uyum gerektiği ortaya çıkmıştır. Maastricht Antlaşması ile ekonomik alanda söz konusu koordinasyon ve uyum sağlanacaktır, ancak bunun da ötesinde

¹⁰⁷ İsmet Sipahi, "AB'ye Adaylık Sürecinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği", TİSK Aylık Dergisi, Mayıs 2002, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=516&id=31 (01.Kasım 2007).

¹⁰⁸ Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak, "AB Sosyal Politikası: Refah Devletinden Avrupa Sosyal Modeline", 2003, <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/belgeler/selamoglu/kaynak4.doc> (01 Mart 2007).

Avrupa çözümleri üzerindeki tartışmalar, Ekonomik ve Parasal Birlik düzeninde makroekonomik politikalara dönüşen önemli yapısal politikaları oluşturmuştur.¹⁰⁹ İstihdam yapısal politikalar içerisinde en önemli alanlardan biri haline gelmiştir, çünkü emek piyasasına dair gelişmeler sosyal hayattan ekonomik refaha kadar her alanı etkilemektedir. Böyle bir ekonomik ve sosyal ortam içerisinde istihdama karşı ulus-üstü bir eylem planı içerisinde bulunulması gereği toplulukta hakim görüş olmaya başlamıştır. Bu bağlamda istihdamın Avrupa Birliği seviyesindeki ilk gerçek sınavı Delors'un 1993'te yayınlanan "Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam" başlıklı Beyaz Kitabı ile başlamıştır.¹¹⁰

Beyaz Kitap'tan yola çıkılarak 1994 yılında oluşturulan Essen Stratejisi, insan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdamın desteklenmesi, çalışma piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması, girişimciliğin teşviki, uzun dönemli işsizlerin, kadın ve gençlerin istihdamının kolaylaştırılması gibi maddeleri ile daha sonra yürürlüğe konulacak olan Avrupa İstihdam Stratejisi'nin temellerini oluşturmuştur.¹¹¹

3.2.5. Amsterdam Antlaşması

1996 yılında Torino Zirvesi ile başlayan Hükümetler arası Konferanslar sonucunda hazırlanan Amsterdam Antlaşması 1997 tarihli Amsterdam Zirvesi'nde onaylanmış ve 1999 yılında yürürlüğe girmiştir.¹¹² Amsterdam Antlaşması'nda yüksek istihdamın Avrupa Birliği'nin ortak politikalarından biri olduğu, ancak istihdamla ilgili tüm sorumlulukların üye devletlere ait olduğuna vurgu yapılmıştır.

¹⁰⁹European Commission, "Development of EES", Employment and Social Affairs, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm (10 Aralık 2006).

¹¹⁰ European Commission, "Development of EES", Employment and Social Affairs, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm (10 Aralık 2006).

¹¹¹ Mehmet Rauf Kesici ve Ahmet Selamoğlu, "Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm", İşgüç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, 2003, http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=243&inc=arc&cilt=7&sayi=2&year=2005 (10 Aralık 2006).

¹¹² İKV, Amsterdam Antlaşması, <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=990> (16 Ocak 2007).

Amsterdam Antlaşması, Birlik'in istihdam sorununa yaklaşımını desteklemenin ötesinde aşağıda belirtilmiş anahtar hususları da içermektedir:¹¹³

- Avrupa Birliği'nin en önemli taahhütlerinden birinin yüksek istihdam seviyesine ulaşmak olduğu ve bunun makroekonomik büyüme ve istikrar hedefi kadar önemli olduğu belirtilmiştir.

- İstihdamın AB'nin ortak sorunu olduğu vurgulanmıştır. Bu bağlamda üye ülkelerin Avrupa Birliği'nin istihdam politikalarıyla uyumlu hareket etmeleri gerekmektedir, zira tek bir ülke parametrelerinin diğer tüm ülkelerin emek piyasası politikalarını etkileyebileceği göz önüne alınmalıdır.

- Birlik ve üye devletler, istihdam, özellikle ekonomik değişimlere uyumlu vasıflı, eğitilmiş ve esnek bir emek gücü ve emek piyasası için koordine olmuş bir strateji geliştirmek konusunda mecbur bırakılmışlardır.

- Birlik düzeyinde istihdam ve diğer yapısal politika konularında ilgili sürekli faaliyet gösterecek bir İstihdam Komitesi kurulmuştur.

- Avrupa ve bir bütün olarak vatandaşları için önemli kararların veya tavsiyelerin tek bir ülke tarafından engellenmemesi için karar aşamasında nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir.

Amsterdam Antlaşması ile üye ülkeler yıllık hazırlanan Ortak İstihdam Raporu ile Birlik'e karşı istihdam politikalarıyla sorumlu tutulmuşlardır. Bu bağlamda mesleki eğitim geliştirilmesi, iş piyasalarının modernleştirilmesi gibi hedeflerle istihdamın artırılması amaçlanmıştır.

¹¹³ European Commission, "Development of EES", Employment and Social Affairs, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm (10 Aralık 2006).

3.2.6. Lüksemburg Zirvesi ve Avrupa İstihdam Stratejisi

Amsterdam Antlaşması sonrasında Lüksemburg Zirvesi'nde toplanan Konsey istihdamın Avrupa'nın ortak sorunu olduğunu yinelemiş ve konuyla ilgili üye devletler arasında bir uyumun sağlanması gerektiğini vurgulamıştır. Çalışma piyasası sorunlarıyla mücadele etmek amacıyla oluşturulan Avrupa İstihdam Stratejisi, 20-21 Kasım 1997'de Lüksemburg'da yapılan olağanüstü istihdam zirvesinde ortaya konulmuştur.¹¹⁴ Bu zirvede ortaya çıkan Avrupa İstihdam Stratejisi'nin ana hatları şunlardır:¹¹⁵

- **Müteşebbislik:** Özel teşebbüslerin gelişiminin sağlanması için girişimcileri teşvik etmek, idari formaliteleri azaltmak ve yeni istihdam kaynaklarını belirlemek,
- **İstihdam Edilebilirlik:** Uzun vadeli işsizleri ve diğer dezavantajlı toplumsal grupları dışarıda bırakılma ve ayrımcılığa uğrama tehlikesinden korumak,
- **Uyumluluk:** İşçilerin emek piyasasındaki değişikliklere uyum yeteneğini artırmak,
- **Eşit Olanaklar:** Emek piyasasındaki kadın sayısını artırmak, kadınların iş piyasasına girişini kolaylaştırmak.

Lüksemburg sürecinde kabul edilen uygulamaya göre İstihdam Kılavuzlarında belirlenmiş öncelikli hedeflere uygun Ulusal Eylem Planı hazırlanacak; Komisyon ve Konsey üye ülkelere yöneltilen tavsiyeler doğrultusunda her ülkenin Ulusal Eylem Planı değerlendirilecek ve Aralık ayı Avrupa Konseyi toplantısına sunulmak üzere Ortak İstihdam Raporu hazırlanacaktır.¹¹⁶ Bu raporlamalar neticesinde istihdamla ilgili planlamalar, değerlendirmeler ve tavsiyeler yapılmaya başlanmıştır.

¹¹⁴ Mehmet Rauf Kesici ve Ahmet Selamoğlu, “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”, İşgüç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, 2003, http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=243&inc=arc&cilt=7&sayi=2&year=2005 (10 Aralık 2006). s. 33.

¹¹⁵ Barış Karaağaç, “Avrupa İstihdam Politikası ve Emegın Avrupa'sı”, İktisat Dergisi, Sayı: 454 (Ekim 2004), s. 64.

¹¹⁶ Ahmet Selamoğlu ve Kuvvet Lordoğlu, **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Ankara: Belediye İş Yayınları, 2006, s. 102.

3.2.7. Lizbon Zirvesi

Lizbon Avrupa Konseyi, sosyal politika alanında önemli taahhütlerin verildiği ve uzun dönemli vizyonun ortaya konulduğu bir platformdur.¹¹⁷ Mart 2000’de imzalanan Lizbon Stratejisi’nde Avrupa Birliği’nin global dünya koşullarıyla uyumlu, rekabet edebilme becerisine sahip, bilgi toplumu haline gelmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Konseyi tam istihdamı sağlayacak doğru koşulları ve 2010 yılı itibariyle Birlik düzeyinde %70 istihdam yaratacak kilit politika alanlarında yapısal reformlar gerçekleştirmeyi kararlaştırmıştır.¹¹⁸ Lüksemburg’da ortaya konulan Avrupa İstihdam Stratejisi’nin temeli Lizbon Zirvesi’nde atılmıştır.

Lizbon Zirvesi’nin çıkış noktası, Ekonomik ve Parasal Birlik sürecinde tek pazar ve tek para biriminin AB ekonomisini yeniden rekabetçi yapıya kavuşturacağı beklentisinin AB için tek başına bir hedef olamayacağı ve bu bağlamda ekonomik birliğin istihdam ve sosyal bütünlüğü desteklemesinin gerekli olduğunun vurgulanmasıdır.¹¹⁹ Buradan hareketle Zirve’de aktif istihdam politikalarının uygulamaya konulmasıyla uzun vadeli işsizliğin önüne geçilmesi, genç nüfusun istihdamının sağlanması, emek piyasası dışında kalanlara verilecek eğitim ve diğer desteklerle işsizliğin azaltılması gerektiği vurgulanmıştır.

Lizbon Zirvesi’nde alınan kararlardan en önemlileri şunlardır:¹²⁰

- Ortalama %3 ekonomik büyüme ve 20 milyon iş yaratılması
- AB istihdam oranının %70’e, kadın istihdam oranının %60’a ve yaşlı istihdam oranının %50 oranına yükseltilmesi
- AR-GE harcamalarının GSYİH’nın %3’ü kadar olması.

Bunlara ek olarak Lizbon Zirvesi’nde kıyaslama yöntemine dayanan “açık koordinasyon sistemi” oluşturulmuştur. Buna göre her ülkenin istihdam alanındaki faaliyetleri

¹¹⁷ TİSK, “Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri”, TİSK Yayınları, Mayıs 2006, Yayın No: 272, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2088> (10 Kasım 2007).

¹¹⁸ European Commission, **More and Better Jobs For All**, The European Employment Strategy: Employment and Social Affairs, 2004, s. 7.

¹¹⁹ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 108.

¹²⁰ Tuğrul Kudatgobilik, “Lizbon Stratejisi ve Türkiye”, TİSK Aylık Dergisi, Temmuz 2006, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1456&id=78 (13 Kasım 2007).

ve oranları farklı iki ülke tarafından değerlendirilerek, hatalı uygulamaların eleştirilmesi, tavsiyelerde bulunulması ve başarılı ülke örneklerinden faydalanılmasının önü açılmıştır.¹²¹ Ancak bu yöntem daha sonra uygulamaların münferit ülkeler bazında kalması, Birlik düzeyine çekilememesi sebebiyle eleştirilere maruz kalmıştır.

3.2.8. Stockholm Zirvesi

Lizbon Zirvesi'nden bir sene sonra, 2001'de toplanan Stockholm Zirvesi'nde istihdamın belirlenen hedefler yolunda artırılmadığı, vasıfsız işgücü yoğunluğu, kadın ve yaşlı işgücünün istihdamının yetersizliği gibi konular üzerinde durulmuş ve Lizbon hedeflerine iki ara hedef ve bir ana hedef daha eklenmiştir. Buna göre 2005 sonuna kadar genel istihdam oranını yüzde 67, kadın istihdam oranını yüzde 57 ve 2010 sonuna kadar yaşlı istihdam oranını ise yüzde %50'ye çıkarmak hedeflenmiştir.¹²² Yaşlı istihdamın yükseltilmeye çalışılmasının sebebi Stockholm Zirvesi'nde ilk kez tartışılmaya başlanan Avrupa'nın yaşlanan nüfusunun getirdiği sosyal güvenlik harcamalarındaki artıştır. Bu nedenle Zirve'de kamu maliyesinde gerekli düzenlemelerin yapılarak sürekli artış gösteren emeklilik ve sağlık giderleri için daha çok kaynak yaratacak politikaların uygulamaya konulması gerektiği belirtilmiş, eğitimle yaşlı işgücüne daha çok vasıf kazandırılarak bu kesimin istihdamının artırılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

3.2.9. Barselona Zirvesi

2002'de toplanan Barselona Zirvesi'nde ekonomik ve sosyal eşgüdüm, sürdürülebilir kalkınma, girişimcilik ve rekabet gücünün artırılması, bilgiye dayalı rekabet gücü yüksek ekonomi için eğitim ve araştırmanın önemi gibi konular ele alınmış; tam istihdama yönelik daha iyi ve daha çok iş yaratılması, hareket serbestisinin artırılması üzerinde durulmuştur.¹²³

¹²¹ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 111.

¹²² Karaağaç, s. 65.

¹²³ TİSK, “Brüksel'den Haberler”, TİSK Aylık Dergisi, Mart 2002, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=489&id=29 (13 Kasım 2007).

3.2.10. Brüksel Zirvesi

2003'te toplanan Brüksel Zirvesi'nde Avrupa İstihdam Stratejisi'nin geleceği ile ilgili yıllık ekonomi ve istihdam politikasının eşgüdümünün sağlanması ve verimliliğin artırılması tartışılmıştır.¹²⁴

Avrupa'nın 1990'larda artan işsizlik oranları 1990'ların sonuna doğru azalmış ancak 2000'lerde yeniden artış göstermiştir. 2000'lerde Avrupa'nın durgunluk sürecine girmesi, Amerika ve Japonya'ya göre daha düşük bir ekonomik performans sergilemesi ve azalan büyüme paralelinde istihdamda yaşanan olumsuzluklar Birlik'in istihdam sorunsalına yeniden eğilmesini zorunlu kılmıştır.

1990'ların sonlarında istihdamla ilgili alınan kararların uygulamaya konulması sonucu elde edilen kazanımlar beklenenden az olmuştur. Zirvelerden elde edilen kazançlar, istihdam sorununun diğer makro ekonomik sorunlar kadar önemli olduğunun belirtilmesi, gerek Birlik düzeyinde gerekse de üye ülkeler nezdinde alınan kararlara riayet edilmesi ve belirlenen amaçlar doğrultusunda koordineli bir şekilde çalışılmasının sağlanmış olmasıdır. Ancak Lizbon Zirvesi'nde ortaya konulan istihdam hedeflerinden uzak olunması, bölgesel farklılıkların giderilememesi, kadın istihdamının artırılmış olmasına rağmen erkek istihdamının gerisinde kalması Avrupa İstihdam Stratejisi'nin yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda 2003'te yeniden ele alınan Avrupa İstihdam Stratejisi'nde 2003-2006 yılları için bazı gündem maddeleri belirlenmiştir. Bu maddeler:¹²⁵

- **İşsizler ve İşgücünün Dışındakiler İçin Aktif ve Koruyucu Önlemler:** İşsizliğin uzun dönemli işsizliğe dönüşmemesi için önleyici tedbirlerin uygulanması, gerekli hizmet ve eğitimlerin verilmesi üzerinde durulmuştur.

- **İş Yaratma ve Girişimcilik:** Yeni yatırımların yapılması için girişimcilerin desteklenmesi, iş kurma, işe alma sürecindeki bürokratik engellerin kaldırılması, yatırımların teşvik edilmesi gerektiği, böylece yeni iş olanakları yaratılarak istihdamın artırılacağı vurgulanmıştır.

¹²⁴ Kesici ve Selamoğlu, s. 37.

¹²⁵ Necdet Kenar, "Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye", **İşletme ve Finans Dergisi**, Ekim Sayısı, 2004 Aktaran: Kesici ve Selamoğlu, s. 42.

- **Çalışma Piyasasında Hareketlilik ve Adaptasyonu Değiştirme ve Yükseltme:** İşçi ve işverenlerin çalışma hayatına adaptasyonlarının sağlanması için gereken eğitim ve diğer hizmetlerin verilmesinin yanı sıra emek piyasasının esnekliğinin artırılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

- **Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Öğrenimin Gelişiminin Teşvik Edilmesi:** Beşeri sermayeye yapılan yatırımları özendirmek, yaşam boyu eğitim olanaklarının sağlanması gerektiği üzerinde durulmuştur.

- **İş Arzını Artırmak ve Aktif Yaşlanmayı Teşvik Etmek:** Erken emekliliğin önlenmesi, eğitim, göçmenlerin mevcut işgücüne adaptasyonunun kolaylaştırılması gibi konuları içermektedir.

- **İşgücü Piyasasındaki Dezavantajlı Kişilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonunu Teşvik Etmek ve Ayrımcılıkla Mücadele:** Göçmen ve malullerin emek piyasasına uyumunun sağlanabilmesi için gerekli olan kişisel destek ve hizmetleri içermektedir.

- **İşin Cazibesini Teşvikler Vasıtasıyla Artırmak:** 2010 yılına kadar, yüksek efektif vergi oranı ve düşük ücretli işçilerin üzerindeki vergi yükleri, ulusal koşullar çerçevesinde azaltılacaktır. Sosyal güvenlik harcamalarının meslek edinmeyi caydıracak düzeyde yapılmaması belirtilmiştir.

- **Düzensiz ve Kayıt Dışı İstihdamın Kayıt İçine Alınması:** 2010 yılına kadar tüm üye ülkelerde kayıt dışı istihdamın azaltılması için alınacak önlemler belirlenmiştir. Bu önlemler yasa dışı göçle mücadele, yardım ve vergi sistemi düzenlemeleri, cezalardır.

- **Bölgesel İstihdam Farklılıklarının Azaltılması:** Bölgesel düzeyde iş yaratma desteklenmeli, özel sektör yatırımları teşvik edilmelidir.

Avrupa Birliği'nin işsizlik sorununun çözümünde ele aldığı aktif istihdam politikaları, maliye politikaları, bölgesel destekler işsizliğin azaltılmasında etkili olmuştur. Ancak işsizliğin azaltılmasında sadece bu politikaların yeterli olacağını söylemek doğru değildir. Genişleyen Avrupa'nın istihdam sorununa çözüm olacak stratejiler makro ekonomik istikrar, Birlik'e yeni katılan üyelerle olan sosyal dialoğun artırılması, üyeler arası uyumun

sağlanması ve istihdamla ilgili alınan kararların koordineli bir şekilde uygulanması sonucu hayata geçirilebilecektir. Avrupa Birliği'nin Avrupa İstihdam Stratejisi ile gerçekleştirmeye çalıştığı hedefleri bu yönde değerlendirilmelidir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin emek piyasasını tarihsel bir bakış açısıyla değerlendirmek doğru olacaktır.

3.3. Avrupa Birliği'nde İşsizlik Sorunsalı

İşsizlik sorunu Avrupa'nın 1970'lerden itibaren çözmeyi en çok arzu ettiği sorunlarından biri haline gelmiştir. Avrupa Birliği'nin gerçek anlamda oluşturulma serüveninin başlangıç tarihi olarak 2. Dünya Savaşı sonrası, savaştan mağlup çıkan ülkelerin Sovyet Rusya'ya karşı Amerika desteğini arkalarına alarak bir yeniden yapılandırma sürecine geçmeleri bu süreç içerisinde kullanılacak emeğin yoğun olarak talep edilmesine neden olmuştur. 1960'ların sonlarına kadar yoğun işgücü talebi nedeniyle nisbi olarak düşük seyreden işsizlik oranları bu tarihlerden itibaren artma eğilimi içerisine girmiştir.

Daha önce vurgulandığı gibi, değişen işgücü talebi ve emek piyasasının niteliksel özelliklerini kapitalizmin birikim stratejisinin dönemsel ihtiyaçları paralelinde düşünmek gerekmektedir, bu noktada AB'nin 2. Dünya Savaşı sonrasındaki süreç içerisinde geçirdiği gelişimlerin bilinmesinde fayda vardır.

3.3.1. II. Dünya Savaşı Sonrası İstihdam

2. Dünya Savaşı'nın Avrupa'da neden olduğu yıkımdan arda kalan yaraları sarmak için Topluluk'un sosyoekonomik alt yapısı tam istihdam ve sosyal güvenlik devleti temellerine oturtulmuştur. Böylece emek ve sermaye arasında sözde bir uzlaşma yaratılmaya çalışılmış, ancak bu uzlaşma liberalizm temeline dayandırılmıştır. Liberalizme savaş sonrasında yeniden hayat kazandıracak organlar olarak (Uluslar arası Para Fonu) IMF, Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması (GATT) ve Dünya Bankası kurulmuş, Bretton Woods döviz kuru sistemi tesis edilmiştir. Özetle, savaş sonrası ekonomi, uluslar arası düzeyde

liberal ilişkiler, ülkelerin içerisinde ise halka istikrarlı ve güvenli bir yaşam sağlayacak ekonomik tedbirlerin birlikte yürütülmesi üzerinde şekillenmiştir.¹²⁶

Avrupa'nın yeniden inşası ekonomik büyümeye neden olmuş, OECD ülkelerindeki ekonomilerin yıllık %5 oranında büyümesi işgücüne büyük talep yaratmıştır.¹²⁷ Bu aşamada devlet, üretim kanallarına yeniden işlerlik kazandıracak emek gücünü istihdam edebilmek için sosyal imkanlarını geniş bir şekilde kullanmıştır. Eğitim, sağlık, iyi bir ücret seviyesi, rahat emeklilik koşullarıyla başlayan olanaklar ilerleyen yıllarda artan ihtiyaca göre daha da genişletilmiştir.

Yeniden yapılandırma süreci Batı Avrupa için farklı bir deneyimi daha ortaya çıkarmıştır: Göç. Başlangıçta Almanya, Fransa ve İngiltere işgücü açıklarını savaş nedeniyle mültecilerden karşılarken, sonra sanayileşmeleri daha yavaş olan İtalya, İspanya ve Portekiz'den karşılamışlardır.¹²⁸

İşçi talep eden Avrupa ülkeleri, kamu düzenini korumak ve yabancı işçilerin insani ihtiyaçlarını karşılamak için çeşitli düzenlemelere gitmek zorunda kaldılar.¹²⁹ Önceleri iç muhalefeti kışkırtmamak için “misafir işçi” statüsüyle yabancı işçilerin göçü teşvik edilmişse de zamanla bu işçilerin ailelerini yanlarına almaları nüfus içerisindeki paylarını artırmıştır. Örneğin, 1950'lerde Almanya %7,9 büyüyen ekonomisi ile en çok göç alan ülkelerden biridir. Bu büyüme oranının yakalanmasında gerekli işgücü ancak göçmenlerden karşılanabilmiştir. Özellikle büyüme oranlarının yüksek olduğu dönemlerde işgücü talebinin karşılanması hedef olduğundan söz konusu işgücünün nitelikleri ikinci planda kalmıştır. Bu bağlamda Batı Almanya'ya, 1949 ile 1960 arasında Doğu Almanya'dan sınır dışı edilen 2.2 milyon kişinin göç ettiği; 1950 ile 1960 arasında komşu ülkelere gelen 439.714 göçmenlerden 292.181'inin Polonyalı olduğu tespit edilmiştir.¹³⁰ Buna karşılık 1950'de 1,8 milyon olan

¹²⁶ Erdoğan, s. 213.

¹²⁷ Gülay Toksöz, **Uluslar arası Emek Göçü**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mart 2006, s. 24.

¹²⁸ Toksöz, s. 24.

¹²⁹ Can Ünver, “Social Assistance To Labour Migrants as a New Form of Public Service: The Case of Turkish Labour Attaches in Germany”, Emrehan Zeybekoğlu and Bo Johansson (Ed.), **Migration and Labour in Europe: Views From Turkey and Sweden**, İstanbul: Marmara University Research Center for International Relations and Swedish National Institut for Working Life, 2003, s. 82.

¹³⁰ Andreas Treichler, **Arbeitsmigration und Gewerkschaften**, Dietrich Thranhardt (Ed.), 8. Baskı, Berlin: Lit Verlag, 1988, s. 24.

işsizlik rakamı, 1960'a kadar kademeli olarak düşmüş ve 1960'da yaklaşık 200.000 işsiz kalmıştır.¹³¹

Yabancı işçiler öncelikle göç ettikleri ülke vatandaşlarının çalışmak istemediği ağır koşullara sahip işlerde istihdam edilmişlerdir. Almanya'da sendikalar yabancı işçilerin ücretlerin düşürülmesinde kullanılmaması için yerli ve yabancı işçilere eşit ücretler ödenmesi şartıyla göçe rıza göstermiştir.¹³² Göç alan ve göç veren hükümetler arasındaki çeşitli anlaşmalarla bu işçilerin çalışma şartları, yerleşimleri, sosyal güvenlikleri belirlenmeye çalışılmışsa da ekonominin konjonktürel dalgalanmalarına göre söz konusu kurallar gevşetilmiş ya da sıkılaştırılmıştır. Örneğin toplam talebin azaldığı daralma dönemlerinde yabancı işçiler kendi ülkelerine geri gönderilmiş; ekonominin canlandığı devirlerde ise ilave işçi alımları söz konusu olmuştur. Büyümenin arttığı dönemlerde yükselen emek talebini karşılamak amacıyla diğer zamanlarda engellenmeye çalışılan kaçak işçi istihdamı dahi kabul edilmiştir. Bu bağlamda 2. Dünya Savaşı'ndan 1970'lere kadar Batı Avrupa'ya göç edenlerin sayısının 10 milyonu bulduğu belirtilmektedir.

1950 ile 1960 yılları emek talebinin artmaya başladığı, diğer bir deyişle istihdamın arttığı yıllardır, ancak emek piyasası için altın yıllar 1960'lar ile başlayacaktır.

3.3.2. Kapitalizmin Altın Yılları : 1960'lı Yıllar

Savaş sonrası uygulamaya konulan sosyal güvenlik devleti politikaları ile savaşın neden olduğu yaralar sarılmış, fakirlik azalmış ve en önemlisi Avrupa'nın bir birlik haline gelmesinin temeli atılmıştır.

1940'ların ortalarından itibaren artan büyüme rakamları 1960'larda en yüksek seviyeye gelmiştir. Bu dönemde sermayenin getirisi ve dolayısıyla kar oranlarındaki artış yüksek seviyededir. Büyümenin lokomotifi üretim sektöründedir. Üretim öncelikle iç talebe cevap verecek şekilde dayanıklı tüketim malları üzerinden yapılmakta ve içeride belirli bir talep seviyesinin korunabilmesi için emek piyasasının satın alma gücü desteklenmektedir. Bu

¹³¹ Rams ve Ehrentreich, s. 42.

¹³² Toksöz, s. 27.

süreç içerisinde dış ekonomik koşulların da desteğiyle sürekli bir büyüme sağlanmış, tam istihdam hedefine ulaşılmış, sosyal harcamalar artmış, eğitim, sağlık ve çalışma koşulları başta olmak üzere sosyal gelişime yönelik önemli adımlar atılmıştır.¹³³

Yine örnek olarak Almanya’da 1960’larda işsizliğin 200.000’nin de altına indiği görülür. 1960’lardaki işsizlik oranının, bazı akademik çevreler tarafından “doğal işsizlik” ya da “tam istihdam seviyesi” olarak tanımlandığı görülmektedir.

Dönemin yabancı işçi politikalarında da bir esnemenin olduğu görülür. Misafir işçi statüsünde gelen işçiler belirli bir eğitim sürecinden geçirilmiş, belirli bir tecrübeye sahip olmuşlardır, bu nedenle işverenler tecrübeli işçilerinin işten çıkarılmasına rıza göstermemişlerdir. Gerek işçilerin, hedefledikleri maddi imkanlara 1-2 yılda ulaşamamaları nedeniyle ülkeyi terk etme konusunda isteksiz olmaları, gerekse de işverenlerin, işbaşında eğittikleri işçileri çalışma izinlerinin dolması sebebiyle yeni işçilerle değiştirmek zorunda kalmaları fikrine cazip bakmamaları çalışma izinlerinin gevşetilmesine neden olmuştur.¹³⁴ Sonuç itibarıyla göçmen işçiler daha sonra ailelerini de yanlarına alarak bu ülkelere yerleşmişlerdir.

3.3.3. Petrol Krizi Sonrasında İstihdam Politikalarındaki Yapısal Değişim

1960’ların sonlarına doğru kapitalist üretimin verim artışı yavaşlamaya başlamıştır. Ölçek ekonomilerinin dolmasıyla beraber kar hadlerinde düşüş gözlenmiş, bu durum da kapitalist birikim sürecini çıkmaza sokmuştur. Kriz, petrol fiyatlarındaki ani artışla kendisini göstermiştir. Petrol fiyatlarındaki artışla birlikte girdi maliyetleri artan üretim sektöründe işçi maliyetleri aynı paralelde azaltılamamıştır. Bir taraftan azaltılamayan işçi maliyetleri diğer taraftan hammadde fiyatlarındaki artış üretimin daraltılmasını zorunlu kılmıştır. Daralan üretim nedeniyle işsizlik oranları yükselme eğilimine girmiştir. İktisat literatüründe düşük

¹³³ Koray, s. 189.

¹³⁴ Toksöz, s. 28.

büyüme ile yüksek işsizliğin enflasyonla birlikte yaşanması “stagflasyon” olarak adlandırılmıştır.¹³⁵

Hükümetler petrol krizi nedeniyle emek piyasasında ortaya çıkan şokun etkilerini hafifletebilmek için bir dizi önlem almıştır. Bazı işverenler part - time çalışma denilen bir çalışma düzenine geçerek işçilerin çalışma saatlerinde kesintiye gitmiş ve ücretlendirmeyi de azaltılmış saatler üzerinden ayarlamışlardır. Bazı işverenler devlet tarafından desteklenmiştir. Ancak krize karşı uygulanan dezenflasyon politikaları işsizlik rakamlarını geri dönülemez şekilde artırmıştır.

1975-1983 arasında Avrupa’daki OECD ülkelerinin enflasyon rakamları artmaya devam etmiş ve işsizlik iki katından daha fazla artış göstermiştir -1975’te %4.4 iken 1983’te %9.9’a yükselmiştir.¹³⁶ 1973 yılında Almanya’da 273.000 çalışan işsiz kalmıştır.¹³⁷ Almanya ve diğer Avrupa ülkelerinde yabancı işçi alımları durdurulmuştur.

Kapitalizmin her yapısal krizi gibi 1973 petrol krizinde de uygulanan iktisadi ve sosyal politikalar yeniden sorgulanmış, kriz öncesi uygulamanın yeni koşullar altında devamı sakıncalı bulunmuştur. Krizin doğuşunda sosyal devlet politikalarının işgücü piyasasını katı bir yapıya soktuğu ve bu nedenle kriz anında piyasanın gereken tepkiyi veremediği söylenmiştir.¹³⁸ Sosyal politikalardan kasıt yüksek ücretler, işsizlik sigortası uygulamaları ve güçlü sendikalara verilen ödünlerdir. Bu politikalarla şekillenen emek piyasasının esnek hale getirilmesi krizden çıkışın başlıca çaresi olarak görülmüştür. Böylece çalışma saatleri, ücret ve işgücü maliyetlerinin esnekleştirilmesi, iş gücünü koruyan yasaların gevşetilmesi, ücret dışı maliyetlerin azaltılması, aktif işgücü politikalarına ağırlık verilmesi, kısmi süreli çalışma düzeninin kolaylaştırılması gerekliliği üzerinde durulmaya başlanmıştır.¹³⁹

¹³⁵ Sloman, s. 121.

¹³⁶ Mahmut Tekçe, “Labour Market Flexibility and European Unemployment: A Critical Approach To Neo-Classical Labour Market Analysis”, (**Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, 2000), s. 39.

¹³⁷ Treichler, s. 26.

¹³⁸ Tekçe, “Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?”, s. 48.

¹³⁹ Ali Rıza Büyükuslu, “Yeni Dünya Düzeni Karşısında Türk Çalışma Hayatı ve Sendikalar Nereye Gidiyor?”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 441-444 (Eylül-Aralık 2003), s. 20.

Petrol krizi, kapasitesini dolduran, kar yaratmayan ölçek ekonomilerinin de sonunu getirmiştir. Krizin ortaya çıkışının akabinde ulusal temele dayalı birikim modeli tasfiye sürecine girmiştir.¹⁴⁰ Bu aşamada devletin ve sendikaların gücü aşındırılmaya başlanmıştır.

3.3.4. Günümüz Avrupa'sında İşsizlik Analizi

Avrupa Birliği 1970'lerden itibaren işsizliğe çare aramaktadır. 1970'lerin ortalarında istihdamda görülen iyileşme 1990'ların sonunda yeniden tersine dönmüş ve 2000'li yıllara ciddi bir istihdam sorunuyla girilmiştir.

1983 ile 1990 yılları arasında Topluluk ekonomisinin büyüme rakamlarında yeniden bir iyiye gidişin varlığından söz edilmektedir. 1980'den 1987'ye kadar ortalama yıllık büyüme oranının %1 olduğu ve 1988 ile 1990 arasında ortalama %1,6'lık yıllık büyümeyle 1960'dan 1985'e kadar görülmemiş bir yıllık büyüme rakamına ulaşıldığı tespit edilmiştir.¹⁴¹ Büyüme, istihdamdaki artışı da beraberinde getirmiştir.

Avrupa Birliği'nde 1990'ların sonlarına kadar somut bir istihdam politikası uygulaması bulunmamaktaydı. Ancak bu tarihlerden itibaren istihdam alanında ortak politika uygulamalarına gidilmiştir. Bu çerçevede daha çok yatırım, dolayısıyla daha çok istihdam yaratmak ve aktif işgücü politikalarına daha fazla kaynak ayırmak Avrupa Birliği'nin ortak hedefi haline getirilmiştir. Avrupa daha çok iş imkanı yaratabilmek için daha fazla yatırımı faiz oranlarını düşürerek desteklemiştir. Avrupa'daki işsizlik oranlarının ABD ve Japonya'dan yüksek seyretmesinin nedenlerinden biri yüksek faizlerdir. 1990'ların sonlarına doğru kademeli olarak düşen faiz oranları istihdam oranlarında belirgin bir iyileşme sağlamıştır. Nitekim 3 aylık faizler 1995'te yaklaşık yüzde 7 iken, 1999'da yüzde 3'ün altına inmiştir.¹⁴²

İstihdam oranlarındaki iyileşmenin bir nedeni de 1990'ların sonlarından itibaren istihdam zirvelerinde alınan kararların uygulamaya konulmasıdır. Lüksemburg ve Lizbon

¹⁴⁰ Sinan Sönmez, "Küresel Düzendeki Dünya Ekonomisi: Bir Çözümleme Çerçevesi", **İktisat Dergisi**, Sayı: 459-460 (Mart-Nisan 2005), s. 19.

¹⁴¹ Sarfati, s. 35.

¹⁴² Tekçe, Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?, s. 51.

Zirveleri ile şekillenen Avrupa İstihdam Stratejisi'nin işleyişi ile 1997 yılından 2002'ye kadar 10 milyon yeni iş yaratılmıştır. Bu bağlamda işsiz sayısı 1997 yılında 17,5 milyondan 2001 yılında 13,2 milyona, uzun dönemli işsizlik oranı ise %5'den %3,2'ye düşmüştür.¹⁴³

1990'ların başındaki kadar yüksek olmasa da 2000'lerin başında Avrupa'da işsizlik yeniden artış trendine geçmiştir. Bu sürecin en büyük nedeni büyüme artışındaki yavaşlama, bir diğer deyişle durgunluktur. Avrupa'da yaşanan durgunluğun istihdam üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek amacıyla Avrupa, Avrupa İstihdam Stratejisi ve devamında Lizbon Antlaşması gerekleri üzerine yoğunlaşmıştır. 2002'de alınan yeni kararlarla işsizlik sorunu tekrar ele alınmıştır.

Ancak Avrupa İstihdam Stratejisi'nde yeniden ele alınan kararlar 2003 ve 2004 yılı istihdam oranlarını olumlu yönde etkilemeye yetmemiştir. Özellikle 2003 yılı büyüme hızı oldukça düşük kalmış, işsizlik artmıştır. 2003 yılı ilk çeyreğinde Danimarka ve Almanya'daki istihdam oranları %2 azalmış, istihdamdaki büyüme Fransa'da düşük seviyede kalmış, İtalya ve İspanya'da ise hızlanmıştır.¹⁴⁴

2005 ve 2006'da ise işsizliğin nisbi olarak azaldığı görülmektedir. İşsizlikteki azalma Birlik üyeleri tarafından Lizbon Stratejisi'nin başarısı olarak nitelendirilmiştir. Avrupa Birliği hedeflerine ulaşılması için daha fazla çaba sarf edilmesinin gerekmesine rağmen emek piyasası reformlarının meyvelerini verdiği söylenmiştir.¹⁴⁵

¹⁴³ Mehmet Rauf Kesici ve Ahmet Selamoğlu, "Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm", İşgüç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, 2003, http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=243&inc=arc&cilt=7&sayi=2&year=2005 (10 Aralık 2006). s. 42.

¹⁴⁴ European Commission, "Short-term Trends of EU Employment Growth", Employment Analysis, Brüksel, 2003, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/short_term_trends_eu_empl_growth.pdf (24 Mayıs 2006).

¹⁴⁵ Council of The European Union, Joint Employment Report 2006/2007, Brüksel, 2007, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/feb/070207_en.pdf (17 Nisan 2007).

Tablo 2
İşsizlik Oranları – Toplam (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AB (27 ülke)	:	:	:	:	:	8.6	8.4	8.8	9.0	9.0	8.7	7.9
AB (25 ülke)	:	:	:	9.3	9.0	8.6	8.4	8.7	9.0	9.0	8.7	7.9
AB (15 ülke)	10.0	10.1	9.8	9.2	8.5	7.6	7.2	7.5	7.9	8.0	7.9	7.4
Euro Bölgesi	10.5	10.7	10.6	10.0	9.0	8.1	7.8	8.2	8.7	8.8	8.6	7.9
Euro Bölgesi (13 ülke)	:	10.6	10.5	10.0	9.1	8.2	7.8	8.2	8.7	8.8	8.6	7.9
Euro Bölgesi (12 ülke)	10.4	10.6	10.5	10.0	9.1	8.2	7.8	8.2	8.7	8.8	8.6	7.9
Belçika	9.7	9.5	9.2	9.3	8.5	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.4	8.2
Bulgaristan	:	:	:	:	:	16.4	19.5	18.1	13.7	12.0	10.1	9.0
Çek Cumhuriyeti	:	:	:	6.4	8.6	8.7	8.0	7.3	7.8	8.3	7.9	7.1
Danimarka	6.7	6.3	5.2	4.9	5.2	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9
Almanya	8.0	8.5	9.1	8.8	7.9	7.2	7.4	8.2	9.0	9.5	9.5	8.4
Estonya	:	:	9.6	9.2	11.3	12.8	12.4	10.3	10.0	9.7	7.9	5.9
İrlanda	12.3	11.7	9.9	7.5	5.7	4.2	4.0	4.5	4.7	4.5	4.3	4.4
Yunanistan	9.2	9.6	9.8	10.8	12.0	11.2	10.7	10.3	9.7	10.5	9.8	8.9
İspanya	18.4	17.8	16.7	15.0	12.5	11.1	10.3	11.1	11.1	10.6	9.2	8.6
Fransa	11.1	11.6	11.5	11.1	10.5	9.1	8.4	8.7	9.4	9.6	9.7	9.4
İtalya	11.2	11.2	11.3	11.3	10.9	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7	6.8
Kıbrıs	:	:	:	:	:	4.9	3.8	3.6	4.1	4.6	5.2	4.7
Letonya	:	:	:	14.3	14.0	13.7	12.9	12.2	10.5	10.4	8.9	6.8
Litvanya	:	:	:	13.2	13.7	16.4	16.5	13.5	12.4	11.4	8.3	5.6
Lüksemburg	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.0	2.7	3.7	5.1	4.5	4.7
Macaristan	:	9.6	9.0	8.4	6.9	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1	7.2	7.5
Malta	:	:	:	:	:	6.7	7.6	7.5	7.6	7.4	7.3	7.3
Hollanda	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7	3.9
Avusturya	3.9	4.3	4.4	4.5	3.9	3.6	3.6	4.2	4.3	4.8	5.2	4.8
Polonya	:	:	10.9	10.2	13.4	16.1	18.2	19.9	19.6	19.0	17.7	13.8
Portekiz	7.3	7.3	6.8	5.1	4.5	4.0	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6	7.7
Romanya	:	:	5.3	5.4	6.6	7.2	6.6	8.4	7.0	8.1	7.2	7.4
Slovenya	:	6.9	6.9	7.4	7.3	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.5	6.0
Slovakya	:	:	:	12.6	16.4	18.8	19.3	18.7	17.6	18.2	16.3	13.4
Filanda	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8	8.4	7.7
İsveç	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6	6.3	7.4 ^(b)	7.0
İngiltere	8.5	7.9	6.8	6.1	5.9	5.3	5.0	5.1	4.9	4.7	4.8	5.3
Hırvatistan	:	:	:	:	:	:	:	14.7	14.1	13.6	12.6	:
Türkiye	:	:	:	:	:	6.5	8.3	10.3	10.5	10.3	10.2	9.9
İzlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Norveç	4.9	4.7	4.0	3.2	3.2	3.4	3.6	3.9	4.5	4.4	4.6	3.5
ABD	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.8	5.8	6.0	5.5	5.1	4.6
Japonya	3.1	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	:	:	:	:	:	:

Kaynak: European Commission, Unemployment Rate, Eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=2 (02 Şubat 2007).

27 Şubat 2007 tarihli İstihdam Raporu'nda istihdamdaki olumlu gelişmelere rağmen, 2010 hedeflerinden hala uzak olduğu, özellikle genç nüfusun istihdam sorunlarının çözülmemiş olduğu, kadın ve yaşlı işgücünün emek piyasasına katılımının artırılabilmesi için gerekli düzenlemeler üzerinde çalışılması gerektiği, Birlik'e yeni katılan üyelerle eski üyeler arasındaki farklılıkların giderilmesi için eğitim alanında gerekli yapısal reformların uygulamaya konulmasının önemli olduğu ifade edilmiştir.

3.4. Avrupa Birliği'nde İşsizliğin Nedenleri

Avrupa Birliği uzun yıllardan bu yana işsizlik sorunu üzerinde tartışmaktadır. İşsizliğin azaltılması için uygulanan politikaların beklenen vadede sonuç veremeyeceğinin ortaya çıkması meselenin farklı yönlerinin de irdelenmesini gerekli kılmıştır. Nitekim Avrupa'daki işsizlik sadece vasıflı iş arzının yetersizliği ya da sosyal güvenlik politikalarının işsizliği özendirmesiyle ortaya çıkmamıştır. Meselenin bir bütün olarak algılanması ve çözümünün farklı reçeteler içermesi gerekmektedir. Bu noktadan hareketle tartışılan işsizlik nedenlerine değinmekte fayda vardır.

3.4.1. Küreselleşme

Küreselleşmenin etkisiyle rekabet avantajı yakalamak isteyen sermayenin maliyetlerin ucuz olduğu ülkelere hareketi, gelişmiş ülkelerin işsizlik oranlarını artırmaktadır. Nitekim üretim aşamalarını parçalayan firmalar emek-yoğun üretimlerinin büyük bir kısmını işgücünün ucuz olduğu Uzak Doğu ülkelerinde yapmaya başlamışlardır.

3.4.2. Sosyal Güvenlik Politikaları

Neoliberal görüşe göre 1980'lerde emek piyasasında yaşanan sorunların sorumlusu 1960'larda uygulanan talep destekleyici politikalarlardır. Bu bağlamda, talep destekleyici

politikaların kısa dönemli işsizlikleri azaltılabileceği ancak sorun yapısal ve uzun vadeliyse sadece arz yönlü politikaların çare olarak düşünölebileceği savunulmaktadır.

1970’lerde emek piyasasının ekonomik çalkantılara uyum sağlama becerisini diğör bir ifadeyle esnekliğini azaltan uygulamalar olarak işsizlik sigortaları ve yüksek vergiler sayılmaktadır.

- İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, devletin işsiz kalan bireye iş aramayı sürdürmesi koşuluyla aktardığı gelirdir. İşsizlik sigortası piyasada iki etki yaratır; ücret seviyesini yükseltir ve işsizlik süresini artırır.¹⁴⁶ Avrupa Birliği üye ölkeleri içerisinde işsizlik sigortası fonundan faydalanma oranı yüksektir. Yaklaşık %25 ile %75 arasında değışen bu yüksek kullanım oranı, neoliberal çevrelere göre işsizlik sigortasının bireylerin çalışma isteğini azaltan birincil faktörlerden olduğunu ispatlamaktadır.

Herhangi bir negatif şok durumunda işsizlik sigortasının yüksek olduğu ölkelerde işsizliğin artması olasıdır ancak bunun dışındaki durumlarda işsizlik sigortasının birebir işsizliğı artırdığı kesin olarak ispatlanamamıştır.¹⁴⁷

- Vergiler

Avrupa Birliği’nin işsizliğin azaltılmasında ücret dışı maliyetlerin düşürölmesi gerekliliğini sıklıkla dile getirmektedir. Liberal görüşe göre ücret esnekliğı varsa verginin etkisi ücretlere yansıyacak, böylelikle işsizlikte artışa neden olmayacaktır; oysa reel ücretlerde belli bir direnç varsa, vergi doğrudan işsizlik yaratacaktır.¹⁴⁸ Vergi ve sigortalar uzun yıllardır tartışılmakta, yüksek vergi ve sigortaların istihdam önündeki en büyük engellerden biri olduğu vurgulanmaktadır. Öte yandan sigorta ve vergilerin sosyal hayatın sürekliliğinde payının olduğu, kalkınma için sosyal hayattan fedakarlık yapılmaması gerektiğı yönünde görüşler de bulunmaktadır.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Tekçe, Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?, s. 48.

¹⁴⁷ Tekçe, Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?, s. 49.

¹⁴⁸ Tekçe, Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?, s. 49.

¹⁴⁹ DİSK, “Çelebi’den Dünya Bankası ve İşveren Örgütlerine Yanıt: Sosyal Yaşam Feda Edilemez”, <http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Contents&ContentId=392> (10 Kasım 2007).

3.4.3. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

1960'lı yıllarda Avrupa ülkelerinde yaşanan ücret artışları ve işgücü kıtlığı gibi sorunlar nedeniyle uygulanan aktif programlar, tam istihdam politikasını tamamlayan birer önlem olarak görülmüştür.¹⁵⁰ İşsizlik sigortasından yararlanmanın koşulu işsiz aktif işgücü programlarına katılması ve aktif olarak iş aramasıdır, bu davranış içerisinde bulunmayan bireylerin işsizlik ödemeleri kesilmektedir. Devlet aktif işgücü politikaları kapsamında geçici istihdam olanakları sağlama, işsizleri iş piyasasına uygun şekilde eğitime gibi faaliyetlere girişebilir. Devletin aktif işgücü politikaları uygulamalarının bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturduğu, bu durumun da reel faizleri artırarak sanayi yatırımlarını azalttığı ve sonuç itibarıyla işsizliğin arttığı söylenmektedir.

Aktif işgücü politikalarının ve işsizlik ödemelerinin istihdamı artırdığına dair kesin bir yargıya varılamamıştır. Örnek olarak tüm OECD ülkeleri içerisinde en yüksek sosyal harcamaya sahip Avusturya ve İsveç'teki düşük işsizlik rakamları söylenenin aksini ifade etmektedir.¹⁵¹

Bu politikalar işsizlikle mücadelede uzun vadeli çözüm getiren politikalar değildir. İşsizliğin kesin çözümü istihdam yaratıcı iş olanaklarının oluşturulmasıdır ki; bu da uzun vadeli düzenlemeleri gerektirir.

3.4.4. İşçi Koruma Kanunları

İşçinin belli bir süre çalıştıktan sonra işten atılmasını zorlaştıran, işverene tazminat ödeme zorunluluğu getiren kuralların işgücü piyasasına etkisi de ciddi bir tartışma konusudur.¹⁵² Neoliberal görüşe göre ilgili uygulamalar işverenlerin emek gücü taleplerini azaltmalarına ve emek yerine sermaye talebini artırmalarına neden olmaktadır. Ancak diğer

¹⁵⁰ Recep Kapar, "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/19.pdf>, (10 Mart 2007), s. 343.

¹⁵¹ George Bitros ve Kyprianos Prodromidis, **Welfare Benefits and the Rate of Unemployment: Some Evidence from the European Union in the Last Thirty Years**, Athens University of Economics and Business, Working Paper No. 159, 2004, s. 5.

¹⁵² Bitros ve Prodromidis, s. 49.

tarafından işverenlerin işçilerini kolaylıkla işten çıkarmalarının önlenmiş olması, diğer bir ifadeyle işten çıkarma maliyetlerinin yüksek olması işsizliği azaltıcı etki yaratabilir.

Her ne kadar AB yasalarının işgücüne geniş sosyal haklar getirdiği söylene de bazı alanlarda kısıtlamaların olduğu görülmektedir. Yüksel Akkaya'ya göre¹⁵³;

“...Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve Sosyal Politikaya ilişkin Antlaşma (SPIA) asli hukuk kurallarını oluşturan antlaşmalardır. SPIA, çalışma koşulları kavramı içine girmelerine rağmen ücret, örgütlenme özgürlüğü ve grev konularına ilişkin düzenlemeleri çalışma koşulları kavramı dışında tutmakta, AB'nin bu konularda düzenleme getirme yetkisi olmadığını kabul etmektedir. (madde 2/6)...

...SPIA'nın 4. maddesine göre Avrupa düzeyinde işçiler ile işverenler arasında ücretler, örgütlenme hakkı ve grev hakları konularında da sözleşme yapma hakkı yoktur. Böyle bir hakları olmadığı gibi bu yoldan Komisyon ve Konsey'in bu tür sözleşmeyi bağlayıcı bir Avrupa Hukukuna dönüştürmesini de isteyemezler.

...Ayrıca, AB, Komisyon'dan gelen öneri üzerine Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra bazı alanlarda oybirliği ile, bazı alanlarda ise nitelikli oy çokluğu ile karar alabilecektir.

Oybirliği gerektiren konular şunlardır: 1) Sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal açıdan korunması, 2) Hizmet akdi sona eren işçilerin sosyal açıdan korunması, 3) Birlikte karar alma dahil, işçi ve işverenin temsili ve çıkarlarının savunulması, yönetime katılma, 4) Birlik topraklarında ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının çalışma koşulları, 5) Sosyal Fon'a ilişkin hükümlere aykırı olmamak kaydıyla istihdamın teşvik edilmesi ve çalışma olanaklarının artırılması konularında maddi katkılar. Bu konular, ücret, örgütlenme ve grev hakkı içermemekle birlikte emekçiler için önem derecesi oldukça yüksek olan konulardır ve oy birliği gerektirmektedir...”

¹⁵³ Yüksel Akkaya, “AB Sürecinin en Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar ise niye AB?”, **Birikim Dergisi**, Sayı: 187 (Kasım 2004), s. 40.

3.4.5. Sendikalar

2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'daki sendikacılık faaliyetlerinin ICFTU (Uluslar arası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu) kuruluşu ile başladığı söylenebilir. ICFTU Amerika ve İngiltere'nin kontrolünde Sovyetler Birliği'ne karşı oluşturulmuş ulusal işçi sendikalarını birleştiren bir organizasyondur. Söylenenin aksine, Keynesyen iktisat politikaları çerçevesinde emek-devlet-sermayedar arasında uzlaşmacı ancak tamamıyla kapitalist üretim kalıplarının gerektirdiği kuralları içinde barındıran bir oluşumdur. ICFTU bu yönüyle 3. Dünya ülkelerinin kalkınma problemleri ile de ilgilenmiş, 1959 yılında yaptığı Hür Sendikalar Dünya Ekonomik Konferansı'nda, dünya ticaretinin genişlemesiyle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanacağını öne sürmüştür.¹⁵⁴ Buna ek olarak azgelişmiş ülkelerin sermaye yoğun üretimden ziyade emek yoğun üretim yapmaları gerektiğini ancak bu şekilde istihdam yaratabileceklerini savunmuştur.

1970'lerde ise siyasi çıkarlar nedeniyle bölünme yaşayan ICFTU çok sayıda üyesini kaybetmiştir. Bu dönemde ICFTU üyelerinin %60'ı Avrupalı ülkelerdir.¹⁵⁵ Ancak Avrupa'daki sendikalar ile ICFTU'nun bazı konularda anlaşmazlığa düşmesi ve AET'nin ekonomik ve siyasi anlamdaki işbirliğini derinleştirme isteği başka bir oluşumu gerekli kılmıştır. Bu bağlamda ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu), AET ve EFTA ülkelerini kapsayan on beş ülkeden ve ICFTU'ya üye on yedi sendika tarafından 1973 yılında kurulmuştur.¹⁵⁶

Sendikaların 1970'lere kadar sahip olduğu güç, 1970'lerde üretim tarzının değişmesiyle birlikte aşınmaya başlamıştır. Gümrük duvarlarıyla korunan, öncelikli olarak iç talebe dönük, büyük ölçekli kitlesel üretim koşullarından esnek, uluslar arası rekabete açık, sermayesinin sınır tanımadan tüm dünyada hareket edebildiği ve yüksek teknolojiye dayalı üretim tekniklerinin kullanıldığı bir üretim düzeni içerisinde sendikalar ciddi güç kaybına uğramıştır.

Post fordist üretim tarzında standart olmayan çalışma koşulları işçilerin birlik olma güdüsünü zayıflatan en önemli unsurdur. Part-time çalışma, geçici işçilik olanaklarının

¹⁵⁴ Erdoğan, s. 234.

¹⁵⁵ Erdoğan, s. 240.

¹⁵⁶ Erdoğan, s. 243.

getirilmesi, üretim sektöründeki ağırlığın hizmet sektörüne kaymasıyla eğitilmiş beyaz yakalıların talebin artması ve emeğin istihdamındaki toplu pazarlığın yerini birebir görüşmelerin alması; bir diğer ifadeyle emek piyasasının çeşitlenmesi sendikaların talepte bulunma gücünü azaltmıştır.¹⁵⁷

Sendikaların gücünü zayıflatan bir diğer faktör de sınır tanımadan hareket edebilen sermayedir. Nitekim daha ucuz maliyet ve/veya daha geniş pazar olanağı bulan sermayedar, üretimini derhal ilgili bölgeye kaydırabilme olanağına kavuşmuştur. Bu koşullar altında sermayenin ucuz emek kaynaklarına yönelimi neticesinde istihdamın azalmasıyla ilgili işgücünün ücret seviyesini ve diğer hak ve özgürlüklerini artırmak için mücadele eden güçlü sendikalar doğrudan suçlu bulunmuşlardır.

Belirtilen koşullar altında sendikalar hızla üye kaybetmeye başlamıştır. Ancak Avrupa ülkeleri içerisinde halen sendikalaşma oranı ve toplu sözleşme ile istihdamın yüksek seyrettiği ülkeler mevcuttur. Özellikle Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde toplu sözleşme oranı %80-90'lar düzeyindedir.¹⁵⁸ AB-15 ülkelerinin 11'inde toplu pazarlık bulunmaktayken sadece ikisinde işletme düzeyi baskındır.¹⁵⁹ İşletme düzeyinde sözleşmenin yüksek olduğu ülkeler İngiltere ve Fransa'dır.

Avrupa Birliği sendikalarının emek lehine kararlar alıp almadığı henüz bir tartışma konusudur. AB içerisinde emek için son derece mühim kararların ulusal düzeyde, nisbi olarak önemsiz görülen konuların ise ulus-üstü düzeyde tartışıldığı; bu bağlamda Türkiye'nin üyeliği durumunda mevcut sendikal hakların zayıflayacağı da görüşler arasında bulunmaktadır.¹⁶⁰

3.4.6. Teknolojik Gelişim

İşsizliği artırdığı söylenen bir diğer faktör teknolojik gelişimdir. Küreselleşme ile artan rekabet müşteri memnuniyetine yönelik ürünler üretmeyi gerekli kılmıştır. Rekabet

¹⁵⁷ Aziz Çelik, "Avrupa Sendikalarının Yükselişi ve Düşüşü Üzerine", **Birikim Dergisi**, Sayı: 200 (Aralık 2005), s. 62-63-64.

¹⁵⁸ Çelik, Avrupa Sendikalarının Yükselişi ve Düşüşü Üzerine, s. 64.

¹⁵⁹ Çelik, Avrupa Sendikalarının Yükselişi ve Düşüşü Üzerine, s. 64.

¹⁶⁰ Akkaya, s. 37.

arenasında ar-ge faaliyetlerine daha çok önem verilmeye, yeni ürün tasarımları için daha çok kaynak ayrılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda teknolojik gelişim hızlanmıştır.

Bu gelişimin iki yönü vardır. Birincisi teknolojinin, doğru kullanıldığı taktirde kısa sürede hatasız üretim yapabilme yeteneği sağlaması, ikincisi emeğin yerini ikame edebilmesidir. Bu durumda büyüme oranlarında artış olsa da istihdama yansımamaktadır. Teknolojik gelişimle birlikte işveren artık daha az sayıda ancak daha çok niteliğe sahip, yüksek eğitilmiş kişiler talep etmekte, vasıfsız işgücünün istihdamı zorlaşmaktadır. Vasıfsız işgücü ikamesinin kolay olması işten çıkarmaların kolaylaşmasına ve kayıt dışı çalışma olanaklarının artmasına neden olmaktadır.

Teknolojik gelişimin işsizliği artırıp artırmadığı henüz tartışma konusudur. Kimi çevrelerce teknolojik gelişimin merkezlerinden Japonya ve ABD'deki düşük işsizlik oranları teknolojinin işsizlik üzerinde negatif bir etkiye sahip olmadığını kanıtlamaktadır. Öte yandan ileri teknoloji içerikli mallarıyla dünya piyasasında rekabet edebilen bir ülkede bu teknolojileri üretecek işgücüne de ihtiyaç olacağı dikkate alınmalıdır.

3.4.7. Sektörel Gelişimler

2. Dünya Savaşı yıllarında yaşanan gıda kıtlığı tarım konusunda ortak politikalar üretmeyi zorunlu kılmıştır. “Ortak Tarım Politikası”nın hedefi çiftçilere belirli bir hayat standardı sağlamak, tüketicilere uygun fiyatlardan kaliteli gıda sağlamak ve kırsal hayatı korumaktır.¹⁶¹ Bu hedeflere ulaşabilmek için Avrupa Birliği ortak bütçesinin yaklaşık yüzde 40’ı (55 milyar Euro) tarım desteklerine ayrılmıştır.

1960’lı yılların başında Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun kurucuları olan Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg’da tarım sektöründe çalışanlar aktif nüfusun beşte birine denk düşmekteydi, bugün ise 25 üyeden meydana gelmiş AB’de, tarımda çalışan kesimin oranı aktif nüfusun yirmide biri seviyesindedir.¹⁶²

¹⁶¹ Europa, Activities of the European Union Agriculture, http://europa.eu/pol/agr/index_en.htm (12 Mart.2007).

¹⁶² İKV, “Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası”, **15 Soruda 15 AB Politikası Serisi**, 3. Baskı, No: 2, İstanbul, 2003, s. 6.

Birlik içerisinde sektörlerin istihdamdaki payları farklılıklar göstermektedir. AB içinde istihdam edilenlerin ağırlıklı olarak hizmet sektöründe (%68) yer aldığı, Almanya ve İsveç'te ileri teknoloji kullanan istihdamın yüksek olduğu, yeni üye ülkelerde ise istihdamın tarımdaki ağırlığının AB ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir.¹⁶³

2000'lerin başından itibaren hizmet sektöründe büyük bir gelişme sağlanmıştır. Gelişmeye paralel olarak hizmet sektöründe istihdam edilen işgücü miktarı da artmıştır. Ancak hizmet sektöründeki istihdam artışı 2000'lerdeki durgunluk nedeniyle tarım ve sanayi sektörlerinde işsiz kalan kesimleri karşılayacak kadar güçlü değildir. Bu dönemde tarım sektöründeki istihdam yaklaşık %60 azalarak, toplam istihdam içindeki payı %10'ların üzerinden %4'e düşerken; sanayi sektöründe istihdam yaklaşık %25 ve toplam istihdam içindeki payı da yaklaşık %10 azalmıştır.¹⁶⁴ Aynı dönemde hizmet sektöründeki istihdam artışı %30'lar civarında kalmıştır.

3.4.8. Birlik Sınırlarının Genişlemesi

Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda'nın katılımıyla Avrupa'da birlik süreci başlatılmış ve ilk kez 1973'te İngiltere, İrlanda ve Danimarka olmak üzere 1981'de Yunanistan; 1986'da İspanya ve Portekiz; 1995'te Avusturya, Finlandiya ve İsveç, 2004'te Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya ve son olarak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın katılımı ile genişlemiştir. Üyelik müzakerelerine 3 Ekim 2005'te başlayan Türkiye ve Hırvatistan ise 13 Ekim 2006 tarihinde tarama sürecini tamamlamış, fiili müzakerelere başlamışlardır.¹⁶⁵ Bu çerçevede Avrupa Birliği ile uyum faaliyetleri devam etmektedirler.

Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde karşılaştığı en büyük sorun işsizliktir. Genişleyen AB'ye üye olacak Türkiye'deki işsizlerin eski üye ülkelere hızla göç ederek halihazırda Avrupa için de büyük bir sorun olan istihdam sıkıntısını daha da artıracığı

¹⁶³ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 20-21.

¹⁶⁴ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 63.

¹⁶⁵ İKV, Avrupa Topluluğu'nun Genişleme Süreci, <http://www.ikv.org.tr/abgenislemesi.php> (10 Kasım 2007).

düşünülmektedir.¹⁶⁶ Bu çerçevede Türkiye'nin de üye olduğu bir Avrupa Birliği içerisinde söz konusu sorunun yaşanıp yaşanmayacağı hakkında fikir edinebilmek için Birlik'e katılan Orta ve Doğu Avrupa ile Güney Avrupa ülkelerinin entegrasyondan sonra Avrupa Birliği istihdam oranları üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduklarının incelenmesi yerinde olacaktır.

- Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin AB'ye Katılımı

16 Nisan 2003 tarihli "Katılım Antlaşması"na göre üye ülkelerin 30 Nisan 2006 tarihine kadar emek gücünün serbest dolaşımı önündeki sınırları kaldırma konusunda karar vermeleri gerekmektedir.¹⁶⁷ İrlanda, İsveç ve İngiltere tarafından kabul edilen emek gücünün serbest dolaşım hakkı Fransa, Almanya ve Avusturya gibi ülkeler tarafından henüz geçici kısıtlamalarla engellenmektedir.

Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliği sonucunda eski üye ülkelere yönelik beklenen yoğun bir göç dalgası yaşanmamıştır. Yeni üye ülkelerden eski üye ülkelere göç edenlerin sayısı oldukça düşük düzeyde kalmış, göç edilen ülkenin aktif işgücünün %1'ini nadiren bulmuştur.¹⁶⁸ Buna ilave olarak Komisyon Raporlarında beklenenden az seviyede olmasına rağmen göç alan eski üye ülkelerin ekonomik performanslarının arttığı, istihdamın ve büyümenin olumlu yönde etkilendiği belirtilmiştir.

Doğu Avrupa ülkelerinin entegrasyonunun sancılı geçtiğini söylemek yerinde olacaktır. Sosyalist bloğun dağılmasından sonra rotasını neoliberal birikim stratejisine çeviren bu ülkelerin Birlik'e katılım sürecinde en çok zarar gören alanları emek piyasalarıdır. 1996'nın başında emek gücünün yaklaşık %12'si işsizken, bunun %40'ından fazlası bir yıldan uzun süredir iş piyasasının dışında kalmıştır.¹⁶⁹ İşsizlikteki yoğun artış gelir dağılımı arasındaki uçurumu da artırmıştır. Tablo 3'ten görüleceği üzere 1990'lardaki geçiş aşamasında Polonya hariç tüm ülkelerin GSYİH oranlarında büyük bir düşüş, istihdam

¹⁶⁶ Refik Erzan ve Diğerleri, "Büyüme ve Göç Senaryoları: Türkiye-AB", AB-Türkiye İlişkilerinde Göç Konuları: Dış Göç Dinamikleri ve Göçmenlerin Uyum Konferans Sunumu, Boğaziçi Üniversitesi, 8-9 Ekim 2004, www.econ.boun.edu.tr/cee/gocturkiyeab.pdf (01 Haziran 2007).

¹⁶⁷ European Commission, "Free Movement of Workers since 2004 Enlargement had a Positive Impact", Employment, Social Affairs & Equal Opportunities, http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news_en.cfm?id=119 (16 Nisan 2007).

¹⁶⁸ European Commission, "Myths and Facts about Enlargement", Enlargement: Questions and Answers, http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_en.htm (16 Nisan 2007).

¹⁶⁹ Simon Commander ve Andrei Tolstopiatenko, "Unemployment, Restructuring and the Pace of Transition", **Lessons From the Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990s**, Salvatore Zecchini (Ed.), Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 1997, s. 331.

oranlarında da buna paralel bir azalma söz konusudur. Polonya'yı diğerlerinden ayıran üç yıl üst üste yaşadığı yüksek büyümenin bu süreçte dengelenmesidir.¹⁷⁰

Tablo 3

Doğu Avrupa Ülkeleri : GSYİH, İstihdam ve İşsizlik, 1990-1995

	Kümülatif Değişim 1995/90 (%)		İşsizlik Oranı, 1995 (%)	Uzun Dönemli İşsizlerin Oranı
	GSYİH	İstihdam	Kayıtlı İş Gücü	%
Bulgaristan	-32,5	-25,8	12,2	66
Çek Cumhuriyeti	-24	-8,3	3	31,5
Macaristan	-15,2	-19,6	10,5	49,5
Polonya	-1,7	-8,5	15,2	41,4
Romanya	-10,7	-13,1	9,3	47
Slovakya	-14	-13,7	13,3	53,8
Kaynak: Dünya Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, aktaran Commander ve Tolstopiatenko, s. 333.				

Öncelikle geçiş sürecindeki ülkelerin üretimlerinde yoğun bir daralma görülmüş, üretimdeki daralmayı işsizlik izlemiştir. Üretimdeki daralmanın pek çok sebebi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, liberal birikim stratejisine geçiş sürecinde enflasyona karşı yürütülen sıkı para politikalarıdır. İkincisi Sovyet bloğa mensup bu ülkelerin birikim stratejilerinin liberal birikim stratejisinin ihracata dayalı üretim modelinden farklı özellikler taşıması ve mevcut düzenin yerine yenisinin getirilmesi aşamasında yaşanan sıkıntılardır. Planlama ile sanayi mallarının üretimine ağırlık veren eski Sovyet ülkelerinin üretim tesislerinin büyük çoğunluğu eski teknolojiye sahip, gizli işsizliğin hakim olduğu bir emek piyasası niteliğini içinde barındırmaktaydı. Geçiş süreci ile birlikte büyük ve hantal üretim tesislerinin işlevini kaybetmesi ve daha sonra kapatılması işsizliği artıran sebeplerden biridir.

Geçiş sürecinde işsizliği artıran bir diğer husus sektörel kaymalardır. Yeni üye ülkelerde tarım sektöründe çalışanlar 15 üyeli AB'ye göre yüksek bir oranda temsil edilmektedir.¹⁷¹ Bu oran sanayi ve hizmet sektörlerinde AB'nin gerisine düşmektedir. Uyum süreci içerisinde, imalat sektörünün ve tarımın küçülmesi, bu sektörlerden ayrılan iş gücünün

¹⁷⁰ Commander ve Tolstopiatenko, s. 332.

¹⁷¹ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 31.

emilmesini sağlayacak sektörlerin gelişmemiş olması işsizliği artırmıştır. Örneğin 1995'te tarım sektörü, Çek Cumhuriyeti'nde %8'e, Macaristan'da ise %7'ye düşmüştür.¹⁷² Ancak bu durum işsizliği artırmıştır.

İşsizliği artıran bir başka faktör geçiş sürecindeki ekonomilerin birden dışa açılmasıdır. Bu dönemde pek çok eski Sovyet ülkesinin ithalatı ihracatını aşmıştır, bu durum mevcut üretimi olumsuz yönde etkilemiştir.

İşsizlik oranları bakımından AB 15 ülkeleri karşılaştırıldığında yeni üyelerin işsizlik oranlarının çok yüksek olduğu görülür. 10 yeni üye ülkenin ortalama işsizlik oranı %14,8 olmasına karşılık 15 üyeli AB ülkeleri ortalaması 2002 yılı için %7,2 olmuştur.¹⁷³ Geçiş sürecinin başlangıcında eski alışkanlıklarından henüz arındırılmamış olmanın etkisi neticesinde istihdamdaki azalış GSYİH kadar sert olmamıştır. Örneğin, Polonya'da 1990'ın ilk çeyreğinde GSYİH %14, sınai verim %30,7 oranlarına düşerken işsizlik sadece %12 oranına yükselmiştir.¹⁷⁴ Dönemin Doğu Avrupa'sında hükümetler sendikaların gücü, işçilerin nisbi ağırlığı nedeniyle başlangıçta düşen üretim karşısında başka önlemler almışlardır. Örneğin, Çek Cumhuriyeti ücretli tatili 4-5 haftaya, tatil sayısını yılda 10'a ve doğum iznini önce 3 sonra 4 yıla çıkarmıştır.¹⁷⁵ Polonya ise işsizlikle mücadelesinde erken emeklilik stratejisini uygulamaya koymuştur.

Ancak başlangıçta alınan bu önlemler, işsizlikteki ani artışı engellemeye yetmemiştir. Macaristan'da 1990'dan 1996'ya kadar geçen dönemde aktif çalışan nüfus 1.498.000, Polonya'da 658.000, Çek Cumhuriyeti'nde 386.000 kadar azalmıştır.¹⁷⁶ Aktif nüfustaki azalışın birincil nedeninin işsizlik olmasının yanı sıra göç ve kayıt dışı istihdamdaki artış da söz konusu azalmanın nedenlerindendir. Polonya İstatistik Enstitüsü'nün 1992'deki tahminlerine göre kayıt dışı ekonomide istihdam edilenlerin sayısı 800.000 ile 1,1 milyon arasında iken, Çek Cumhuriyeti'nde bu sayı 250.000'dir.¹⁷⁷

¹⁷² Jan Adam, "The Cases of Poland, the Czech Republic and Hungary", **Social Costs of Transformation to a Post-Socialist Countries**, İngiltere: Macmillan Press, 1999, s. 89.

¹⁷³ Adam, s. 32.

¹⁷⁴ Adam, s. 89.

¹⁷⁵ Adam, s. 90.

¹⁷⁶ Adam, s. 92.

¹⁷⁷ Adam, s. 94.

Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti liberal ekonomiye geçişte karşılaştıkları işsizlik sorunuyla mücadele etmek için bir çeşit işsizlik fonu oluşturdular. İlgili harcamalara ait finansmanın vergiler ve devlet sübvansiyonlarıyla sağlandığı Polonya’da 1994 yılı itibariyle işverenlerin brüt ücretin %3’ünü ödemesiyle harcamaların ancak %37,2’si karşılanabilmiştir, geri kalanı ise devlet tarafından ödenmiştir.¹⁷⁸

İşsizlik fonuna ek olarak eğitim, müteşebbisleri destekleme, kamuda geçici istihdam olanakları gibi pek çok aktif istihdam politikası da uygulamaya konulmuştur. Ancak Doğu Avrupa ülkelerinde hızla artan işsizlik ancak kademeli olarak düşürülebilmiştir.¹⁷⁹

İşsizliğin niteliksel dağılımına bakıldığında genç nüfusun işsizlik payının daha yüksek olduğu görülmektedir. Yeni üyelerin genç işsiz oranı AB 15 ülkelerinin yaklaşık iki katı kadardır. 10 yeni ülkenin genç işsizliği oranı %35’e yaklaşmaktadır.¹⁸⁰

Yeni üye ülkelerdeki vasıflı işgücünün tüm işsizler içerisindeki payı da AB 15 ülkelere göre yüksektir. Örneğin Baltık ülkeleri, Bulgaristan, Letonya ve Estonya’da vasıflı işsizlik oranı tüm işsizlerin %5’ini aşan bir seviyede bulunmaktadır.¹⁸¹

Tablo 4

AB (15) Ülkelerinde Yıllara Göre GSYİH’de ve İstihdamda Artışlar (%)

Yıl	Ekonomik Büyüme	İstihdam Artışı
1996-2000	2,7	1,4
2001	1,6	1,2
2002	1,1	0,4
2003	1,3	0
2004	2,3	0,6

Kaynak: Commission Europeenne Prevision Printemps 2003
Aktaran Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 33.

Doğu Avrupa ülkelerinin katılımından sonra Avrupa Birliği’nde işsizlik artmıştır. Polonya, Slovakya, Bulgaristan gibi ülkelerin işsizlik oranı, AB üyesi ülkelerin yaklaşık 3 katı

¹⁷⁸ Adam, s. 100.

¹⁷⁹ Commander ve Tolstopiatenko, s. 335.

¹⁸⁰ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 33.

¹⁸¹ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 32.

kadar yüksektir.¹⁸² Ancak Avrupa Birliği'ndeki işsizlik sorununu sadece Birlik'e yeni katılan ülkelere bağlamak doğru değildir. Avrupa Birliği 2003'ten itibaren büyümeye başlayan ekonomisine paralel bir istihdam yaratamamıştır. Nedenlerden biri olan AB'nin üye sayısının 25'e yükselmiş olmasının yanı sıra 2000'lerin başında yaşanan durgunluk sonucu yavaşlayan ekonomik büyüme işsizlik sorununun en önemli nedenini oluşturmaktadır. Avrupa ülkeleri hizmet sektöründeki istihdam olanaklarını ABD ve Japonya kadar geliştirememiştir. Durgunluğun baş göstermesi ile birlikte sanayi üretiminin daralması ve istihdamın sektör değiştirme imkanlarının nisbi olarak daha dar olması işsizliği artırmıştır.

- Güney Avrupa Ülkelerinin AB'ye Katılımı

Sosyal ve politik yapısıyla Türkiye'ye eski Sovyet ülkelerinden daha çok benzeyen Güney Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliği'ne katılım süreci içerisinde en sorunlu alanlarından biri siyasi istikrardır. Öncelikle, Güney Avrupa'da devletin işleyiş mekanizması Türkiye'dekine benzer bir şekilde partizan baskılara açıktır. Son yıllarda, AB kriterlerinin de baskısıyla, her iki bölgedeki popülist politikalar azaltılmışsa da genel olarak kamu kurumları üzerinde siyasi kimliğin hala önemli bir unsur olduğu söylenebilir.

Öte yandan Güney Avrupa ülkeleri 1970'lere kadar otoriter rejimlerle yönetilmişlerdir. Ancak söz konusu ülkelerdeki otoriter rejimler kıta Avrupa'sına bir dönem damgasını vuran faşizm ya da nazizmle eşdeğer tutulmamalıdır. Kuzey Avrupa'ya kıyasla; örneğin İspanyol ve Portekiz otoriter rejimleri, alışlagelmiş -tüm toplum üzerine nüfuz eden kitlesel bir hareket- diktatörlükler şeklinde değil; değişen derecelerde baskı uygulayan idari ve askeri diktatörlükler olarak tanımlanabilir.¹⁸³

İtalya'daki siyasi gelişim süreci diğer Güney Avrupa ülkelerindekinden bir ölçüde farklı gelişmiştir. Öncelikle İtalya'daki diktatörlük tıpkı Almanya'daki gibi çok daha büyük bir kitlesel güce sahiptir. İtalya ve Almanya'daki diktatörlükler sivil faşist partilerin önderliğinde kurulmuştur.

¹⁸² Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 35.

¹⁸³ Giulio Sapelli, **Southern Europe Since 1945: Tradition and Modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey**, Ann Füller (çev.), New York: Longman Publishing, 1995, s. 16.

Genel olarak Güney Avrupa hükümetleri uygulayacakları politikaları belirli bir sınıfın lehine olacak şekilde kararlaştırmak zorunda kalmışlardır. Bu tarz politikalar en çok emek piyasası ve sosyal güvenlik konularında kendisini göstermiştir.

Kuzey Avrupa ile karşılaştırıldığında Güney Avrupa ülkelerinin en belirleyici özelliğinin, tarımın ekonomi içindeki büyüklüğü olduğu görülür. Tarım toplumu bütün sosyal ve kültürel değerleri, aile bağları ile sadece piyasa gücünün yaygınlaştırılmasına engel olmamış, aynı zamanda ekonominin kurumsallaştığı spesifik yapıyı da kendi çerçevesinde biçimlendirmiştir.¹⁸⁴ Avrupa Birliği ile uyum çalışmaları içerisinde Güney Avrupa'nın en çok zorlandığı sektör de yine tarım sektörüdür. Devletin belirlediği taban fiyat uygulamalarının, korumaların piyasa kurallarına uygun olarak revize edilmesi gereği Güney Avrupa hükümetleri için yıllarca alışılmış politikaların da değiştirilmesini gerektirmiştir. Oysa başta İtalya'da olmak üzere siyasi partiler, oy kazanabilmek için seçmenlerine kamu sektöründe iş olanağı temin etmek ya da refah bürokrasisinden teşvik almada yardımcı olmak gibi değişik yollarla bireysel menfaat sağlamaktaydılar.¹⁸⁵ Tarım sektörü bu tarz uygulamalar için elverişli bir sektördür. Bu sektörde, gelir elde edebilmek için tek olanak devlet teşviki almaktır; bu nedenle işsiz veya yeterli geliri olmayan çalışanlar kendilerine bir çeşit teşvik (özellikle de maluliyet maaşı şeklinde) sağlayabilecek siyasi girişimcilere oylarını satmaya çoktan hazırdırlar.¹⁸⁶ Bu siyasi yapı bütçe açıklarının artmasına, kamu borçlarının diğer Avrupa ülkelerine oranla çok yüksek seviyede seyretmesine yol açmıştır, ancak diğer taraftan sistemin siyasi partilerin kendi seçmen kitlelerini yaratmasına olanak tanıyarak diktatörlüklerin devrilmesine de katkıda bulunduğu söylenmektedir.

Güney Avrupa'yı Kuzey Avrupa'dan ayıran bir diğer özelliği ise yıllarca kuzeye göç vermesidir. Güney Avrupa bu özelliği ile Avrupa'nın büyüme oranlarını etkilemekte ve oluşturduğu emek piyasası modeliyle kuzeyden ayrılmaktadır. Güney Avrupa'daki sosyal uçuşunun en önemli sebebi göçlerdir.

Ancak 1973 petrol krizi göç eden kitlelerin niteliğini ve sayısını değiştirmiştir. 1960'lardaki emek göçü 1970'lerde işçi ailelerinin, 1980'lerde ise ilticacıların ve siyasi

¹⁸⁴ Sapelli, s. 12.

¹⁸⁵ Maurizio Ferrara, "Sosyal Avrupa'da Güney Avrupa Refah Modeli", **Sosyal Politika Yazıları**, Ayşe Buğra – Çağlar Keyder (drl.), İstanbul: İletişim Yayınları, 1. Baskı, 2006, s. 211.

¹⁸⁶ Ferrara, s. 211.

mültecilerin göçüne dönüşmüştür.¹⁸⁷ Kısacası 1960'lardaki aktif işgücü yerini emek piyasası dışında yer alan kitlelerin göçüne bırakmıştır.

Öncelikle Portekiz, İspanya, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerin Amerika'ya ve daha sonraları Kuzey Avrupa'ya göçünün tarihi 2. Dünya Savaşı'ndan da eski yıllara dayanmaktadır. Bunun sebebi, bu ülkelerin büyüme oranlarındaki çekiciliktir. Kuzey Avrupa'daki gelir düzeyinin hem daha yüksek tasarrufa hem de tüketime imkan tanıması göçün altında yatan en büyük faktördür.¹⁸⁸

Göç sürecinin başlangıcı kırsal yörelerdeki tarım emekçilerine dayanır. Güney Avrupa'daki kırsal kesimin yaşam standardının düşüklüğü, sanayileşmiş ülkelerdeki sosyal sınıflarla karşılaştırıldığında göçün bu kitleler için nasıl bir anlam içerdiğinin kanıtıdır. Zira, Güney Avrupa'daki tarım kesiminin büyük çoğunluğu eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksundur.

Diğer taraftan göç, bazı ülkeler için bir sosyal politika aracı olarak kullanılmıştır. Örneğin İtalya'da iç göç, faşist rejimin ortaya çıkardığı, etkin olmayan diğer bir ifadeyle atıl nüfusun sökülmesi; kırsallaşmanın engellenmesi ve alt sınıfların kontrolünün kolaylaştırılabilmesi için bir politika aracı olarak devlet tarafından 1960'lara kadar desteklenmiştir.¹⁸⁹ 1970'lere kadar göçmenlerin ülkelere getirdikleri dövizlerin ülke ekonomisine olan faydası da söz konusu politikanın desteklenmesini sağlayan bir diğer nedendir. Örnek olarak 1968'den 1973'e kadar dönemin en yüksek göçünü veren Portekiz'in sanayi üretimindeki %7 artışla gayri safi milli hasılasını (GSMH) %9 büyüttüğü gösterilebilir.¹⁹⁰ Bu noktadan hareketle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra göç ve turizmin Güney Avrupa sanayisini oluşturan en temel kaynak olduğu söylenebilir.

1970'lere kadar göç veren Güney Avrupa ülkeleri 1970'lerden itibaren göç alan ülkeler konumuna geçmiştir. 70'lerdeki göçmenler, nitelik itibarıyla 30 yaş seviyesinde, aktif ve eğitimsiz işçilerden oluşmuştur.

¹⁸⁷ Sapelli, s. 30.

¹⁸⁸ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 302.

¹⁸⁹ Sapelli, s. 36.

¹⁹⁰ Sapelli, s. 37.

Bugünün Güney Avrupa'sında tarımın ekonomi içerisindeki önemini koruduğu görülür. Örneğin 1986 yılında AB'ye üye olan İspanya'da tarım sektörü istihdamı yaklaşık 20 yıllık dönem içerisinde %16'dan %5,7'ye gerilerken; Yunanistan ve Portekiz'de sırasıyla %29 ve %22 olan tarım sektörü istihdamı ancak %16'ya ve %12,6'ya düşmüştür.¹⁹¹ 1970'lerden itibaren göç alan bu ülkelerde mevsimlik işçilerin enformel piyasalarda istihdam edildiği görülür.

Güney Avrupa ülkeleri Avrupa Birliği içerisinde kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu ülkelerdir. Göç ve kayıt dışı istihdam sorunlarıyla Güney Avrupa emek piyasası Avrupa Birliği içerisinde sorunlu bir bölge olma özelliğini korumaktadır. Ancak Güney Avrupa ülkelerinin üyelikleri sürecinde beklenen yoğun göç dalgası yaşanmamıştır.

3.5. İşsizlikle Mücadelede Ülke Örnekleri

2000'lerin başından itibaren Avrupa'nın girdiği durgunluğun etkisiyle Lizbon Antlaşması'nın belirlediği 2010'da %70 istihdam oranından uzaklaşıldığı görülmüştür. Bu dönemde Danimarka, Hollanda ve İngiltere'nin hedefleri tutturduğu, Almanya, Avusturya ve Finlandiya'nın üretim verimliliğinin Avrupa ortalamasına yakın olmasına rağmen, istihdam hedefine henüz uzak olduğu, Belçika, Fransa, İrlanda, İtalya ve Lüksemburg'un nisbi olarak yüksek verimliliğe sahip olduğu ancak istihdam oranlarının hedeften çok uzak olduğu, son olarak Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in hem verimlilikte hem de istihdam oranlarında Avrupa ortalaması ve Lizbon hedeflerinden uzak olduğu görülmüştür.¹⁹² 2003 yılında uzun süreli işsizlik oranı AB-15 ülkeleri için %3,3'ten %4'e yükselmiştir.¹⁹³ Avrupa Birliği, işsizlikle mücadelesinde oluşturduğu Avrupa İstihdam Stratejisi ile kararlaştırılan işsizlik oranı hedefine ulaşabilmek için genel olarak aktif istihdam politikaları paralelinde eğitim olanaklarının genişletilmesi, işsizlere sağlanan sosyal yardımların belirli şartlara bağlanması, ücret dışı maliyetlerin düşürülmesi, kadın ve yaşlı istihdamını artırıcı

¹⁹¹ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 63.

¹⁹² Commission of the European Communities, Report from the Commission to the Spring European Council 2004, Brüksel, 20.02.2004, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2004_029_en.pdf (01 Ağustos 2006), s. 11.

¹⁹³ Commission of the European Communities, Report from the Commission to the Spring European Council 2004, Brüksel, 20.02.2004, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2004_029_en.pdf (01 Ağustos 2006), s. 33.

önlemler, kısmi süreli çalışmanın desteklenmesi gibi pek çok stratejiyi uygulamaya koymuştur. İşsizlikle ilgili toplanılan zirvelerde işsizliğin Avrupa'nın en önemli sorunu olduğu belirtilmiş, işsizlikle ilgili alınacak ulusal önlemlerin de altı çizilmiştir. Bu çerçevede önemli olan, ülkelerin kendi ekonomik ve istihdam yapılarının tahlillerinin doğru yapılması ve işsizlik sorununa bu anlamda doğru araçlarla müdahale edilmesidir.

İstihdamla mücadelede hedeflerini tutturan Hollanda, Danimarka ve İngiltere'nin izlediği istihdam stratejilerinin farklı prensiplere dayanmasına rağmen işsizliği azaltmada başarılı olduğu görülmüştür.

Hollanda'da işsizliğin ve düşük büyüme eğiliminin önüne geçilmesi için 90'lı yıllarda uygulanan "Lale Modeli"¹⁹⁴,

- Hükümet, işçi ve işveren işbirliğini,
- Üretim üzerindeki vergi ve prim yükünün ve işgücü maliyetinin azaltılmasını,
- Esnek çalışma yöntemlerinin yaygınlaştırılmasını ve diğer yapısal reformları öngörmüştür.

Hollanda, işsizliği sosyal devlet anlayışıyla azaltmıştır. Politikalar sendikaların desteğiyle yürütülmüş, aktif işgücü politikalarına büyük önem verilmiş, yeni part-time çalışma alanları yaratılarak işgücüne katılım artırılmıştır.¹⁹⁵

İngiltere, işsizlikle mücadelesinde emek piyasasının esnekleştirilmesine yönelik politikalar uygulamıştır. Buna ek olarak vergi sisteminde yaptığı değişikliklerle reel sektörün ar-ge yatırımlarını destekleme faaliyetlerine girişmiştir. Bu çerçevede istihdam olanaklarının gelişmesine destek verecek ar-ge yatırımları için 2000 yılında vergi teşviği getirilmiş, bu teşvik 2002'de tüm işletmeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Nejat Güneri ve Diğerleri, "Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması", Cem Toker (Ed.), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No: 117, 2004, http://www.csgeb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf (16 Haziran 2007), s. 11.

¹⁹⁵ Tekçe, Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?, s. 51.

¹⁹⁶ Nejat Güneri ve Diğerleri, "Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması", Cem Toker (Ed.), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No: 117, 2004, http://www.csgeb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf (16 Haziran 2007), s. 13.

Danimarka uzun yıllar iktidarda kalan sosyal demokrat partilerin politikalarının etkisiyle sosyal güvenlik devletinden ödün vermeden işsizliği azaltan bir diğer ülkedir. Danimarka bu politikalara örnek olarak 1990’larda gelir vergisini düşürmüştür. Buna karşılık bazı sosyal hizmetlerden alınan katkı payları yükseltilmiştir.

Danimarka bunlara ek olarak, işgücüne katılımı artırmak için sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanmayı zorlaştırmıştır. Bu yaklaşım içerisinde öncelikle işsizlik sigortası konusundaki düzenlemelere yönelmiş ve işsizlik sigortasından faydalanmayı zorlaştırırken, faydalanma süresini kısaltmıştır.¹⁹⁷ 1996 yılında çıkarılan kanun ile işsizlerin pasif yardım alma süreleri kısaltılarak meslek eğitime katılmaları amaçlanmıştır.¹⁹⁸

Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin uyguladığı ulusal istihdam politikaları bu ülkelerin yapısal özelliklerine göre farklılık içermektedir. İşsizliğin nedenlerinden biri olarak gösterilen sosyal güvenlik politikaları bırakılmadan da işsizliğin azaltılabilmesi sorunla mücadelede kullanılacak tek bir reçetenin olmadığına kanıttır.

¹⁹⁷ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 176.

¹⁹⁸ Nejat Güneri ve Diğerleri, “Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması”, Cem Toker (Ed.), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No: 117, 2004, http://www.csgeb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf (16 Haziran 2007), s. 15.

4. TÜRKİYE EMEK PİYASASI

İşsizlik, pek çok OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de en önemli sosyal ve ekonomik sorunlardan biridir. AB’ye üye olma yolundaki Türkiye’nin gelişmekte olan bir ülke olarak emek piyasasında üye ülkelerden ayrıldığı bazı yapısal sorunları bulunmaktadır. Bu noktadan hareketle, Türkiye’deki emek piyasasının geçirdiği evrimler tarihsel olarak ele alınarak işsizliğin nedenleri üzerinde durulacak ve Avrupa Birliği’nde uygulanan istihdam politikalarının Türkiye’de uygulanabilirliği tartışılarak yapılan uyum çalışmalarından bahsedilecektir.

4.1. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Gelişimi

Türkiye’deki işgücü kesiminin sosyal politikalar üzerindeki etkisinin Avrupa Birliği ülkelerine göre az olmasının en önemli sebeplerinden biri tarihsel süreç içerisinde şekillenen kalkınma düzeyinin düşük olması, örgütsel yapının asıl oluşturulacağı sanayi sektörünün gelişimini tamamlayamadan neoliberalizmin aşırı rekabetçi ortamına girmesidir. Bu çerçevede diğer gelişmekte olan ülkelerdeki gibi Türkiye’de de karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olmak genellikle işgücünün baskı altına alınmasıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Böyle bir yapının oluşturulmasında geçirilen evrelerin bilinmesi önemlidir, bu nedenle Türkiye’nin işgücü piyasası tarihsel düzlemde ele alınacaktır.

4.1.1. Türkiye Cumhuriyeti’nin Kuruluş Yılları

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yılları ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken en önemli husus Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras kalan sınıfsız bir toplum yapısı ve tarımın ekonomi içerisindeki ağırlığıdır. Osmanlı İmparatorluğu’nda işgücünün sektörel dağılımına bakıldığında tarım sektörünün ağırlıkta olduğu, sanayi sektöründe istihdam edilen işgücünün kayda alınmayacak kadar düşük seviyede olduğu görülür.

620 yılı aşan bir süre içerisinde hüküm süren Osmanlı İmparatorluğu, pek çok alanda olduğu gibi iktisadi alanda da büyük değişimler geçirmiş olmasına rağmen, genel olarak

üretimin tarım sektöründeki ağırlığı değişmemiştir.¹⁹⁹ Ancak Osmanlı düzeninde tarım sektörünün niteliği Batıdaki feodal düzenden çok farklıdır. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki tarım düzeni, artık ürüne el konuş biçimi ile klasik feodal sistemden ayrılır.²⁰⁰ Genel olarak Osmanlı'da tarımsal araziler devlete ait olmuştur.²⁰¹ Tarımsal arazilerin devlet tekelinde olması yönetim hakkının da devlete ait olması sonucunu doğurmuştur. Devlet nakit sıkıntısına düştüğü dönemlerde gelirini artırabilmek için toprakları satışa çıkartmak, vergileri artırmak ya da vergi toplama işini özel girişimcilere vermek gibi uygulamaları yürürlüğe sokabilmiştir.²⁰² Ürün fazlasının devlet ya da devletin yetki verdiği kişilerce toplanacağını bilen köylü geçimini sağlayacak üründen fazlasını üretmeye yanaşmamıştır.²⁰³ Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal sınıfların geliştirilememesinin en önemli nedeni tarım ağırlıklı bir iktisadi yapı içerisinde tarımcının artık değer yaratamaması nedeniyle sermaye birikiminin sağlanamamış olmasıdır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda, toprak üzerinde özel mülkiyetin kabulü 1858 tarihli “Arazi Kanunnamesi” ile gerçekleştirilmiştir.²⁰⁴ Toprakların alım-satımı serbestleştirilse de geleneksel yapının mülkiyet üzerindeki etkisi nedeniyle Kanunun, beklenen değişikliği yaratmada yetersiz kaldığı belirtilmelidir. Nitekim topraktaki büyük mülkiyet sahiplerinin güçlenmesinin vergi toplamayı zorlaştıracak bir tehdit unsuru olarak görülmesi büyük toprak sahipleri ve üzerinde kolaylıkla baskı oluşturulabilecek küçük üretiminin yükünün ağırlaştırılmasıyla sonuçlanmıştır.²⁰⁵

Osmanlı düzeninde büyük toprak sahipleri azınlıktadır, diğer bir ifadeyle üretim küçük üreticilerin elindedir.²⁰⁶ Üretimin küçük üreticilerin elinde olmasının iki temel nedeni vardır. Bunlar toprağın bol, üreticinin ise az olmasıdır.²⁰⁷ Osmanlı İmparatorluğu'nda

¹⁹⁹ Ahmet Makal, **Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, 1. Basım, Ankara: İmge Yayınevi, 1997, s. 132.

²⁰⁰ Tevfik Çavdar, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi 1900-1960**, 1. Basım, Ankara: İmge Yayınevi, 2003, s. 74.

²⁰¹ Makal, **Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, s. 133.

²⁰² Makal, **Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, s. 133.

²⁰³ Bülent Tanör, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri 1789 - 1980**, 11. Basım, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2004, s. 76.

²⁰⁴ Şevket Pamuk, **100 Soruda Osmanlı – Türkiye İktisadi Tarihi 1500 – 1914**, 6. Basım, İstanbul: K Kitaplığı, 2003, s. 260.

²⁰⁵ Pamuk, s. 260.

²⁰⁶ Makal, **Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, s. 135.

²⁰⁷ Makal, **Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**, s. 135.

işlenebilecek toprağın bol ve vergi yükünün ağır olması tarımcının geçimini sağlayacak kadar bir toprakla yetinmesine neden olmuştur.

Öte yandan Osmanlı İmparatorluğu'nda tarım işçileri köylü nüfusu içerisinde çok az bir orana sahip olmuştur.²⁰⁸ Emek gücü arzının kıtlığı ve toprakların bolluğu nedeniyle tarım sektöründeki ücretler yüksek seyretmiş, ücretli işçi çalıştıran büyük kapitalist işletmeler Çukurova dışında yaygınlaşamamıştır.²⁰⁹

Osmanlı'daki sanayi sektörü incelendiğinde, sınaî üretiminin tarımdakine benzer bir şekilde küçük çaplı ve ilkel bir yapıya sahip olduğu görülür. Nitekim sanayi sektöründeki üretici kesim esnaf ve zanaatkar vasfını aşamamıştır. Sanayi sektöründe istihdam edilecek bir işçi sınıfının bulunmaması, Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayi burjuvazisinin yaratılamamış olmasının sonucudur. Osmanlı'da sanayi burjuvazisinin yaratılamamış olmasının çeşitli sebepleri vardır. Osmanlı genel anlamda sanayisini geliştirmekte yetersiz kalmıştır, nitelik itibarıyla yeniliklere kapalı bir toplum yapısına sahip olması, uzun yıllar süren savaşlardan yorgun düşmesi, ticari yolların genişlemesi ve Osmanlı'nın bu anlamdaki tekel gücünü yitirmesi sanayileşememe önündeki sebepler olarak sayılabilir. Ancak sorunun çözümü önündeki en büyük engel en az içsel sebepler kadar dış dünyadaki gelişimlerdir. İngiltere ile başlayan sanayi devrimi ve sonrasında küresel ticaretin Osmanlı sınırları içerisinde de geçmesi ve Osmanlı'nın gelişmiş dünyanın ürünlerinin yaratacağı etkilere karşı savunmasız kalması ekonomik bunalımların birincil sebebidir. İngiltere'de başlayan kapitalist üretim biçimi ve teknolojik gelişim karşısında Osmanlı'nın pazarını uluslar arası rekabete açması mevcut sanayiye yıkıma sürüklemiştir.²¹⁰

Osmanlı pazarının dış dünyanın ürünleri karşısında yıkılışına neden olan ve ekonomik özgürlüğünün elinden alınmasına yol açan en büyük faktör, 1838 tarihinde İngilizler, daha sonraki yıllarda diğer Avrupa ülkeleriyle imzalanan Balta Limanı Antlaşmasıdır. Osmanlı'nın, günün şartları içerisinde Mısır'daki hakimiyetini kaybetmeme ve Rusya'dan korunma amacıyla İngiliz hükümetinin koruması altına girme talebi, dış ve iç

²⁰⁸ Stefanos Yerasimos, **Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye**, (çev.) Babür Kuzucu, 6. Basım, İstanbul: Belge Yayınları, 1992, s. 99.

²⁰⁹ Pamuk, s. 262.

²¹⁰ Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, 19. Basım, İstanbul: Remzi Kitapevi, Mart 2007, s. 9.

ticaretteki yönetim hakkını kaybetmesi karşılığında kabul edilmiştir. Osmanlı devleti, 1838 yılına kadar Yed-i Vahit denilen sistem içerisinde bir bölgenin dış ticaretini özel bir kişi tekeline bırakabiliyor, hammadde sıkıntısı çekildiği dönemlerde bazı malların ihracatını yasaklayabiliyor, savaş dönemlerinde gelir elde etmek için vergileri artırabiliyordu.²¹¹ Osmanlı İmparatorluğu söz konusu antlaşmayla birlikte dış ticaretteki yönetim hakkını kaybetmiş; Avrupa ülkelerine kapitülasyonların sürdürülmesi, Yed-i Vahid'in kaldırılması, iç gümrük resimlerinin kaldırılması, yabancı malların yurt içinde serbestçe dolaşımının sağlanması gibi pek çok konuda ödün vermiştir.²¹² Öte yandan kendi kaynakları üzerindeki yönetim hakkı elinden alınan Osmanlı devletinin mali disiplini bozulmuş, hızla yüklü miktarda borçlanmaya gidilmiştir.

Böyle bir mali yapı içerisindeki Osmanlı ekonomisi tarımdan elde ettiği geliri sanayiye aktaramamıştır. Netice itibarıyla tarım ve sanayi sektörü sermaye birikimi yönünde yeterli gelişim gösterememiştir. Yeterli düzeyde sermaye birikimi olmayan ekonomide sanayi ve tarım sektöründe çalışan işgücü, üretim biçimine paralel şekilde devlet yönetiminde aile bireylerinin çalıştığı tarım sektörü ve küçük çaplı, az sayıdaki işletmelerde çalışan işçilerden oluşmuştur. Hizmet sektörü ise azınlık konumundaki gayri Müslimlerin elindeydi ki bu sektörün de istihdam hacmi sınırlı kalmıştır.

Osmanlı düzeni içerisinde sanayi ve tarım sektöründeki yapı göz önünde bulundurulduğunda geniş çaplı bir işçi sınıfının varlığından söz etmek mümkün görünmemektedir. Ancak yine de, Balkanlar'da maden işçileri arasında başlayan hareketlenmeler dikkate alınarak, Avrupa ülkelerinin telkini sonucunda 1845'te çıkartılan "Polis Nizamnamesi"nde işçi birliklerine ve hareketlerine baskı getiren maddeler bulunduğu tespit edilmiştir.²¹³ Akabinde, 1863 tarihinde "Maden Nizamnamesi" ve 1865 tarihinde maden işçileri için hazırlanan ancak uygulanamayan "Dilaver Paşa Nizamnamesi" çıkartılmıştır.²¹⁴ "Dilaver Paşa Nizamnamesi"nde önceki kararlardan farklı olarak emeğin çalışma saatinin on saate indirilmesi, işe son verirken önceden haber verilmesi, madenlerde sürekli bir doktorun bulundurulması gibi emek lehine kararların alındığı görülmüştür.²¹⁵ 1869 tarihinde çıkartılan

²¹¹ Pamuk, s. 249.

²¹² Tanör, s. 80.

²¹³ Çavdar, s. 76.

²¹⁴ Nuri Çelik, *İş Hukuku Dersleri*, 2007, İstanbul: Beta Basım, 20. Baskı, 2007, s. 7.

²¹⁵ Çavdar, s. 78.

“Maadin Nizamnamesi”nde ise işçi sağlığı ve işçi güvenliği ile ilgili maddelerin yer aldığı tespit edilmiştir.²¹⁶

Tanzimat döneminde kanun hükmünde olan Mecelle’de (1877) de çalışma hayatı ile ilgili düzenlemelere gidilmiş, ancak ilgili maddeler Roma Hukukunda olduğu gibi kira akdi içinde düzenlenmiş ve işçi “nefsini kiraya veren” kişi olarak tanımlanmıştır.²¹⁷ İşgücünü eşyadan ayırmayan Mecelle’de çalışma saatleri hususunda alınan kararlar çerçevesinde çalışmanı koruyucu bir önlem getirilmemiştir.²¹⁸

2. Meşrutiyet’e kadar işçi hareketlerinin oldukça sınırlı düzeyde olduğu görülür. Nitekim o dönemde sendika niteliği taşıyan işçi örgütlerinden bahsetmek güçtür. Dönemin işçi cemiyetleri olarak Ameleperver Cemiyeti ve Osmanlı Amele Cemiyeti sayılabilir.²¹⁹

Meşrutiyet döneminde işgücü ile yapılan düzenlemelerin başında 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu gelir. Meşrutiyetle birlikte artan işçi direnişlerine karşı uygulamaya konulan Tatil-i Eşgal Kanunu ile sendika faaliyetleri yasaklanmış, işçi-işveren arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için temsilciler atanmış ve uzlaşma sağlanmadan işçilerin işten ayrılması yasaklanmıştır.²²⁰ 1936 yılına kadar yürürlükte kalan Tatil-i Eşgal Kanunu, Anadolu ve Rumeli Demiryollarında başlayan ve yayılan grevlerin bastırılması amacıyla uygulamaya konulmuştur.²²¹

Osmanlı İmparatorluğu’nda 2. Meşrutiyet (1908) ilamından Birinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar liberal ekonomi politikaları uygulanmıştır.²²² Mali yapısı zaten bozuk olan Osmanlı ekonomisi, savaşın da etkisiyle bütünüyle çökmüş, küçük bir azınlık dışında tüm halk giderek artan yoksulluk içerisinde yaşamlarını sürdürmüştür.

Kurtuluş Savaşı zaferinin ardından temelleri atılan Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı’dan kalan borçlar ve fakirlikle uzun yıllar mücadele etmek zorunda kalmıştır. Büyük zaferden sonra iktisadi sorunlarla mücadele için ilk adım 1923 tarihinde toplanan İzmir İktisat

²¹⁶ Çelik, İş Hukuku Dersleri, s. 7.

²¹⁷ Çelik, İş Hukuku Dersleri, s. 7.

²¹⁸ Makal, Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, s. 239.

²¹⁹ Makal, Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, s. 244.

²²⁰ Çelik, İş Hukuku Dersleri, s. 7.

²²¹ A. Gündüz Ökçün, **Tatil-i Eşgal Kanunu, 1909**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Yayın No: 55, 1996, s. 1.

²²² Çavdar, s. 106.

Kongresi’nde atılmıştır. Tüccar, zanaatkar, çiftçi, işçi gibi toplumun çalışan her kesiminden gelen temsilcilerin katıldığı toplantıda işgücü ile ilgili alınan kararlardan bazıları aşağıda belirtilmiştir.²²³

- Amele adının işçi olarak değiştirilmesi.
- Sendika ve grev hakkının tanınması.
- Günlük 8 saatlik çalışma süresinin kabulü.
- Gece çalışmak zorunda kalan işçiler en fazla 4 saat çalıştırılabilir ve kendilerine tam ücret verilir; gece 8 saat çalıştırılan işçilere iki kat ücret verilir.
- Maden işçilerinin 6 saatlik mesaisinin bir yevmiye olarak kabul edilmesi.
- Çocukların 12 yaşına kadar çalıştırılmaması veya 4 saatlik hafif işlerde çalıştırılması.
- Asgari ücretin kabulü ve 3 ayda bir tespiti.
- 1 Mayıs’ın işçi bayramı olarak kabul edilmesi.
- Kadın işçilere doğum öncesi ve sonrasında ücretli 8 hafta izin verilmesi.
- Yurt içindeki istihdam olanaklarından sadece Türk vatandaşlarının yararlanması.

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunun ilk yıllarında özel girişimciliğin ağırlıklı olduğu bir ekonomi politikasını uygulamaya koymuştur. Ancak gelişmiş ülkelerin 1929 bunalımı ile içe kapanması ve özel girişimcilere sağlanan olanakların karşılığında sınaî gelişimden yeteri kadar verim alınamaması sebebiyle 1932’den 1938’e kadar ekonomide devletçi politikalar hakim kılınmıştır. Bu dönemde devletçi ekonomik politika; devlet işletmeciliği, devletin

²²³ Çavdar, s. 161.

ekonominin değişik alanlarına bizzat yatırım yapması ve ekonomik hayatın tüm alanlarının devlet denetimi altına alınması şeklinde gelişmiştir.²²⁴

Osmanlı devletinin ticaretini kısıtlayıcı bir takım anlaşmaların hükmünü 1929’da kaybetmesinin ardından ticarete kaybedilmiş özgürlüğün yeniden kazanılması, Türkiye Cumhuriyeti devletinin ticaret ve ilgili diğer alanlar üzerindeki yönetim hakkını özgürce kullanabilme olanağına kavuşmasını sağlamıştır. Özetle, 1932 – 1938 yılları arası, devletçi uygulamalara geçiş için gerekli olan şartların mevcut olduğu ve ekonomik yapının bunu zorunlu tuttuğu bir dönem niteliğini taşımıştır.

Gerek kuruluş yıllarında gerekse de devletçiliğin hakim olduğu 30’lu yıllarda Türkiye ekonomisinin en büyük gelir kaynağı tarım sektörüdür. Buna bağlı olarak, tarım kesiminde istihdam edilmiş işgücü desteklenmiştir. Osmanlı’dan devralınan iktisadi miras çerçevesinde ekonomiye bakıldığında, sermaye yetersizliğinin büyük bir sorun olarak varlığını koruduğu görülür.²²⁵

Tarımsal üretim, dönemin yapısal şartları içerisinde ilkel, el emeğine dayalı bir niteliğe sahiptir. Destekleme faaliyetleri içerisinde en yaygın uygulama devletin Ziraat Bankası aracılığıyla düşük faiz oranlarından tarımcıyı kredilendirmesidir. Ancak destekleme faaliyetlerinin esas amacı tarımsal fazlanın sınaî üretime aktarılmasıdır. Kapitalist gelişim sürecini tercih etmiş bir devlet için sanayi burjuvazisi yaratma kaygısı Türkiye’de tarımın sanayiye desteklemesinin sağlanabilmesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu noktada kırsal kesimin satın aldığı sınaî ürünlerin vergilendirilmesiyle bir gelir aktarımı sağlandığı söylenebilir.²²⁶

Bu dönem içerisinde, genel olarak işçi hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmış olduğu görülür. Bu noktada 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Yasası’nda da sendika kurma, toplu iş sözleşmesi ve grev gibi haklar benimsenmemiş, iş uyuşmazlıklarının çözümünde “zorunlu hakem” düzenlenmesi öngörülmüştür.²²⁷ Sendikal örgütlenme konusunda herhangi

²²⁴ Cemil Koçak, “Siyasal Tarih 1923 - 1950”, **Türkiye Tarihi 4 - Çağdaş Türkiye 1908 - 1980**, Sina Akşin (Ed.), 7. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2002, s. 150.

²²⁵ Uğur Selçuk Akalın, **Türkiye’de Devlet - Sermaye İşbirliğinin Ekonomi Politikası**, İstanbul: Set Yayınları, 2002, s. 17.

²²⁶ Kepenek ve Yentürk, s. 74.

²²⁷ Kepenek ve Yentürk, s. 83.

bir düzenleme getirmeyen İş Kanun'unun toplu iş ilişkileri konusunda İtalyan iş mevzuatına benzer şekilde otoriter bir tutum içerisinde olduğu söylenebilir.²²⁸

1930'lu yıllarda günümüzdekinin aksine emek talebi yüksek seyretmiştir. Ancak sürekli istihdam edilecek, nitelikli bir emek gücüne sahip olunamamıştır. Bu nedenle eğitime büyük önem verilmiştir. Mesleki eğitimin yanı sıra Köy Enstitüleri ile kırsal kesimin bilinçlendirilmesi amaçlanmıştır.

1930'larda uygulanan politikalar kısaca özel sektörün gelişiminin sağlanabilmesi için gereken temelin devlet eliyle atılmasıdır, ilerleyen yıllarda üretimin özel kesime devredileceği, bu yıllarda uygulanan politikaların niteliğinden de bellidir. Sermaye darboğazı yaşayan üretici kesim için alt yapı ve insan kaynağı sorunları bu dönemde devlet tarafından çözümlenmeye çalışılmıştır.

4.1.2. İthal İkameciliğe Dayalı Sanayileşme Politikaları

Türkiye, Avrupa'da ortaya çıkan ve hızla yayılan II. Dünya Savaşı'na katılmamış olmasına rağmen savaşın etkilerini yoğun bir şekilde hissetmiştir. Bu bağlamda devlet, belirli kurumlarıyla ve kanunlarıyla tarımcı ve diğer girişimcileri koruyucu politikaları devreye sokmuştur. Bu uygulamalardan üretim yapmayan, terk edilen ve üretime hazır olmayan durumdaki işletmelerin devlet yardımıyla sahiplerince işletilebilir hale getirilebilmesi, 500 hektardan büyük toprakların bir bedel karşılığında devlet tarafından işletilebilme imkânı sağlanması gibi olanaklar üretim yapmayı karlı görmeyen girişimci ya da tarımcıya kaynak aktarmanın güzel birer örneğidir.²²⁹

Savaşın her an ülke topraklarına sıçrayabileceği endişesi alınan önlemlerin de artırılmasına neden olmuş, söz konusu sıkı politikalar savaş sonrasında halkın, özgürleşme ve bolluk vaatlerinde bulunan Demokrat Parti'yi çok partili parlamenter sisteme geçişten dört sene sonra, 1950'te, iktidara getirmesine neden olmuştur.

²²⁸ Ahmet Makal, **Ameleden İşçiye – Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları**, 1. Basım, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, s. 104.

²²⁹ Akalın, s. 38.

1950 yılından itibaren Türkiye için farklı bir kalkınma stratejisi izlenmeye başlanmıştır. Savaş yıllarında yaşanan kıtlık bazı kesimlerin aşırı sermaye birikimine yol açmıştır. Savaş sonrasında sermaye birikimini sağlamış kesimin dışarı açılma istekleri artmıştır. Nitekim ülke koşulları özel sektörün yatırım yapabileceği teknolojik donanım ve alt yapı için elverişli değildir. Böyle bir dönemde ekonomi politikalarında farklı bir sürece girilmiştir. Dış ticarete liberal uygulamaya geçilmiş, ithalat artırılmış, yoğun dış borçlanmaya gidilmiştir. Kısaca sektörel gelişimlere bakılırsa 1950'den sonra ağırlıklı olarak tarım sektörünün desteklendiği görülür. Tarım sektörünü destekleme politikalarının ekonomi içerisinde ağırlıklı bir yer tutmasının sebebi daha çok dış kaynaklıdır. Savaş sonrasında dünyanın iki kutba ayrılması ve Avrupa'nın ticaret arenasında saf dışı kalacak kadar yıkıma uğramış olması dönemin ekonomi politikalarını etkilemiştir. Bu bağlamda kutuplardan ABD ticari faaliyetlerini devam ettirebileceği güçlü Avrupa'dan yoksun kalmıştır. İvedilikle Avrupa'nın yeniden yapılandırılması faaliyetlerine girişen ABD, az gelişmiş ülkelerin ekonomi politikaları üzerinde Marshall yardımları ve Truman Doktrini ile müdahale etmeye başlamıştır. Böyle bir süreç içerisinde Türkiye'ye biçilen görev Avrupa'nın tarım ve hammadde ihtiyacını giderecek politikaları uygulamaya geçirmesidir. Nitekim 1946 yılında hazırlanan, sanayi öncelikli olmak üzere tüm sektörlerin dengeli bir şekilde geliştirilmesini amaçlayan "İvedili Sanayi Planı" reddedilmiş, yerine ABD'nin finansal destekte bulunacağı, tarım ve ulaştırma yatırımlarının ağırlıkta olduğu "Vaner Planı" kabul edilmiştir.²³⁰ Bu politikanın uygulamaya konulabilmesi için tarımın makineleşmesi ve karayolları yapımına hız verilmesi gerekmiş, fakat önceki dönemlerden farklı olarak bu yatırımlar için dış kaynaklar kullanılmıştır. Dönemin Kore Savaşı'nı içinde barındırması ve iklim koşullarının elverişli olması nedeniyle tarımdan sağlanan gelir yüksek seviyede seyretmiştir. Bu durum tarım sektöründe çalışan işgücünün hayat standartı üzerinde olumlu bir etki yaratmıştır.

Tarım sektörü 1954'e kadar iklim ve savaş koşulları tarafından desteklenmiştir, ancak bu tarihten itibaren koşulların tersine dönmesiyle Türkiye'nin tarım alanındaki karşılaştırmalı üstünlüğü sona ermiştir. Öte yandan savaş koşulları nedeniyle artan hammadde

²³⁰ Alkan Soyak, **Ulusal ve Uluslararası İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi**, İstanbul: Der Yayınları, 2004, s. 123.

talebinden faydalanan Türkiye, savaşın sona ermesiyle birlikte ihracat gelirlerinde ciddi bir gerilemeyle karşı karşıya kalmıştır.²³¹

Dönemin sanayi sektöründe ise genel olarak dayanıksız tüketim malları üretiminin yaygın olduğu; madencilik, ulaştırma, inşaat gibi alanlarda yatırımın yoğunlaştığı görülür. 1950’li yıllardaki sanayi sektörü, üretilen ürün itibariyle devletçi politikaların bir devamı olarak kabul edilebilir.²³² Ancak 1950’li yılların sanayi sektörü, finansman konusundaki değişimle o dönemden ayrılmalıdır. Nitekim sanayinin dış kaynaklardan beslenerek oluşturulmuş olması dış kaynağın menşeinin istekleri doğrultusundaki yatırımların yapılmasını gerekli kılmış, bu bağlamda sınaî kalkınma durağan bir hal almıştır. Türkiye’nin sektörel anlamda uzun yıllar bir tarım ülkesi olma niteliği taşımasını ve istihdamın ağırlıklı olarak tarım sektöründe yoğunlaşmış olmasını bir anlamda bu politikalara bağlamak yanlış olmayacaktır.

Dönemin sosyal şartlarına bakılacak olunursa, uygulanan ekonomi politikası ve sermaye alanındaki gelişmelere paralel olarak, ücretli işçi miktarının arttığı, yeni çalışma alanlarının oluştuğu ve bu sürecin kentleşmeyle birlikte dönüşümü etkilediği görülür.²³³ Özellikle 1954’ten sonraki gelişmeler tarım sektöründeki karlılığın azalmasına neden olunca hızla kentlere göç başlamıştır. Köyden kente göç eden ucuz işgücü, işgücünün toplu sözleşme ve grev hakkını henüz kazanmamış olması ve ithalatın kredilerin kısılmasıyla düşmeye başlaması gibi faktörler sanayi üretimi lehine koşullar yaratmıştır.²³⁴ 1950’li yıllarda işgücünün dahil olduğu yasa 1936 tarihli İş Yasası’dır. Söz konusu yasada işçi - işveren arasındaki sorunların çözümü tarafsız olduğu varsayılan bir hakeme bağlanmıştır. Çoğu anlaşmazlıkta bu hakem hükümdür.

Yasal düzenlemeler kısıtlı kalmış olsa da 1947’den itibaren işgücünün iş bulma ve çalışma hayatını düzenleyici pek çok kurumun oluşturulduğu görülür. Bunlardan biri “İş ve İşçi Bulma Kurumu”, diğeri “Çalışma Bakanlığı”dır.

²³¹ Gülten Kazgan, **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, 1. Basım, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s. 85.

²³² Kepenek ve Yentürk, s. 112.

²³³ Kepenek ve Yentürk, s. 126.

²³⁴ Kazgan, **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, s. 86.

İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan elde edilen verilerle iş başvurusunda bulunan ve işe yerleştirilen kişi sayısının yüksek olduğu ancak bu artışın nüfus artışıyla kıyaslandığında düşük kaldığı görülmüştür. 1945'te yaklaşık 19 milyon olan toplam nüfus 1960'ta 27,5 milyona yükselmiş, sivil işgücü ise %7 civarında bir artış göstermiştir.²³⁵ Bu artıştan en büyük payı kentler almıştır. Kentsel emek gücünün büyük çoğunluğu hizmet sektöründe istihdam edilmiştir.

Tablo 5

Sivil İşgücünün Sektörel Dağılımı, 1955 ve 1960 (Bin Kişi)

	1955	Yüzde Dağılım	1960	Yüzde Dağılım	Beş Yılda Artış Oranı
Tarım	9.446	80,8	9.737	77,7	3
Madencilik	63	0,5	77	0,6	22
Sanayi	726	6,2	885	7,1	22
Enerji	16	0,1	15	0,1	-7
Hizmetler	1.444	12,3	1.820	14,5	26
Toplam	11.695	100	12.534	100	7

Kaynak: OECD: Labor Force Statistics, 1957-1968, Paris 1970, s. 185 Aktaran Kepenek ve Yentürk, s. 128.

Sektörel dağılımda en büyük payı tarım sektörü alırken en az gelire sahip işgücü de yine tarım sektöründedir. Örneğin 1960'da tarım kesimi, toplam çalışanların %78'lik bir bölümünü içermekte iken ulusal gelirden %35-40'lık bir pay almıştır.²³⁶ Sanayi ve hizmet sektörlerinde ise daha az işgücü istihdam edilirken bu kesimlerin gelirden aldıkları pay yüksek seyretmiştir.

1936 tarihli İş Yasası ile her ne kadar emeğe kısıtlı bir özgürlük tanınmışsa da 1947'de yürürlüğe konulan Sendikalar Yasası ile işgücüne sendikal özgürlük getirilmiştir.²³⁷ Toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı olmamasına karşın çalışan sınıfın büyük çoğunluğu sendikal örgütlenmelerin içinde yer almıştır.

²³⁵ Kepenek ve Yentürk, s. 126.

²³⁶ Kepenek ve Yentürk, s. 131.

²³⁷ Nuri Çelik, s. 381.

Öte yandan 1950 yılında 5518 sayılı Yasa ile İş Kanunu'nun bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiş, işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin artırılması, çalışma süresindeki dinlenme sürelerinin ve hizmet akdinin feshinde ihbar önelllerinin artırılması gibi işgücü lehine kararlar alınmıştır.²³⁸

Bunlara ek olarak, 1952 yılında Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) kurulmuştur.²³⁹ 5018 sayılı Yasa'da yer alan bazı kısıtlayıcı hükümler ve sendikaların siyaset arenası dışında tutulması Konfederasyon'un faaliyet alanını daraltan faktörler arasındadır; siyasi koşulların güçlüklerine eklenen işçi kesiminin eğitimsizliği ve maddi sorunlar da bu dönemde mücadele edilmesi gereken problemlerdendir.²⁴⁰

1950'lerin yarısından itibaren savaş koşullarının son bulması ve hava koşullarının kötüye gitmesi nedeniyle maruz kalınan gelir kaybı ve dış ticaret açıklarına rağmen ithal ikameci yatırımcılara ve köylüye dönük mali desteklerin devamı enflasyonist etki yaratmış, mali yapının kötüye gitmesi sonucu ödenemeyen dış borçlar ekonomiyi krize sokmuştur.²⁴¹ Demokrat Parti hükümeti, 1954'ten sonra ihracat gelirlerinin düşmesi karşılığında ithalatın kısılması, Milli Koruma Kanunu gibi koruyucu uygulamaları devreye sokmuş, IMF'nin önerdiği devalüasyon gibi klasik istikrar tedbirlerini dikkate almamıştır. Ancak 1953 – 1958 arasında dolar cinsinden ithalatın %40'tan fazla düşmesi ve dış baskıların artışı sonucunda 1958'de devalüasyon kabul edilmiş, istikrar tedbirlerinin alınması yönünde ilk kez IMF ile anlaşma yapılmıştır.²⁴²

İstikrar tedbirleri ardındaki gelişmeler 1960 İhtilaline yol açmış, iktisat politikalarında değişikliklere gidilmiş, farklı bir kalkınma stratejisine geçilmiştir. Planlı ekonomi politikaları çerçevesinde montaja dayalı ithal ikamecilik 1960'ların üretim stratejisini oluşturmuştur. Planlar hazırlayarak ülke ekonomisinin kalkındırılması amacını güden Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı 30 Eylül 1960'da kurulmuştur.²⁴³ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) öncülüğünde beşer yıllık kalkınma programları düzenlenmiştir.

²³⁸ Makal, Ameleden İşçiye – Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları, s. 233.

²³⁹ Makal, **Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışmaları: 1946 – 1963**, 1. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2002, s. 279.

²⁴⁰ Makal, Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışmaları: 1946 – 1963, s. 280.

²⁴¹ Korkut Boratav, "İktisat Tarihi 1908-1980", **Çağdaş Türkiye 1908 – 1980**, Sina Akşin (Ed.), 7. Basım, 4. Cilt, İstanbul: Cem Yayınevi, 2002, s. 349.

²⁴² Boratav, İktisat Tarihi 1908-1980, s. 350.

²⁴³ Soyak, s. 126.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) 1963 – 1967, İkinci BYKP 1968 – 1972, Üçüncü BYKP ise 1973 – 1977 arasında yürürlükte kalmıştır.²⁴⁴ Planların yürürlüğe konulmasıyla tarım üzerindeki destekler azaltılacak, kamu için zorunlu, özel sektör için ise özendirici sanayi politikaları desteklenecekti.

1960'lardaki sınaî kalkınmanın temeli montaja dayalı ithal ikameciliktir. Montaja dayalı ithal ikamecilikte üretim, ithal edilen yan parçaların birleştirilmesiyle sürdürülmektedir. Bu yanıyla da oldukça kırılgandır. Nitekim planlı dönemde yatırım giderek daha çok dış kaynak gereksinimini ortaya çıkarmıştır.²⁴⁵ İthal ikameci üretim stratejilerinin etkisiyle ilk yıllarda yüksek bir büyüme oranı sağlandıysa da 1960'ların sonları, 70'lerin başında dünyadaki gelişmelerin de katkısıyla büyüme süreci duraklamıştır.

1960'lar sosyal hak ve özgürlüklerin en esnek olduğu yıllardır. Özellikle 1961 Anayasası'nın getirdiği fikir özgürlüğü bunun en önemli kanıtıdır. 1963'te Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı Kanunu kabul edilmiş; işçi ve memur ücret ve sosyal olanakları genişletilmiştir. Sendika kurma, iş hakkı, adil ücret, sağlık, öğrenim, sosyal güvenlik hakları maddeleştirilmiştir.²⁴⁶ Bu noktada sorulması gereken soru sosyal hak ve özgürlüklerin neden genişletildiğidir. Aslında bu durum sadece Türkiye'ye has değildir. Dönemin iktisat politikasının ölçek ekonomilerine dayanması, tüketimi özendirmesi, kısaca Keynesyen anlayışın hakim olması gelir dağılımında daha adaletli olunmasını gerektirmiştir. Hak ve özgürlükler soğuk savaşın etkileri içerisinde tartışılması gereken bir konudur. SSCB'nin kapitalizmin devamlılığı için bir tehdit olarak algılanması nedeniyle "sosyal devlet"i geliştirilmesi, gelir bölüşümünün "adaletli" olması Batı demokrasilerinin ve onları takip eden Türkiye'nin başlıca hedefleri arasında, hem de merkez sağ partiler iktidardayken yer almıştır.²⁴⁷

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilk anlaşması da bu dönemde gerçekleştirilmiştir. Türkiye'nin Avrupa Ekonomi Topluluğu'na ilk üyelik başvurusu 1959'da olmuş, uzun tartışmalardan ve darbenin ardından 1963'te Ankara Anlaşması ile Gümrük Birliği'ne katılım süreci başlatılmıştır. Bu anlaşmaya göre üyelik üç aşamada gerçekleşecektir: hazırlık evresi,

²⁴⁴ Kazgan, Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, s. 95.

²⁴⁵ Kepenek ve Yentürk, s. 181.

²⁴⁶ Tanör, s. 381.

²⁴⁷ Kazgan, s. 96.

geçiş aşaması ve son aşama.²⁴⁸ Hazırlık evresinde AET, Türkiye'ye tarımsal tarife kotalarında imtiyaz ve finansal destek sağlamayı taahhüt etmiştir.²⁴⁹ Böylece Türkiye ticaret rejimini değiştirmek zorunda kalmayacaktı. Dönemin dış ticaret politikaları denetim altında işletilmiş, buna göre üretim düzeyi yeterli miktara varan nihai malların ithalatı yasaklanmış; denetimli kambiyo rejimiyle mal ve hizmet ithalat/ihracat hareketleri denetlenirken katlı-kur sistemiyle serbest piyasa fiyatlarının etkenliği iyice sınırlandırılmıştır.²⁵⁰

Dünya 70'li yıllara ciddi bir ekonomik kriz ve dönüşümle girmiştir. Ölçek ekonomilerinin son bulması, talebin doygunluğa ulaşması nedeniyle kar hadlerinin düşmeye başlaması, petrol fiyatlarındaki ani artışla birleşince kapitalizmin en büyük krizlerinden biri ortaya çıkmıştır. Türkiye kriz sürecine gecikmeli olarak girmiştir. Nitekim 1960'ların sonundan itibaren kriz içerisinde olan Avrupa ve Amerika'nın aksine Türkiye 1973 sonu - 1974 başına kadar geçen dönemi bütün göstergelerin olumlu seyretmesi nedeniyle problemsiz geçirmiştir: Reel GSMH artış hızı yılda ortalama yüzde 7'ye yaklaşmış, yurtiçi tasarruf oranı (yüzde 18,5) neredeyse yurtiçi yatırımı (yüzde 18,7) karşılamıştır.²⁵¹ Bu iyimser havanın en önemli etkenlerinden biri de yurtdışına çalışmaya giden işçilerden gelen dövizlerdir.

Avrupa'nın 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılandırılmasında yoğun emek talebinde bulunması Güney Avrupa ve Balkan ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'den de yoğun bir emek göçüne sebep olmuştur. Bu süreçte Türklerin en çok Almanya ve Hollanda'ya göç ettikleri görülür. Bu bağlamda Almanya ile Türkiye arasındaki ilk resmi anlaşma 30 Ekim 1961'de imzalanan "Emek Değişimi Antlaşması"dır.²⁵² Resmi kanallara göre 1961-1973 arasında yaklaşık 900.000 Türk'ün Almanya'ya göç ettiği tespit edilmiştir.²⁵³ Ancak Avrupa'nın krize girmesiyle birlikte çevre ülkelerden yapılan göç engellenmiştir. Bu durum da 70'lerde işsizliği artıran bir diğer etmendir.

²⁴⁸ Mehmet Dikkaya, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Uzun ve Zorlu Bir Yolun Ekonomi Politikası", Osman Küçükahmetoğlu, Hamza Çeştepe, Şevket Tüylüoğlu (Ed.), **Ekonomik Entegrasyon Küresel ve Bölgesel Yaklaşım**, Bursa: Ekin Kitabevi, 2005, s. 334.

²⁴⁹ S. Togan ve V. N. Balasubramanyam, **Turkey and Central and Eastern European Countries in Transition**, New York: Palgrave Publishers, 2001, s. 21.

²⁵⁰ Kazgan, Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, s. 96.

²⁵¹ Kazgan, Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, s. 103.

²⁵² Ünver, s. 87.

²⁵³ Ünver, s. 88.

Türkiye petrol krizini birkaç yıl bu dövizlerle geçiştirmiş olsa da hammadde fiyatlarındaki aşırı yükseliş dolayısıyla üretimin çıkmaza girmesi 1970'lerin sonunda krizin Türkiye'de de hissedilmesine yol açmıştır. Türkiye, krizden çıkış yolu olarak uygulamaya koyduğu 24 Ocak Programında işgücü ve sermaye gibi temel üretim faktörlerinin, diğer bir ifadeyle ücret ve faizin piyasa koşullarına göre belirlenmesini kararlaştırmıştır.²⁵⁴

4.1.3. Neoliberalizm ve İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi

Neoliberal program 12 Eylül 1980'de gerçekleştirilen askeri darbe ile uygulamaya konulmuştur.²⁵⁵ Neoliberalizm, genel tanımıyla ekonomiyi serbestleştirme ve kuralsızlaştırma politikaları Keynesyen politikaların neden olduğu söylenen krizden çıkış yolu olarak görülmüştür.

Türkiye, neoliberalizme dayalı sermaye birikim sürecine 24 Ocak Kararları ile girmiştir. 24 Ocak Kararları kısaca ekonominin serbestleştirilmesi, fiyatların arz ve talebe göre belirlenmesi ve ekonomideki diğer değişkenlerin fiyat değişimlerine göre hareket etmesinin sağlanması; bu bağlamda devletin ekonomiye müdahalesinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu dönemde küreselleşme ile bağlantılı olarak yapısal uyum ve ihracata dayalı sanayileşme politikalarının uygulamaya konulmasıyla emek piyasasının esnekleştirilmesi gündeme getirilmiştir. İhracata destek olacak para piyasalarında serbestleştirme politikaları IMF yönetiminde gerçekleştirilmiştir. Faiz oranları için serbestleştirme başlangıçta tam anlamıyla gerçekleştirilmediyse de oranların artırılması üretimi sermaye yoğun üretimden emek yoğun üretime kaydırmıştır. Mevcut baskının artırılması ile daha ucuz işgücünün üretim sürecine katılabileceğinin bilinmesi girişimciyi sermaye ağırlıklı, teknolojik donanımlı üretim yapmaktan daha cazip üretim alanlarına sevk etmiştir. İş piyasasında geçici çalıştırma, belirli süreli işe alma ve taşeron kullanma yaygınlaştırılarak, genel bir uygulamaya niteliği kazanmıştır.²⁵⁶

²⁵⁴ Kepenek ve Yentürk, s. 202.

²⁵⁵ Fikret Şenses, "Kriz, Dış Yardım ve Neoliberal Politikalar", **Toplum ve Bilim Dergisi**, Sayı: 77, 1998, s. 39.

²⁵⁶ KESK, Kamuda Esnek Çalıştırma ve Toplam Kalite Yönetimi, http://www.kesk.org.tr/index.php?Itemid=92&id=72&option=com_content&task=view (17 Kasım 2007), s. 20.

Krizin en önemli sonuçlarından biri, emek kesiminin sahip olduğu hak ve özgürlükler ile ücret seviyelerinin kısıtlanmasıdır. 12 Eylül Harekatı ile öncelikle tekstil, maden ve cam işkollarını kapsayan grevler yasaklanmış, grevler nedeniyle uzun süredir sözleşmesiz olan işçiler %70 avans uygulaması ile üretime başlamışlardır.²⁵⁷ 1980-84 arasında ücret seviyesinin değişimine bakıldığında, nominal ücret seviyesinin %171,6'lık bir oranda artırıldığı ancak para değerindeki düşmeler nedeniyle satın alma gücünün %23,1 oranında gerilediği görülür.²⁵⁸ Diğer bir ifadeyle ücret seviyesindeki artış enflasyon karşısında erimiştir. Reel ücret seviyeleri genel olarak 1980'den itibaren düşmüştür, bazı iyileştirmeler dışında reel ücret düşüşleri 1988'e kadar sürmüştür.²⁵⁹ 24 Ocak Programı çerçevesinde işgücü fiyatının düşük tutulması ile başlıca üç amacın hedeflendiği söylenebilir²⁶⁰: a) Kar oranlarını artırarak yatırımları uyarmak -düşük ücretler diğer koşullar veri alınırsa yüksek kar anlamına gelir- b) Yerli üretimin maliyetini düşürerek ihracatı yapılan malların rekabet gücünü artırmak c) İç talebi kısıtlamak ve iç pazarda alınamaz duruma gelen malların dış satımını artırmak.

Bu noktadaki kritik soru ücretlerdeki azalmanın söz konusu üç amacı gerçekleştirmedeki rolünün olup olmadığı, varsa ne kadar etkisinin olduğudur. Öncelikle ücretlerin üretim maliyetleri içerisindeki payının ne olduğunun saptanması gerekir. Üretim süreci içerisinde maliyetlerin büyük bir kısmı ücretlere ayrılıyorsa ücretlerin düşürülmesi maliyetleri azaltacak, böylece yatırım artırılabilir. Aksi halde ücretlerin azaltılmasının üretimin artırılması üzerinde fazla bir etkisi olmayacaktır. Türkiye'de net ücretin toplam işgücü maliyeti içerisindeki payı %37,7'dir.²⁶¹ Diğer taraftan emek gücünden sağlanacak verimin sürekliliği söz konusu emeğin belirli bir yaşam standardına sahip olmasıyla ilintilidir. Nitekim çalışma şartlarının kötü olması işçinin verimliliğini aynı yönde azaltacak ya da başka çalışma alanlarına kaymasına neden olacaktır. Ücretlerin belirli bir seviyenin altına düşmemesinin sağlanması toplam talebin ekonomik istikrarı bozacak şekilde azalmasının önlenmesi için de gereklidir. Her ne kadar ihracatçı politikalar iç tüketimi azaltıp dış ticareti

²⁵⁷ Şükran Ketenci, "İşçiler ve Çalışma Yaşamı: 1980'lerde Sınırlar ve Sorunlar", **Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler – Türkiye Ekonomisi 1980-1985**, Ankara: Bilgi Yayınevi, 3. Basım, 1987, s. 166.

²⁵⁸ Mete TÖRÜNER, "Ücretler ve Maaşlar, 1980-1984", **Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler – Türkiye Ekonomisi 1980-1985**, Ankara: Bilgi Yayınevi, 3. Basım, 1987, s. 205.

²⁵⁹ Nazım Kadri Ekinci, "Türkiye'de 1980 Sonrası Kriz Dinamikleri ve İntibak Mekanizmaları", **Toplum ve Bilim Dergisi**, Sayı: 77, (1998), s. 10.

²⁶⁰ Kepenek ve Yentürk, s. 202.

²⁶¹ TİSK, "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu (2)", **TİSK Kıyaslama Raporu**, Ankara, 2006, s. 124.

artırmayı amaçlasa da iç tüketim seviyesini karşılayacak sektörel büyümenin de sürekli kılınması gerekmektedir. Ücretleri düşürerek sağlanabilecek bir istihdam artışının üretimde bir genişleme yaratarak sağlanacak artışla yaklaşık eş olduğu düşünülse bile ücretlerdeki düşüş iç talebi sınırlandırarak istihdam artışını kısıtlayabilmektedir.²⁶² Bu noktada ücretlerdeki azalmanın sağlayacağı yatırım artışı, toplam talebin daralmasıyla ortaya çıkacak yatırım düşüşünden daha fazla olabilecek midir? Yanıtlanması gereken soru budur.

Tablo 6

Özel İmalat Sanayinde Yatırımlar, Büyüme ve Gelir Dağılımı

	1971-76	1977-79	1980-88	1989-93	1994-95
Yatırım/Katma Değer	22,33	18,53	16,28	14,37	14,39
Kar/Katma Değer	67,1	67,17	76,93	79,17	85,74
Katma Değerdeki Yıllık % Değişim	17,42	-0,01	7,37	16,32	-3,23
Kapasite Kullanım Oranı	64,85	60,63	65,72	76,17	74,41
İhracattaki Yıllık %Değişim	38,85	10,23	35,07	7,56	22,15
İşçi Başına Reel Ücretteki Yıllık %Değişim	9,49	-0,73	-4,79	19,07	-13,79
Verimlilikteki Yıllık %Değişim	11,65	-3,13	2,27	15,97	-5,9
Notlar: Veriler 10 veya daha fazla işçi çalıştıran özel imalat sanayi firmalarını kapsamaktadır. İhracat verileri toplam imalat sanayi ihracatı ve ABD dolarıdır. Verimlilik işçi başına reel katma değerdeki yıllık % değişim olarak hesaplanmıştır. Kaynak: İmalat Sanayi İstihdam, Ödemeler, Üretim ve Eğilimler Anketi, 1971-95, DİE; kapasite kullanım oranı için DPT (1998) ve Altıok (1993), aktaran Nurhan Yentürk, Körlerin Yürüyüşü – Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 162.					

Tablo 6'dan görüleceği üzere işçi başına reel ücretlerdeki azalış imalat sektörü üzerinde olumlu bir etkiye sahip olamamıştır. Büyüme oranları, işçilerin alım gücünde yaşanan yüksek erime sonucu ücretlerden yapılan iç tüketimin azalmış olması nedeniyle ihracat patlamasına rağmen görece olarak düşük bir seviyede seyretmiştir.²⁶³ Bu nedenle yatırımları artırmak için ücretlerden daha çok teknolojik altyapı, verimlilik gibi konuların üzerinde durulması gerektiği görüşler arasındadır.

²⁶² Hacer Ansal ve Diğerleri, **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 2000, s. 128.

²⁶³ Nurhan Yentürk, **Körlerin Yürüyüşü – Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 162.

24 Ocak Kararları ile başlayan yapısal uyum programı 1989'da finansal liberalizasyonla son bulmuştur. Finansal liberalizasyon ya da diğer bir ifadeyle finansal serbestleştirme faiz oranlarının serbest piyasada dengeye gelmesi, ülke içerisinde fertlerin serbestçe dövizli işlemler yapabilmelerini sağlamış, dış para akımlarını kurlsızlaştırmıştır. Finansal serbestliğin faiz oranlarını yükselterek tasarrufları artıracığı, tasarrufların da yatırımları artıracığı bu kararlar ardında yatan en büyük faktördür. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede mali yapının sığılığı ve firmaların eksik rekabet piyasasında bulunmaları sebebiyle birçoğunun tekel gücüne sahip olmaları yatırım kararlarını ve fiyatlar genel seviyesini olumsuz yönde etkilemiştir. Faiz ve arbitraj olanakları girişimcinin alternatif maliyet hesaplamalarında daha avantajlı görülmüştür. Böylece tasarruf ile yatırım arasındaki bağ zayıflamıştır.

1980'den itibaren tüm sendikal faaliyetler yaklaşık dört sene askıya alınmıştır.²⁶⁴ Öte yandan askeri darbeye birlikte DİSK yöneticileri yargılanmış, grev yasaklanmış, ücretler toplu sözleşme ile belirlenirken Yüksek Hakem Kurulu tarafından belirlenmeye başlamıştır.²⁶⁵ Yüksek Hakem Kurulu'nun oluşumunu ve tüm sendika üyelerini kapsayan 2364 sayılı Yasa ile süresi sona eren toplu sözleşmelerin, sosyal zorunluluk hallerinde tekrar yürürlüğe konulması öngörülmüştür.²⁶⁶ Süresi sona eren sözleşmelerin taraf sendikaların adları korunarak, iradeleri dışında YHK tarafından yeniden yürürlüğe konulması, ilgili sözleşme kapsamındaki işçilerin yeni bir toplu sözleşme hakkından yoksun kalmalarına neden olmuştur.²⁶⁷ Nitekim bu işçilerin yeni dönemin toplu sözleşme hakkından faydalanabilmeleri için ilgili sendikalardan istifa edip, toplu sözleşme hakkı bulunan sendikalardan birine üye olmaları zorunlu hale getirilmiştir.²⁶⁸ Sendikal haklar daha sonra geri verildiyse de dönemin siyasi ortamının yarattığı baskı ve yüksek enflasyon oranları nedeniyle işçi ücretleri çok düşük seviyelerde kalmıştır. 1980 – 1989 arasındaki ücret erozyonu o kadar derindir ki, toplumsal olaylar ve seçimlerin de etkisiyle 1989 sonrasında bu erozyonun “düzeltilmesi” kaçınılmaz hale gelmiştir.²⁶⁹ Nitekim kamu sektörü işçilerinin başını çektiği “bahar

²⁶⁴ Akalın, s. 116.

²⁶⁵ Korkut Boratav, “İktisat Tarihi 1981 -1994”, **Bugünkü Türkiye 1980 – 1995**, Sina Akşin (drl.), 4. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2002, s. 163.

²⁶⁶ Ketenci, s. 167.

²⁶⁷ Ketenci, s. 167.

²⁶⁸ Ketenci, s. 167.

²⁶⁹ Yentürk, s. 116.

eylemleri”, demir-elik, SEKA ve Zonguldak grevleri ve dönemin iktidar partisi olan ANAP’ın iki referandum yenilgisi ile seçim hezimetinin st üste gelmesi ardından 1989’da kamu işçilerine %42’lik zam verilmiş, daha sonra bunu memur zamları izlemiştir.²⁷⁰

1987-88’e kadar sıkı para politikaları ve ücretler üzerindeki baskılarla kapasite kullanım oranları artırılarak büyüme sağlandıysa da bu tarihlerden itibaren Türkiye yeniden bir ekonomik bunalım içine srklenmitir. Bunun sebebi 1980’lerde yaşanan büyümenin reel bir üretim artıından değil, kapasite kullanım oranlarındaki artıştan kaynaklanması ve 80’lerin sonunda kapasitenin sınırlarına varılmış olmasıdır.

4.1.4. 1990’lardan Günümüze İktisadi Geliimler ve Etkileri

1970’lerin sonuna kadar sabit kur sistemi ve sermaye hareketlerinin denetim altında tutulması iktisadi dengesizlik ya da kriz anlarında devletin elinde ekonomiye müdahale edebileceği birkaç iktisadi araç bulunmasına olanak tanıyordu. Yapısal uyum politikaları ile bu araçlar devletin elinden alınmıştır. Devletin elindeki kur-faiz argümanları da 1989’daki finansal liberalizasyonla kısıtlanmıştır. 1989 yılında TL’nin konvertibilitesinin ardından Türkiye de diğer gelişmekte olan ülkeler gibi yoğun dış sermaye akımlarına maruz kalmıştır.

Mali yapıları güçsüz, sermaye miktarı kıt olan gelişmekte olan ülkelerdeki yüksek faizler gelimi ülkelerin sıcak paralarını hızla söz konusu az gelimi para piyasalarına yöneltmiştir. 1990’ların sonlarına doğru hız kazanan sıcak para akımları girdikleri ülkenin yerel parasının değerini artırması, faiz oranlarını daha da yükseltmesi ve en önemlisi siyasi ya da ekonomik bir istikrarsızlık sezdiğinde girdiği ülkeyi terk etmesi ile mali yapı üzerinde büyük bir tehdit oluşturmuştur.

Türkiye’de sıcak paranın yönetilmesine ilişkin hiçbir düzenleme yapılmamıştır. Sıcak para önünde vergi ya da TCMB’nin sterilizasyon politikaları uygulaması söz konusu olmamıştır. Hatta sıcak para akımları devletin borçlanması yolunda kullanabileceği bir kaynak olarak grlmtir. Hükümet, kısa dönemli sermaye girişlerini kamu harcamaları için

²⁷⁰ Boratav, Bugünkü Türkiye 1980 – 1995, s. 167.

kaynak olarak kullanarak, cari açıklarını ve faiz harcamalarını bir vergi reformu yapmaksızın artırabilme olanağı bulmuştur.²⁷¹

Türkiye 1990'lara savaş ve ekonomik krizle başlamıştır. 1991 yılında ortaya çıkan Körfez Krizi, siyasi hareketlilik ve erken seçimin neden olduğu belirsizlikler para politikasının uygulanmasını zorlaştırmış, döviz kurları enflasyondan daha hızlı artmıştır.²⁷²

1993 yılında ekonomi artan iç taleple birlikte hızla büyümüştür. İç talep artışının altında 3 temel neden yatmaktadır²⁷³: a. Yüksek kamu açıklarının 1980 sonrası GSMH içindeki payının en yüksek seviyeye çıkması, b. Yurt dışından ucuz kaynak sağlayan banka kredilerinin finansman desteği, c. 1989-1990 döneminde değerlendirilen kurların yüksek büyümeyle birlikte yatırım talebini artırmasıdır. Bu çerçevede artan iç talebin ihraç edilebilir fazlayı da emmesi cari işlemler açığının yükselmesine neden olmuştur.²⁷⁴

Para ikamesinin hızlandığı 1993 yılı sonu itibariyle mali piyasaların istikrarsızlığının artması, döviz kurlarındaki aşırı dalgalanmalar ekonomide kötümser beklentilerin artmasına, belirsizliğe yol açmış; 1994 yılı başında yüksek kamu açıklarına rağmen faizlerin düşük tutulmaya çalışılması mali piyasalarda tansiyonu artırmış ve Hazine'nin kısa vadeli avansı hemen yıl başında kullanmasıyla piyasalarda oluşan likidite döviz üzerinde baskı yaratmıştır.²⁷⁵ Artan likiditenin kurlar üzerindeki baskısının rezerv kaybına yol açmamasına çaba gösterilmiş, finansal istikrarın korunması ön planda tutulmuş, ancak bozulan dengelerin yeniden inşası, bir istikrar programı uygulamasını şart kılmıştır.²⁷⁶

Krizin etkilerini bertaraf etmek için 5 Nisan İstikrar Paketi uygulamaya konulmuştur. 5 Nisan İstikrar Paketi kısa vadede enflasyonu düşürerek mali piyasalar ve döviz kurlarında

²⁷¹ Yentürk, s. 116.

²⁷² Mehtap Kesriyeli, "1980'li Yıllardan Günümüze Para Politikası Gelişmeleri", TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 1997, Yayın No: 97/4, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/mehtap.pdf> (16 Kasım 2007), s. 23.

²⁷³ Şükrü Binay ve Kürşat Kunter, "Mali Liberalleşmede Merkez Bankası'nın Rolü", TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 1998, Tartışma Tebliği No: 9803, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/98/gece2.html> (16 Kasım 2007), s. 20.

²⁷⁴ Boratav, s. 209.

²⁷⁵ Şükrü Binay ve Kürşat Kunter, "Mali Liberalleşmede Merkez Bankası'nın Rolü", TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 1998, Tartışma Tebliği No: 9803, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/98/gece2.html> (16 Kasım 2007), s. 20.

²⁷⁶ Mehtap Kesriyeli, "1980'li Yıllardan Günümüze Para Politikası Gelişmeleri", TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 1997, Yayın No: 97/4, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/mehtap.pdf> (16 Kasım 2007), s. 24.

denge sağlamayı, orta vadede ise mali piyasalarda istikrarsızlığa neden olan kamu açıklarına kalıcı çözümler üretmeyi, dış açığa köklü çözümler getirerek sürdürülebilir büyümeyi amaçlamıştır.²⁷⁷

Kriz neticesinde emek gücü ile ilgili alınan karar ise reel ücretlerin azaltılması yönünde olmuştur. 1980'lerin sonlarında elde edilmiş gelir artışı 5 Nisan Kararları ile yeniden kaybedilmiştir. Özel imalat sanayiinde reel ücretler dolar üzerinden %40 oranında düşüşle 1988 krizindeki düzeyine inmiştir, 1994'te reel ücret düzeyi imalat sanayiinde bir yıl öncekinin yarısına inerken atıl işgücü %16,6 oranı ile doruğa çıkmıştır.²⁷⁸ Reel sektördeki bunalım kapasite kullanım oranlarını düşürmüş, pek çok işyerinin kapanmasına neden olmuştur. Özel imalat sanayiindeki kapasite kullanım oranı 1993'ün 2. çeyreğinde %79,6 iken 1994'ün aynı döneminde %63,2'ye düşmüş, Nisan 1993'de 1,6 milyon olan işsiz sayısı Nisan 1994'de 1,864 milyona fırlamıştır; GSMH'daki düşüş ise %6 oranındadır.²⁷⁹

1994'teki devalüasyon ihracat ve ithalat dengesinin bir süre düzgün işlemesine destek olmuşsa da 1996'dan itibaren durum tersine dönmüştür. Sermaye girişlerinin önünde hiçbir engelin olmayışı kısa sürede TL'nin aşırı değerlenmesi ve faiz oranlarının yükselmesine yol açmıştır. Sık sık IMF ile iktisadi programlara imza atan Türkiye 2000 yılından itibaren yeniden IMF ile bir istikrar programını uygulamaya koymuştur. “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” adı verilen program, kademeli olarak enflasyonun düşürülmesi için kurun çıpa olarak kullanılacağı, mali piyasalarda sıkı para politikasının uygulanacağı bir plana dayanmaktaydı. Böylece iç talep ve ithalat daralacak, ihracat artacaktı. Ancak ihracatın artabilmesi için ihracata konu olabilecek ürünlere yapılan yatırımların yetersiz olması, ihracatın ithalatı karşılama oranının düşüklüğü ve ithalatın %21'inin yatırım ve %65'inin ara malı içerikli olması, yani ithalata bağımlılık oranının yüksek olması hesaba katılmamıştı.²⁸⁰ Üretim kesiminin nitelik itibarıyla zayıf olmasının yanı sıra para piyasasında döviz kurunun çıpa olarak kullanılması TL'nin değerini yükseltmiş, yerel paranın değerlenmesi ise dış ticaret

²⁷⁷ Kesriyeli, s. 25.

²⁷⁸ Gülten Kazgan, “1990 Sonrası Yıllarda Türkiye’de Krizler ve İşsizlik; Çalışanlar ve Sosyal Güvenlikleri için Çözümler Açısından Bir İrdeleme”, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi 17-18 Mayıs 2002, http://kazgan.bilgi.edu.tr/docs/1990_sonrasi_yillarda_Turkiye.doc (02.06.2007), s. 6.

²⁷⁹ Gülten Kazgan, “1990 Sonrası Yıllarda Türkiye’de Krizler ve İşsizlik; Çalışanlar ve Sosyal Güvenlikleri için Çözümler Açısından Bir İrdeleme”, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi 17-18 Mayıs 2002, http://kazgan.bilgi.edu.tr/docs/1990_sonrasi_yillarda_Turkiye.doc (02.06.2007), s. 6.

²⁸⁰ Yentürk, s. 31.

açığının hızla artmasına neden olmuştur. Değerlenen TL'nin reel sektör üzerindeki olumsuz etkisi faiz oranlarındaki düşüşle dengelenememiştir. Cari işlemler açığı ise 1999'da %5,9 iken 2000'de sürekli artış göstermiş, Haziran'da %28'e, sene sonunda ise %49,7'ye yükselmiştir.²⁸¹ Netice itibariyle sıcak para girişleriyle artan parasal tabanın sterilizasyonla kontrol altına alınmaması, buna karşılık kurun baskı altında tutulması kur ile faiz arasındaki makasın aşırı derecede açılmasıyla sonuçlanmış ve krizler ortaya çıkmıştır.

Türkiye, cari açığın neden olduğu 2001 krizini uluslar arası fon akımlarıyla gidermeye çalışmıştır. Buradaki en büyük risk Türkiye'deki reel sektörün cari işlemler açığı nedeniyle ihtiyaç duyduğu finansmanın esas olarak spekülative nitelikli ve borç artırıcı öğeler içermesidir.²⁸²

2001 sonrasında uygulanan sıkı para ve maliye politikalarıyla enflasyon ve faiz oranlarında ciddi bir düşüş yaşanmıştır. 1999'da %65 olan enflasyon oranı 2005'te tek haneli rakamlara inmiştir.²⁸³ Buna ek olarak ekonomide yüksek büyüme oranlarının yakalanmış olması ve 2001'de gayri safi yurt içi hasılasının (GSYİH) %33'ü kadar bütçe açığı veren Türkiye'de bu oranın 2005'te %2'lere düşmesi AB çevrelerince başarı olarak nitelendirilse de yüksek cari açık ve işsizlik sorununun henüz çözülmediği sıklıkla belirtilmektedir.

4.2. Türkiye Emek Piyasasının Yapısal Özellikleri ve AB İle Karşılaştırmalı Analizi

4.2.1. Emek Gücünün Sektörel Dağılımı

Emek gücünün sektörel dağılımını belirleyen faktörlerden en önemlisi gelirin talep esnekliğidir. Kalkınmanın başlangıcında sınıflı mamuller için gelirin talep esnekliği yüksektir, ancak daha sonraki aşamalarda teknolojik gelişimin etkisiyle bu sektörde gelirin talep

²⁸¹ Erinç Yeldan, "Behind The 2000/2001 Turkish Crises: Stability, Credibility, and Governance, for Whom?", http://www.bilkent.edu.tr/~7Eyeldane/Chennai_Yeldan2002.pdf (02 Haziran 2007), s. 6.

²⁸² Erinç Yeldan, "2001 Krizi Sonrasında Türkiye: Dış Borçlanma ve Spekülasyona Dayalı Büyüme Çözülürken", Haziran 2006, http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/MalatyaKurultay_Haz2006 (02 Haziran 2007), s. 5.

²⁸³ European Commission, "Turkey Economic Profile", Enlargement, 2006 http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/economic_profile_en.htm (02 Haziran 2007).

esnekliği azalmaya başlar. Tarım ve sanayideki emek yoğunlaşması gelişim arttıkça hizmet ve teknoloji ağırlıklı üretim alanlarına kayar.

İşgücünün, emek piyasası ve ekonomik gelişimlerle birlikte tarım sektöründen ayrılması doğal bir süreçtir. Bir yandan tarım ürünlerine olan talebin gelir artışına göre daha düşük bir hızda artması (Engel Yasası), öte yandan tarım sektöründe birkaç aşamada yaşanan mekanizasyon, gübreleme, sulama, tohum ışlahı ve biyoteknoloji gibi devrimci teknolojik sıçramalar, tarım sektöründe çalışanların sayısında dramatik bir azalmayı gündeme getirmektedir.²⁸⁴

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında Türkiye'deki tarım sektörünün istihdam içindeki payı %80'lerde iken 2004 yılında bu oran %34'e kadar gerilemiştir. Sanayi sektörünün istihdam içindeki payı ise %4'lerden günümüze %18'lere; hizmet sektörünün payı da benzer gelişme göstererek %47'lere kadar ulaşmıştır.²⁸⁵

Türkiye'deki tarihsel süreçten bahsedilirken, teknolojik donanım eksikliği ve dış dünyanın Türkiye'ye biçtiği rol nedeniyle yakın zamana kadar bir tarım ülkesi olma niteliği taşıdığı belirtilmiştir. Özellikle 1940'ların sonunda hedeflenen sınaî kalkınma hedefi ABD tarafından reddedilmiş, yapılacak yardımların ön koşulu Türkiye'nin karşılaştırmalı üstünlüğünün olduğu tarım alanında bir programlamayı hayata geçirmesini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda sınaî kalkınmadan vazgeçilmiştir. Daha sonraki yıllarda kalkınma planlarıyla sınaî gelişim sağlanmaya çalışıldıysa da bu gelişimin finansörünün dış ülkeler olması sebebiyle milli, istikrarlı bir sanayi sektörü oluşturulamamıştır. Böyle bir tarihsel sürecin ardından Türkiye'deki emek piyasasının sektörel dağılımının hala geçmişin izlerini taşıdığından bahsedilebilir. Günümüz koşulları ise üretim ve para piyasalarını çok uluslu şirketlere emanet eden küreselleşme kurallarının geçerli olduğu bir dönemi ifade etmektedir.

Türkiye'de tarımın payı zaman içerisinde düşüş göstermiş olmakla beraber, 2004 yılı itibariyle %34'lük oranı ile AB ülkelerine göre hala çok yüksek bir orana sahiptir. AB'ye üye ülkeler içerisinde tarımın istihdamdaki payının en yüksek olduğu ülke %18 ile Polonya'dır.

²⁸⁴ Parasız ve Bildirici, s. 337.

²⁸⁵ Lordoğlu ve Selamoğlu, s. 19.

Tablo 7

İstihdamın Sektörlere Göre Dağılımı, (%) 2004

	Tarım	Sanayi	Hizmet
AB 15	3,7	27	69,3
Euro Bölgesi	4,3	28,2	67,5
İngiltere	1,3	22,3	76,4
Türkiye	34	23	43
İsveç	2,1	22,6	75,2
İspanya	5,5	30,5	64
Slovak Cumhuriyeti	5,1	39	55,9
Portekiz	12,1	31,4	56,5
Polonya	18	28,8	53,2
Hollanda	3	20,3	76,6
Lüksemburg	1,3	21,2	77,5
İtalya	4,5	31	64,5
İrlanda	6,4	27,7	65,9
Macaristan	5,3	33,2	61,5
Yunanistan	12,6	22,5	64,9
Almanya	2,4	31	66,6
Fransa	3,5	23	72,6
Finlandiya	4,9	25,7	69,3
Danimarka	3,1	23,7	73,1
Çek Cumhuriyeti	4,3	39,4	56,3
Belçika	1,7	24,9	73,4
Avusturya	5	27,8	67,2

Kaynak: OECD, OECD Labour Force Statistics 1984-2004, 2005, Aktaran: TİSK, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu (2)”, **TİSK Kıyaslama Raporu**, Ankara, 2006, s. 77.

Tarım sektörü, her ne kadar istihdam ettiği emek gücü miktarı azalmışsa da hala toplam işgücünün üçte birini istihdam etmektedir. İşgücünün üçte birini istihdam etmesine rağmen, tarımın GSMH içerisindeki payı düşüktür. 2001 yılı GSMH içinde tarımın payı %13’tür ve 15 + yaş işgücünün %35’i tarım sektöründedir, bu oran gelişmiş ülkelerde %3 kadardır.²⁸⁶ Bugün toplam nüfusun yaklaşık üçte birini kapsayan tarım sektörünün GSMH’den aldığı pay daha da düşmüştür. Avrupa Birliği üyelerinden tarım sektöründeki istihdam payının en düşük olduğu (%2,9) Almanya, %35’lik oranı ile sanayi sektöründeki en yüksek istihdama sahiptir.

²⁸⁶ Berrin Ceylan - Ataman, “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, TİSK Aylık Dergisi, Ekim 2003, http://tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48 (10 Haziran 2007).

Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin üyelik sürecinde sorun olarak gördüğü en önemli konulardan biri tarım sektörüdür. Diğer alanlarda olduğu gibi tarım alanında da Avrupa Birliği'nin ortak hareketini sağlayan politikalara uyum şartı aranmaktadır. Avrupa Birliği'ni tarım sektöründe bütünleştiren program “Ortak Tarım Politikası”dır. Türkiye tarımının Avrupa OTP'sine tam uyumu sağlandığında tarım ürünlerinin serbest dolaşımı sağlanacaktır. Türkiye'nin OTP'ye uyum sürecindeki en büyük sorunu tarımda yer alan gizli işsizlik, tarımsal alanda çalışan işgücünün sosyal güvenlik haklarından mahrum olmaları ve kayıt dışılığın yaygınlığıdır. Avrupa Birliği ile tarım alanındaki uyum faaliyetlerine 25 Temmuz 2003'te uygulamaya konulan “Avrupa Birliği Müktesebatı'nın Üstlenilmesine İlişkin Gözden Geçirilmiş Ulusal Program” ile başlayan Türkiye'nin önünde aşılması gereken pek çok aşama mevcuttur. Bu aşamalardan öncelikli olanları bitki sağlığı, gıda kontrolü ve güvenliğinin sağlanması gibi daha çok AB ülkeleri ile yapılan dış ticarete ihraç mallarının standardını yükselten politikaların hayata geçirilmesidir. Bu politikalar sonucunda tarımsal ürün ihracatımız artmıştır ancak aynı zamanda ithalatımızda da artış görülmüştür. Örneğin, 2002'de 1,9 milyar Euro olan Türkiye'nin AB ülkelerine tarımsal ürün ihracatı, 2003'te 2 milyar Euro'ya çıkmıştır. 2002'de 965 milyon Euro olan Türkiye'nin AB'den tarımsal ithalatı ise 2003'te 1.027 milyon Euro'ya yükselmiştir.²⁸⁷

Türkiye tarım alanında Avrupa Birliği standartlarına erişebilmek için tarımsal istihdamı etkileyecek bir dizi değişikliğe de imzasını atmıştır. Örneğin 2000 ve 2001'de daha maliyetli olan ürün desteği yerine çiftçilere doğrudan gelir desteği sağlayacak bir reform uygulamaya konulmuş; diğer taraftan tarımsal girdi ve çıktıyı kontrolünde tutan kamu teşkilatlarının özelleştirilmesini gerçekleştirilmiştir.²⁸⁸ Kamu teşkilatlarının özelleştirilmesiyle yaratılacak bir rekabet ortamının tarımsal verimi artıracağını bu şekilde hem bütçenin giderler kaleminin hafifleyeceği hem de ürün kalitesinin artırılacağı belirtilmektedir. Türkiye kırsal kesimde istihdam edilen tarımsal işgücünün sayısını Avrupa Birliği standartlarına yaklaştırmak ve devletin borç yükünü azaltmak için IMF ve Dünya Bankası'nın destekleriyle uygulamaya koyduğu sıkı maliye ve para politikaları ile işgücü üzerinde yoğun bir baskı yaratmıştır. Tarımsal kredilerinin faizleri artırılmış, Şeker Yasası, Tütün Yasası gibi yasalarla üretim şartları ağırlaştırılmış ve bazı destekler kaldırılmıştır. Avrupa Birliği'nin Türkiye'den

²⁸⁷ İKV, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, s. 45.

²⁸⁸ OECD, “Economic Survey of Turkey 2006”, Policy Brief, Ekim 2006, http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_201185_37492245_1_1_1_1.00.html (20 Mart 2007).

beklediği tarımsal teknolojinin ilerletilmesi, çiftçilerin daha iyi çalışma şartlarına sahip olabilmesi için sosyal güvenlik önlemlerinin artırılması, küçük ve parçalı arazilerin büyük ve verimli tarımsal alanlar haline getirilmesi gibi uygulamalar Türkiye'nin mevcut ekonomi politikası ve istihdam yapısı ile çelişmektedir. Türkiye tarım sektörü üzerindeki baskıyı artırarak kırsal kesimden kente göçün artmasına neden olmuştur. Kentler ise göç eden vasıfsız işgücünü emecek yeterlilikteki istihdam olanaklarından yoksun olduğundan işsizlik oranları kentsel alanlarda daha da artmıştır. Örneğin, 2006 yılının Ocak-Mart ayı rakamlarına göre işsizlik oranı kentsel yerlerde yüzde 13,9 iken kırsal yerlerde 8,8'dir. Kentsel yerlerde işgücüne katılma oranı 0,5 puanlık artışla yüzde 44,6, kırsal yerlerde ise 4 puanlık azalışla yüzde 47,1'dir.²⁸⁹

Türkiye'deki tarımsal arazi yapısı ve çalışanların niteliği de Avrupa Birliği ile uyumsuzluk içerisindedir. Türkiye'deki tarımsal araziler küçük ve parçalıdır; çalışanlar ise genellikle aile bireyleridir. Tarım sektörünün göreceli ağırlığının bir sonucu olarak toplam işgücünün %42,9'u ücretli ve yevmiyeli çalışmakta iken %31,1'i kendi hesabına çalışan ve işveren, %25,8'i ise ücretsiz aile işçisi konumundadır.²⁹⁰

Türkiye'nin, AB ile sanayi sektöründeki uyum çalışmaları 1999'da aday ülke olarak kabul edildiği Helsinki Zirvesi'nden sonra önem kazanmıştır. Türkiye'den beklenen AB müktesebatında tüm üye ülkeler için belirlenen küreselleşen dünya ile uyumlu, dışa açık, rekabet gücünü artıran, verimli bir sanayi politikasıdır. Bu anlamda AB'nin ısrarla üzerinde durduğu konu Türkiye'deki yabancı yatırımların az, sosyal sigorta ve diğer kesintilerin yüksek olduğudur. Daha düşük vergiler ve sosyal güvenlik ödemeleri ile emek piyasasının esnekliğinin artırılacağını, böylelikle daha çok istihdam olanağının ortaya çıkacağı savunulmaktadır.

Türkiye, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Rekabet Kurumu gibi organlarıyla AB ile sanayi sektöründeki uyumu artıracak pek çok düzenlemeyi uygulamaya koymuştur. Örneğin 11 Aralık 2001 tarihinde çıkan Bakanlar Kurulu Kararı ile şu alanlarda reform yapılması öngörülmüştür: Şirket kuruluşu, istihdam (yabancıların çalışma izinleri), sektörel lisanslar, arazi temini ve arsa geliştirme, vergi ve teşvikler, gümrük ve

²⁸⁹ İşsizlik Oranları Hep Yüksek, 22 Mayıs 2006, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6168 (20 Mayıs 2007).

²⁹⁰ Mehmet Gök, **İşgücü Piyasası ve Kobiler**, 1. Basım, Ankara: Roma Yayınları, 2004, s. 11.

teknik standartlar, fikri mülkiyet hakları, doğrudan yabancı yatırım mevzuatı, yatırım promosyonu ve KOBİ.²⁹¹ Sanayi sektörünün uyumu ile ilgili Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, 6 Mart 2003'te yürürlüğe giren Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, Ticaret Kanunu, İş Yasası, Vergi Usul Kanunu gibi yasal düzenlemeler bunlardan bazılarıdır.

Türkiye’de sanayi denince akla imalat sektörü gelir. İmalat sektörü gıda, dokuma, orman, kağıt, metal, makine gibi üretim dallarını kapsar. Türkiye’deki en yüksek işsizlik oranı imalat sektöründedir. Ayrıca işten çıkartılanlar açısından baktığımızda imalat sanayinin %50 ile ilk sıraya yükseldiği görülür.²⁹² Bunun anlamı Türkiye sanayisinin istihdam yaratma kapasitesinin oldukça düşük olduğudur.

Özetle, Türkiye’deki istihdamın sektörel dağılımı Avrupa Birliği’ndeki dağılıma uymamaktadır. Tablo 7’de görüldüğü üzere, AB 15’te tarımın tüm istihdam içerisindeki payı %3,7 iken Türkiye’de %34’tür. İstihdamın sanayi sektöründeki payı AB rakamlarına yaklaşmış görünse de hizmetler sektöründe büyük bir farklılık bulunmaktadır. 2000 ve 2001 krizleri sonrasında uygulanan sıkı para ve maliye politikalarının etkisiyle iç talep azaltılmış, bu durum hizmet sektöründe yaratılan istihdam olanaklarının zamanla azalmasına neden olmuştur. Örneğin, 2005 yılında ticaret sektöründe 381 bin kişilik yeni istihdam yaratılırken, 2006’daki artış 149 bin kişiye gerilemiştir.²⁹³ Bu durum, tarım sektöründen ayrılan işgücünün istihdamının önündeki engellerden birini oluşturmaktadır.

4.2.2. Demografik Yapı ve İşgücüne Katılım

Türkiye’nin demografik yapısı uzun yıllar Avrupa Birliği’ne üyelik sürecindeki en büyük sorunlardan biridir. Devlet İstatistik Enstitüsü’nün (DİE) 2005 yılı Nisan, Mayıs

²⁹¹ Esra Uyanusta, “Avrupa Birliği’nin Sanayi Politikası”, **15 Soruda 15 AB Politikası Serisi**, 3. Baskı, İKV, 2005, s. 26.

²⁹² Ansal ve Diğerleri, s. 119.

²⁹³ TÜSİAD, “Sanayi ve Hizmet Sektöründeki İstihdam Artışı Yavaşlıyor”, Basın Bülteni, 5 Haziran 2007, <http://www.tusiad.org/haberler/basin/duyuruno987.pdf> (25 Haziran 2007).

ve Haziran aylarını kapsayan (2005 yılı II. Dönem) verilerine göre Türkiye nüfusu 71 milyon 469 bin kişidir.²⁹⁴

1980'lere kadar hızla artan ülke nüfusunun 1980'lerden sonra artış hızında azalma meydana gelmiştir. Buna göre 2000'de yıllık %1,7 olan nüfus artış hızı 2005'te %1,3'e düşmüştür.²⁹⁵

1988 – 2004 yılları arasında 15 yaş üzeri nüfus artışı %48 olarak gerçekleşmiş, işgücü ise sadece %26 oranında artabilmiştir.²⁹⁶ Bu dönem içerisinde istihdamdaki artışı ise %23,5'tir. Buna karşılık faal nüfus içinde işgücüne katılanların oranı 1988 yılından bu yana düzenli (%57,5'den %48,7'ye kadar) olarak azalmaktadır.²⁹⁷

AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında işgücüne katılım oranının en düşük seyrettiği ülkenin Türkiye olduğu görülmektedir. İşgücüne katılım oranının yüksek olması için öncelikle makro ekonomik istikrarın sağlanması gerekir, ancak makro ekonomik istikrar da tek başına yeterli değildir. Talep edilen niteliklerde işgücü arzının bulunması gereklidir. Bunun yanında ülkenin sosyal yapılanması da özellikle kadınların işgücüne katılımını desteklemelidir.²⁹⁸ Cinsiyete dayalı olarak işgücüne katılma oranı kadınlarda AB 15'te %62,8 iken Türkiye'de %25,4'tür.²⁹⁹

²⁹⁴ Özlem Işığışok, **XXI. Yüzyılda İstihdam ve İnsana Yakışır İş**, Bursa: Ezgi Kitapevi, 2005, s. 108.

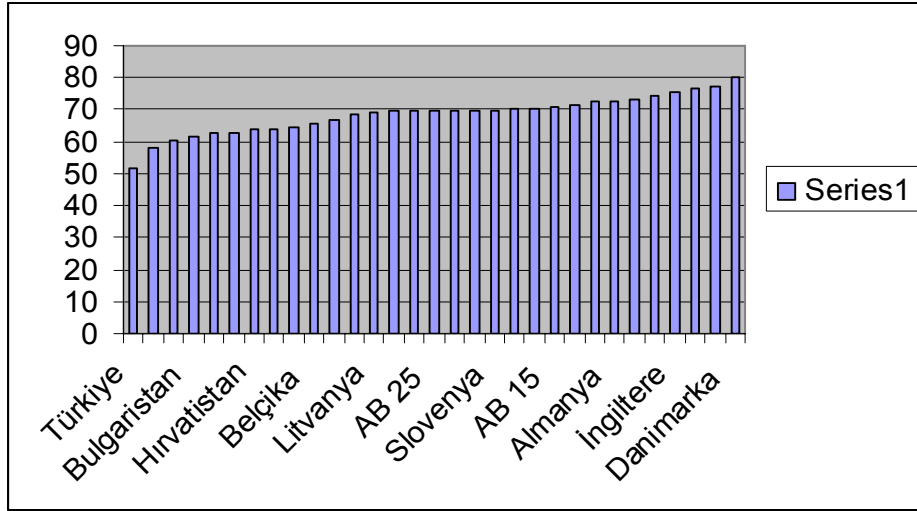
²⁹⁵ The World Bank Group, "Turkey Data Profile", World Development Indicators Database, Nisan 2007, <http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?SelectedCountry=TUR&CCODE=TUR&CNAME=Turkey&PTYPE=CP> (25 Haziran 2007).

²⁹⁶ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 194.

²⁹⁷ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 194.

²⁹⁸ TİSK, Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu (2), s. 79.

²⁹⁹ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 198.



Grafik 6. 15-64 Yaş Grubu Nüfusun İşgücüne Katılma Oranı, (%), 2004
Kaynak : Employment in Europe 2005 Aktaran: TİSK, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu (2)”, s. 79.

Türkiye’den sonra %58,3’lük oranı ile en düşük işgücü katılım oranına sahip ülke Malta’dır. Türkiye artan işgücünü istihdam edecek iş yaratabilme konusunda sorun yaşamaktadır. Bu bağlamda Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde karşılaştığı en büyük avantaj/dezavantaj hızla artan genç nüfustur. Genç nüfusun artışı konusunda iki görüş mevcuttur. Genç nüfus artışını avantaj olarak görenlere göre Türkiye genç nüfusu ile AB’ye dinamizm getirecektir. Demografik projeksiyonlara göre AB’nin gelecek yıllardaki nüfus artışı çok düşük seviyelerde olacak ve bu durumda zaten yüksek olan yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı daha da yükselecektir.³⁰⁰ Yaşlı nüfusun sosyal güvenlik harcamalarını karşılayacak aktif işgücünden yoksun bir AB’nin Türkiye’nin genç nüfusuna ihtiyacı olduğu görüşlerden biridir. Avrupa’nın demografik yapısına bakıldığında, 55 yaş ve üzeri işgücünün 2003’teki istihdam oranının sadece %40 olması endişe vericidir.³⁰¹ Avrupa son 10 yıldır işgücüne katılımı artıracak politikalar üzerinde yoğun tartışmalar yaşamaktadır. Bunlardan biri emeklilik sistemi ve sosyal güvenlik harcamalarının kısılmasıdır. Ancak diğer taraftan zaten işsizlik sorunuyla mücadele eden Avrupa’ya tam üyelik sonucu göç edecek genç nüfusun işsizliği daha da artıracığı belirtilmektedir. Bu durum da Türkiye’nin üyelik sürecindeki en büyük dezavantajıdır.

³⁰⁰ Faruk Şen ve Dieter Rehwinkel, **Türkei und Europäische Integration**, Köln: Zentrum Für Türkeistudien, Önel Basım, 1986, s. 138.

³⁰¹ European Commission, *More and Better Jobs For All*, s. 9.

Tablo 8

İşgücü Durumu (Mayıs 2007)

	Türkiye	Kent	Kır
Kurumsal Olmayan Sivil İşgücü (000)	73.414	46.274	27.140
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus (000)	52.415	33.425	18.990
İşgücü (000)	25.574	15.280	10.294
İstihdam (000)	23.309	13.617	9.692
İşsiz (000)	2.265	1.663	602
İşgücüne Katılma Oranı (%)	48,8	45,7	54,2
İstihdam Oranı (%)	44,5	40,7	51
İşsizlik Oranı (%)	8,9	10,9	5,8
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	11,5	11,2	12,4
Genç Nüfusta İşsizlik Oranı (%)	17,5	19,9	13,4
Eksik İstihdam Oranı (%)	3,4	3,1	3,9
Genç Nüfusta Eksik İstihdam Oranı (%)	3,7	3,3	4,7
İşgücüne Dahil Olmayanlar (000)	26.840	18.145	8.696
Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Araştırması 2007 Mayıs Dönemi Sonuçları (Nisan, Mayıs, Haziran 2007), Haber Bülteni, http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=549 (17 Temmuz 2007).			

4.2.3. İşgücünün Niteliği

Bazı ekonomistlere göre; “Avrupa’nın esnek olmayan emek piyasalarında emek maliyeti yüksektir, ancak sermaye maliyeti giderek düşmektedir. Dolayısıyla emeğin yerini sermayenin alması eğilimindedir.” Bunun anlamı ise işsizliğin artmaya devam edeceğidir.³⁰²

Küreselleşmenin etkisiyle rekabet arenasında kar payını yükseltmek isteyen girişimciler teknolojik gelişimlerini ar-ge çalışmaları ile hızla desteklemektedirler. Bu bağlamda bu sürece ayak uydurabilecek vasıflı işgücüne olan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Diğer taraftan vasıfsız işgücünün yapabileceği pek çok iş mekanik teknoloji, bilgisayar yazılımları ile yapılmakta, bu durum da vasıfsız emeğe olan talebi azaltmaktadır. “Örneğin dünyanın en büyükleri arasında yer alan bazı şirketler son birkaç yılda üretim ve ciro açısından 3 - 4 kat büyümeye sergilerken, bünyelerinde barındırdıkları işgücü %25 oranında

³⁰² Nusret Ekin, *Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İTO Yayını, Eylül 2000, s. 48.

azalmıştır.”³⁰³ Avrupa Birliği’nin Lizbon Anlaşmasındaki emek gücü hükümlerini kuvvetlendirmek amacıyla uygulamaya koyduğu 2003 tarihli İstihdam Kılavuzunda da öncelikli olarak eğitimden, emek gücünü uzun dönemli işsizlikten koruyacak her türlü teknolojik gelişimin sağlanması gerekliliğinden sıklıkla bahsedilmektedir.

AB’nin artan bilgi işçisi talebine karşılık Türkiye’nin emek gücü niteliğine bakılacak olursa gelişmenin önündeki en önemli eksikliğin nitelikli işgücü arzının yetersizliği olduğu görülür. Üretim her geçen gün daha da teknoloji ağırlıklı hale gelmektedir. Teknolojik ilerlemenin göstergesi olan inovasyon faaliyetlerinde ise Türkiye’nin pek çok eksikliği vardır. Bunlardan en önemlisi devlet, üniversite ve girişimciler arasında ar-ge çalışmalarını hızlandıracak koordinasyon eksikliğidir. Türkiye’nin fikri ve patent hakları konusundaki başvurularının azlığı inovasyon faaliyetlerindeki yetersizliğin bir diğer göstergesidir.

Teknolojik bilgi donanımının eksik olmasının yanı sıra Türkiye’de temel eğitim düzeyinin de yetersiz olduğu görülmektedir. Genel nüfus sayımı 2000 sonuçlarına göre, çağ nüfusunun (6+yaş) yüzde 12,7’sinin okuma yazma bilmediği; kadınların yüzde 19,4’ünün, yani 5,7 milyonunun, erkeklerin de yüzde 6,1’inin ya da 1,9 milyonunun okuryazar olmadığı tespit edilmiştir.³⁰⁴

Öte yandan, Türkiye genelinde işgücünün %9,7’sini okuryazar olmayanlar, %3,6’sını ise okuryazar olup bir okul bitirmeyenler oluşturmaktadır. DİE’nin yaptığı çalışmalardan hareketle, Türkiye’deki işsizlik ve istihdam sorununa baktığımız zaman, işsizlerin büyük bir kesiminin (%54,98) ilkokul mezunu olduğunu görürüz.³⁰⁵

Özetle, nitelikli işgücüne dahi iş imkânı sağlayacak yeterli yatırım ve alt yapıdan yoksun Türkiye için söz konusu oranları düşürecek genel bir eğitim sistemi ve mesleğe yönelik eğitim olanaklarının geliştirilmesi gerekmektedir.

4.2.4. Kayıt dışı İstihdamın Boyutları

Avrupa Birliği’nin Türkiye’nin emek piyasası ile ilgili olarak üzerinde en çok yoğunlaştığı bir diğer konu kayıt dışı istihdamdır. Özellikle emek yoğun firmalarda emek

³⁰³ Ekin, s. 48.

³⁰⁴ Kepenek ve Yentürk, s. 454.

³⁰⁵ Gök, s. 28.

maliyetleri ve sosyal güvenlik giderlerinden kaçınmak için kayıt dışı istihdamın yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle hızla artan asgari ücret ve yüksek ücret dışı işgücü maliyetleri (emeklilik, sağlık sigortası, iş yaralanmaları, işçi tazminatı ve işsizlik sigortasını kapsayan bordro vergileri) kayıt dışı istihdamı artırıyor olabilir.³⁰⁶

Kayıt dışı ekonominin ülkeden ülkeye büyüklüğü ve tahmin metotlarındaki değişimlere rağmen, Batı Avrupa’da GSMH’nin %5 ile %20’si arasında bulunduğu hesaplanmıştır.³⁰⁷ Türkiye’de ise kayıt dışı ekonominin GSMH’nin %30’u ile %50’si arasında değiştiği tahmin edilmektedir.

Türkiye’de 2001 yılı Hane halkı İşgücü Anketlerine göre istihdam edilen 20 milyon 367 bin kişinin %51,6’sı, yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışmaktadır.³⁰⁸

Avrupa Birliği kayıt dışı istihdamla mücadelede “karma politika yaklaşımı”nı benimsemiştir. Buna göre, üretim ve istihdam üzerindeki vergi ve sigorta prim oranları ile diğer yüklerin kayıt dışılığı teşvik etmeyecek düzeye indirilmesi, bürokrasinin ve kayıtlılık işlemlerinin kolaylaştırılması, kayıtlı işçi çalıştırmanın vergi ve kredi kolaylıklarıyla teşvik edilmesi, kamuoyunun bilinçlendirilmesi, kayıt dışı çalışmaya karşı denetim ve yaptırımların etkinlikle uygulanması gereklidir.³⁰⁹

Kayıt dışı istihdamla mücadelede çözüm olarak önerilen bir diğer husus asgari ücretin düşürülmesidir. 2006 itibariyle Euro cinsinden asgari ücret düzeyi Türkiye’de 331,1 Euro/Ay seviyesindedir.³¹⁰ Bu seviyeyle Türkiye’deki asgari ücret pek çok AB ülkesini geride bırakmaktadır. Örneğin, diğer aday ülkelerden Bulgaristan’da asgari ücret düzeyi

³⁰⁶Dünya Bankası, Türkiye İşgücü Piyasası Raporu, 14 Nisan 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/RESOURCES/361616-1144320150009/Ozet-Overview.pdf> (03 Mayıs 2007).

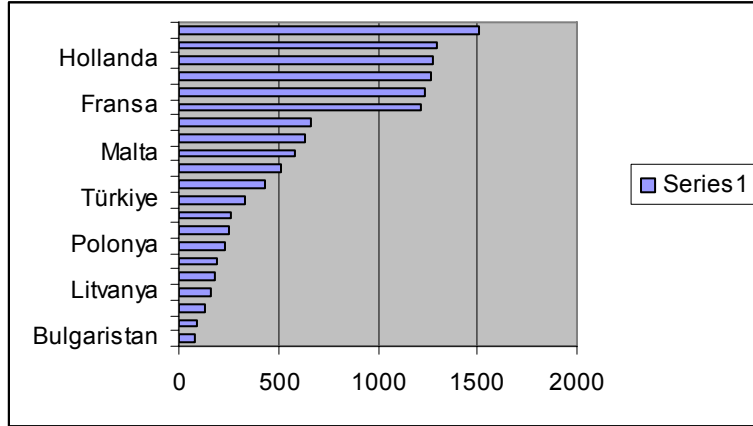
³⁰⁷ Ekin, s. 188.

³⁰⁸ TÜSİAD, **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, İstanbul, Aralık 2002, s. 99.

³⁰⁹ İŞKUR, “Türkiye İş Kurumu II. Genel Kurulu Kararları Çerçevesinde Kısa Vadede Yapılması Gerekenler”, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/genelkurul/KISA%20VADE%202.doc> (30 Mayıs 2007).

³¹⁰ TİSK, Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu (2), s. 120.

ülkemizdekinden %75 ve Romanya’da %73 daha düşükken, milli geliri ülkemizden %143 daha fazla olan Portekiz ile Türkiye’deki asgari ücret aynı seviyede bulunmaktadır.³¹¹



Grafik 7. Ocak 2006 İtibariyle AB Üye ve Aday Ülkelerinin Asgari Ücret Düzeyleri (Euro/Ay)
Kaynak: Eurostat, Aktaran: TİSK, *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu* (2), s. 120.

Türkiye’deki asgari ücretin milli gelir ve kişi başına düşen GSYİH bakımından AB’ye üye olan ülkelere göre yüksek olduğu görülmekle beraber asgari ücreti azaltıcı yönde yapılacak bir düzenlemenin kayıt dışı istihdamı düşük seviyelere düşüreceği kesin değildir. Nitekim ücret dışı maliyetlerin yüksekliği de dikkate alınmalıdır. Ayrıca, bu durumun gelir dağılımı üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olabileceği gözden kaçırılmaması gereken bir husustur.

4.3. AB’ye Üyelik Sürecinde İşsizlik Sorunsalı

4.3.1. Emek Piyasasının Genel Görünümü

Son yıllarda azalma eğilimine giren işsizlik Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecindeki en büyük sosyal ve ekonomik sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. 2006 yılı verilerine göre Türkiye, AB ülkeleri arasında en düşük istihdam oranına sahip ülkedir. Yaklaşık %65

³¹¹ TİSK, *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu* (2), s. 120.

oranında istihdama sahip Avrupa Birliği'ne üye olma yolundaki Türkiye'nin istihdam oranı %46'dır.

Tablo 9

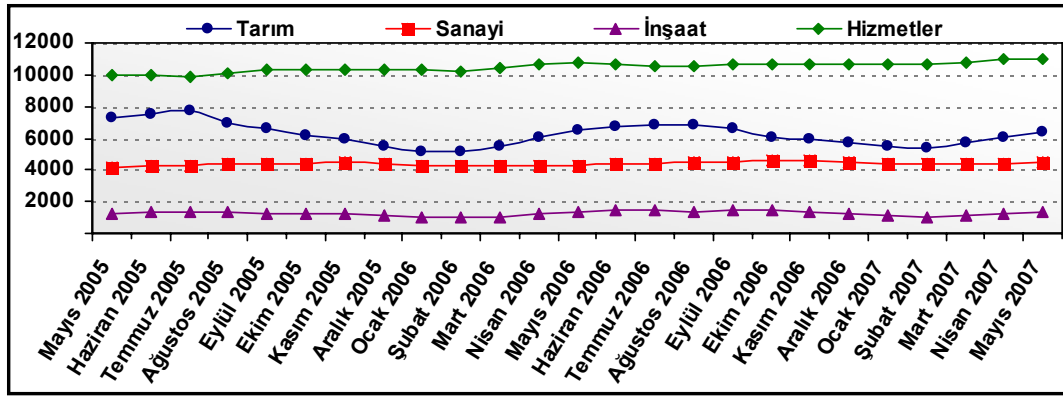
İstihdam Oranı – Toplam (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AB (27 üye)	62.2	62.5	62.3	62.5	62.9	63.4	64.3
AB (15 üye)	63.4	64.0	64.2	64.3	64.7	65.2	66.0
Bulgaristan	50.4	49.7	50.6	52.5	54.2	55.8	58.6
Çek Cumhuriyeti	65.0	65.0	65.4	64.7	64.2	64.8	65.3
Danimarka	76.3	76.2	75.9	75.1	75.7	75.9	77.4
Almanya	65.6	65.8	65.4	65.0	65.0	65.4	67.2
Estonya	60.4	61.0	62.0	62.9	63.0	64.4	68.1
Yunanistan	56.5	56.3	57.5	58.7	59.4	60.1	61.0
İspanya	56.3	57.8	58.5	59.8	61.1	63.3	64.8
Fransa	62.1	62.8	63.0	63.3	63.1	63.1	63.0
Macaristan	56.3	56.2	56.2	57.0	56.8	56.9	57.3
Malta	54.2	54.3	54.4	54.2	54.0	53.9	54.8
Hollanda	72.9	74.1	74.4	73.6	73.1	73.2	74.3
Polonya	55.0	53.4	51.5	51.2	51.7	52.8	54.5
Portekiz	68.4	69.0	68.8	68.1	67.8	67.5	67.9
Romanya	63.0	62.4	57.6	57.6	57.7	57.6	58.8
Slovakya	56.8	56.8	56.8	57.7	57.0	57.7	59.4
İsveç	73.0	74.0	73.6	72.9	72.1	72.5	73.1
Hırvatistan	:	:	53.4	53.4	54.7	55.0	:
Türkiye	48.8	47.8	46.9	45.8	46.1	46.0	45.9

Kaynak: European Commission, Employment Rate – Total (%), Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=de_tailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI/emploi/em011 (03 Mayıs 2007).

En son işsizlik oranlarına bakılacak olunursa, 2007 yılı Mayıs ayı işsizlik oranının geçen yılın Mayıs ayına göre 0,1 puanlık artışla %8,9'a yükseldiği; tarım dışı işsizlik oranının ise değişmeyerek %11,5'te kaldığı görülür.³¹²

³¹² TÜİK, Hane halkı İşgücü Araştırması 2007 Mayıs Dönemi Sonuçları (Nisan, Mayıs, Haziran 2007), 15 Ağustos 2007, Sayı: 131, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=549> (17 Ağustos 2007), s. 2.



Grafik 8. İstihdam Edilenlerin Sektörel Dağılımı, (Bin kişi)

Kaynak: TÜİK, Hane halkı İşgücü Araştırması 2007 Mayıs Dönemi Sonuçları (Nisan, Mayıs, Haziran 2007), 15 Ağustos 2007, Sayı: 131, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=549> (17 Ağustos 2007).

Mayıs 2007 verilerine göre istihdam edilenlerin %27,7'si tarım, %19,1'i sanayi, %5,9'u inşaat, %47,3'ü ise hizmetler sektöründedir. Önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırıldığında, tarım sektöründe istihdam payının 0,7 puan azaldığı, sanayi sektörü payının 0,4 puan, hizmetler sektörü payının ise 0,2 puan arttığı görülmektedir.³¹³

Türkiye'deki işsizliğin nedeni iki temelde ele alınabilir. Birincisi daha önceki bölümde incelendiği üzere emek piyasasının kendine özgü nitelikleri; ikincisi ise ekonominin istihdam yaratabilme yeteneğidir. Niteliksel özelliklerden nüfusun ve işgücünün artış hızı, ülkenin istihdam yaratma potansiyelindeki sınırlılık dikkate alındığında, işsizlikteki artışın tek kaynağı olarak görülemez.³¹⁴ Nitekim 2001 krizinden sonra büyüyen bir ekonomide istihdam oranı artırılmamıştır. 2001 krizinden sonraki dört yıl içerisinde Türkiye ekonomisi Avrupa Birliği ortalamasını aşarak, %7,8'lik bir büyüme oranına erişmiştir.³¹⁵ Ancak kriz sonrası %8,4 olan işsizlik oranı sonraki dört yıl boyunca yaklaşık %10,3 seviyesinde kalmıştır.³¹⁶ Türkiye sadece AB ülkeleri arasında değil, tüm dünyada en yüksek büyüme oranlarına sahip ülkelerden biri olmasına rağmen istihdam oranının en düşük olduğu ülkelerden biridir.

³¹³ TÜİK, Hane halkı İşgücü Araştırması 2007 Mayıs Dönemi Sonuçları (Nisan, Mayıs, Haziran 2007), 15 Ağustos 2007, Sayı: 131, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=549> (17 Ağustos 2007), s. 1.

³¹⁴ Ansal ve Diğerleri, s. 103.

³¹⁵ Alpay Hekimler, "Phase der Transformation", Türkei und EU, Bundeszentrale für Politische Bildung, 28 Mayıs 2006, http://www.bpb.de/themen/4D5U5B,0,0,Phase_der_Transformation.html (06 Haziran 2007), s. 1.

³¹⁶ European Commission, "Turkey Economic Profile", Enlargement, http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/economic_profile_en.htm (20 Haziran 2007).

İstihdamın hızla arttığı Brezilya, Meksika, Arjantin ve İspanya'nın büyüme oranları Türkiye'den düşüktür.³¹⁷

Türkiye ekonomisinin istihdam yaratmadan büyümesiyle ilgili farklı görüşler mevcuttur, bunlardan bazıları aşağıda belirtilmiştir.

- Türkiye'nin istihdam yaratma potansiyeli kısıtlıdır. İstihdamda uzun süreli ve istikrarlı bir artış sağlanabilmesi için yeni yatırımlara dayalı bir verimlilik artışı gereklidir.³¹⁸ Türkiye 2001 krizinden sonra büyük oranda büyümüştür, ancak büyümenin asıl nedeni genel olarak yeni yatırımlar değildir. Büyüme daha çok inşaat, turizm gibi alanlardaki yatırımlardan kaynaklanmıştır, ancak hizmet sektörü altında değerlendirilebilecek bu alanlardaki yeni yatırımlar mevcut işgücünü emebilecek seviyede gerçekleşmemiştir. İmalat sanayiinde yaratılabilecek ek yatırımlar yeni istihdam olanakları yaratma kapasitesi anlamında zengindir. Ancak Türkiye'deki imalat sektörünün büyümesi daha çok kapasite kullanım oranlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle emek talebinden ziyade mevcut çalışanların verimliliği artırılarak büyüme sağlanmıştır. Dolayısıyla hizmet sektöründen sonra istihdamda en yüksek paya sahip tarım sektöründen ayrılan işgücüne yetecek kadar yeni istihdam olanağı yaratılamamıştır. Türkiye'nin uzun vadeli istihdam stratejisinde 2023 yılında tarım sektörünün istihdam içerisindeki payının %10'a düşürülmesi hedefinin konulduğu ve tarım sektöründe rekabet şartlarının tesis edilmeye çalışıldığı göz önüne alınırsa, tarımdan ayrılacak niteliksiz işgücünün kente göçü sonucu sanayi ve hizmetler sektöründe istihdam edilememesi zaten yüksek olan işsizlik oranını çok önemli ölçüde artıracaktır.³¹⁹ Buna ek olarak emek piyasasına her yıl yaklaşık 500.000 genç işgücü arzı katılmaktadır. Sonuçta önümüzdeki 10 yıl içerisinde Türkiye'nin yıllık 1.000.000 yeni iş imkânı yaratması gerekmektedir.³²⁰

³¹⁷ The World Bank, Turkey: Labor Market Study 2006, http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Labor_C2.pdf (06 Haziran 2007).

³¹⁸ Ansal ve Diğerleri, s. 133.

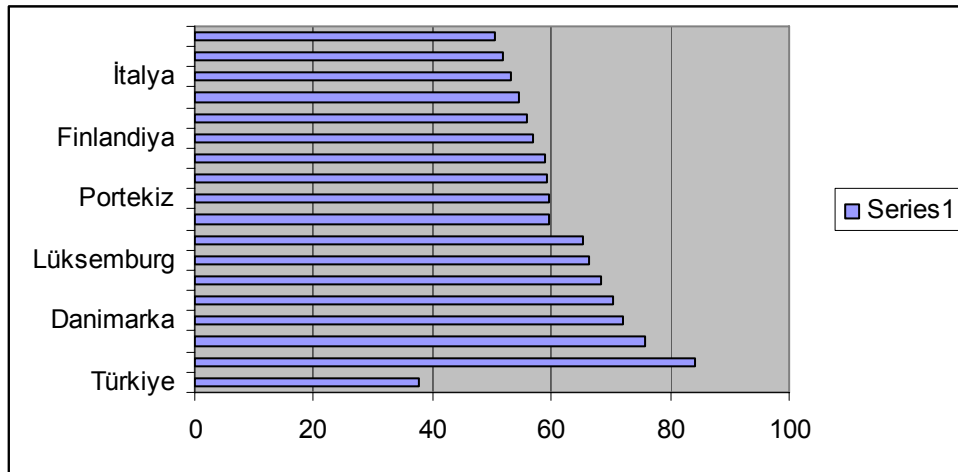
³¹⁹ Lordoğlu ve Selamoğlu, s. 211.

³²⁰ Wilhelm Hankel, "EU und Türkei Gehören Nicht Zusammen", Türkei und EU, Bundeszentrale für Politische Bildung, 03 Mayıs 2006, http://www.bpb.de/themen/CY2QV1.0.0.EU_und_T%FCrkei_geh%F6ren_nicht_zusammen.html (06 Haziran 2007).

- Emek piyasası esnekliği düşüktür.

Türkiye 1980'lerden itibaren uygulamaya koyduğu ihracata dayalı büyüme stratejisinde pazar payını artırabilmek için maliyetleri kısmayı; bu maliyetler içerisinde de en çok emek maliyetlerinde kesintiye gitmeyi tercih etmiştir. Ücretlerdeki kesinti bir süre ekonominin büyümesine katkıda bulursa da azalan iç talep yatırımlarda yeniden bir daralmayı etkin kılmıştır. Nitekim Türkiye'de artan ihracat daralan iç talepten doğacak işsizliği dengeleyecek bir niceliğe sahip değildir. Yeni yatırımların oluşturulması için iç talebin önemi büyüktür. Bu nedenle ücretlerdeki kesintinin yeni yatırımları artıracığı söylenemez.

Buna ek olarak Türkiye emek piyasasındaki işgücü maliyetleri içerisinde ücretin payı düşüktür. Bu noktadan hareketle işçi ve işveren kesintileri, sağlık sigortası gibi ücret dışı maliyetlerin yüksekliğinden bahsedilebilir. İş Kanunu'nda yer alan yüksek kıdem tazminatları gibi düzenlemelerin istihdam edilmiş işgücünü korurken, yeni işgücü talebini azalttığı, özellikle ekonomik gelişmelerden kaygı duyulduğu dönemlerde yeni işgücü talebinin kısıtlanacağı görüşler arasındadır. Söz konusu maliyetlerin ayrıca kayıt dışı istihdamı artırıcı özelliği bulunmaktadır.



Grafik 9. Çalışılan Süreye İlişkin Ücretlerin Toplam İşgücü Maliyetindeki Payı, (%), 2004

Kaynak: TİSK, "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri Karşısında Türkiye'nin Durumu (2)", s. 125.

- İthalat artışı emek talebini azaltmaktadır. Hemen her sektörde artan ithalat emek gücü talebini gerileten faktörlerden biridir.³²¹ Özellikle Çin gibi ülkelerin ucuz emek gücüne dayalı ihraç ürünlerinin ülke içerisine girmesiyle yerli üretimin daraldığı belirtilmektedir. Daralan yatırımlara paralel olarak işgücü talebi de daralmaktadır.

- Kırdan kente göç işsizliği artırmıştır. Tarım sektöründen ayrılarak kente göç eden vasıfsız işçiler istihdam sorununu artırmaktadır. Bu durumda emek arzını teknolojik gelişimlere açık tutacak eğitimlerin düzenlenmesiyle vasıfsız işgücünün aktif emek piyasasından soyutlanmasının engellenmesi gerekmektedir. Kırdan kente göç sonucunda en çok kadın işsizlik oranlarında artış görülmektedir. Kadınların aktif işgücüne katılımının artırılması gerekmektedir.

- Kamu sektörünün istihdamdaki payı büyüktür. Son dönemde artan özelleştirmelerle birlikte kamu kesiminde bulunan emek yoğunluğu törpülenmektedir. Kamu sektörüne yeni istihdam edilen emek gücü de genellikle tam kadrolar ile değil, sözleşmeler nezdinde istihdam edilmektedir. Bu bağlamda emek gücünün sendikal gücü zayıflatılmaktadır. Nitekim kamu kesiminde istihdam edilen emek gücünün sendikal üyeliği özel kesimde istihdam edilenlerden sayıca daha fazladır. Dolayısıyla ya kamu sektörünün verimliliği artırılacaktır ya da daha fazla sayıda iş imkânı yaratılarak özelleştirmelerden kaynaklanan işsizlik azaltılacaktır. KİT’ler gibi kamu teşekküllerinin özelleştirilmelerindeki tek sebep verimsizlik olmadığına göre kamuda yaratılacak bir verim artışının istihdama katkısı olmayacaktır. Bu nedenle tek çözüm daha çok iş imkânının yaratılmasıdır.

4.3.2. Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları

Türkiye’de işsizliği önlemeye yönelik tedbirler planlı dönemle birlikte uygulamaya konulmuştur. 1950’lerden itibaren başlayan köyden kente göç ve hızlı nüfus artışı karşılığında istihdam olanaklarının dar olması işsizlik artışı önünde acil önlem alınması gereğini doğurmuştur. Ancak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına kadar işsizliğin azaltılmasında

³²¹ Alpay Hekimler, “Phase der Transformation”, Türkei und EU, Bundeszentrale für Politische Bildung, 28 Mayıs 2006, http://www.bpb.de/themen/4D5U5B,0,0,Phase_der_Transformation.html (06 Haziran 2007), s. 2.

sadece makroekonomik politikalar ve bu çerçevede üretimi, kalkınmayı artırıcı önlemler gündeme alınmıştır. İlk üç planda, makroekonomik istikrarın sağlanmasıyla işsizliğin kendiliğinden düşeceği vurgulanmış, istihdama yönelik özel bir politika üretilmemiştir.

1963 – 1967 arasını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizliğin giderek tırmanması, köyden kente göçün hala sürmesi ve yüksek nüfus artışıyla ilişkilendirilmiş; bu nedenle kırsal kesimdeki işgücü fazlalığının değerlendirilmesi ve buna bağlı olarak tarım dışı çalışmanın artırılması, nüfus artış hızının düşürülmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.³²² Bu bağlamda, “emeğin değerlendirilmesi esasına dayanan tarım-dışı çalışmaların artırılması”, “özellikle inşaat sektöründe insan gücü yoğunluğuna dayanan teknolojilerin uygulanması” öngörülmüştür.³²³

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972), istihdamın hedeflenen kalkınma hızı artışı ve sanayileşmeye bağlı olarak artacağı öngörülmüştür.³²⁴ Bu çerçevede istihdam artıran sermaye yoğunluğu az sektörlerle yatırım yapılması öngörülmüştür.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977) işsizliğin önlenmesinde sanayileşmenin temel faktör olduğu yinelenmiştir. Bu anlamda kalkınmanın Türkiye için yalnızca büyüme anlamına gelmediği, ekonomik ve sosyal yapıyı sanayileşmiş toplum yapısına dönüştürme hedefini dikkate alan çabaları içerdiği belirtilmiştir.³²⁵

1980’li yılların ortalarına kadar (ilk beş yıllık kalkınma planında) artan işsizlik oranlarının düşürülmesi konusunda doğrudan kamu istihdamı, ücret ve istihdam sübvansiyonları gibi bazı aktif politikaların uygulanması politika hedefleri olarak kalkınma planlarında yer almış ancak emek piyasalarına yönelik kayda değer bir politika uygulanamamıştır.³²⁶

1980 darbesiyle beraber neoliberal politikaların uygulamaya konulması işgücünün aleyhine pek çok kararın alınmasına neden olmuştur. Piyasa koşullarının hakim kılınması talebe karşılık arzın fazla olduğu emek piyasasında ücretlerin düşmesini, darbeye birlikte işçi

³²² Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 99.

³²³ Ekin, s. 374.

³²⁴ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 99.

³²⁵ DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plam3.pdf> (01 Kasım 2007), s. 97.

³²⁶ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 515.

hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasını ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede emek ücretlerinin devletin müdahale alanından çıkartılması gereği savunulmuştur. Nitekim piyasa koşulları içerisinde düşen ücretler emek gücünün daha çok talep edilmesine yol açacak, bu durumda da işsizlik kendiliğinden azaltılmış olacaktır.

Dönemin istihdam politikalarına yine planlar dahilinde bakılacak olunursa, diğer planlardan farklı olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) sanayileşmenin yanı sıra işgücünün niteliğini artırıcı eğitim programları düzenlendiği görülür. Buna ek olarak yöresel yatırımların özendirilerek işsizliğin yoğun olduğu bölgelerin kalkındırılması kararlaştırılmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) istihdam sorunu önceki planlardan daha ciddi şekilde ele alınmıştır. Bu planla birlikte artık devlet, istihdam yaratan bir birim olmaktan çıkartılacak, istihdam yaratacak küçük çaplı teşebbüsü destekleyecekti. Bu amaçla küçük teşebbüsün tabi olduğu ruhsat ve işletme mevzuatının basitleştirilmesi düşünülmüştür.³²⁷

1990-1994 dönemini kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında emek piyasalarına yönelik olarak “İstihdam ve Eğitim Projesi” uygulanmaya başlanmıştır.³²⁸ Buna ek olarak özelleştirmenin neden olacağı işsizlikle mücadelede istihdam imkanlarını geliştiren projeler üzerinde konuşulmuştur.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) sürdürülebilir büyüme olmadan istihdamın artırılamayacağı, öncelikle istikrarlı bir ekonomik ortam yaratılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Sürdürülebilir büyümenin yanı sıra AB’ye üyelik yolundaki Türkiye için bu planda daha çok vasıflı işgücünden, yeniden yapılandırılmış İş ve İşçi Bulma Kurumu’ndan, aktif işgücü politikalarından bahsedilmiştir. Yedinci Plan döneminde, 1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 2000’de 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumunun oluşturulması gibi emek piyasası önlemlerine yönelik iki önemli düzenleme hayata geçirilmiştir.³²⁹

³²⁷ Ekin, s. 375.

³²⁸ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 515.

³²⁹ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 102.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla (2001-2005) birlikte aktif istihdam politikaları üzerinde daha çok durulmaya başlanmıştır. İstihdamın yapısına tarım dışı sektörlerde yoğunluk kazandırılması, ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünün yetiştirilmesi, bilgi çağına uyumun hızlandırılması ve bu doğrultuda işgücü vasıflarının yükseltilmesi, işgücü piyasasında etkinliğin artırılması hedefleriyle istihdamın geliştirilmesi amaçlanmıştır.³³⁰ Buna ek olarak, “Özel İstihdam Büroları” ile ilgili yapılan düzenlemede İŞKUR işçi ile işveren arasındaki tek aracı olma tekelini kaybetmiştir. Nitekim İŞKUR aracılığıyla iş arayanların oranı açık işsizlerin %15-20’si oranındadır.³³¹ İŞKUR’u bu amaçla kullanan işsizlerin çoğu vasıfsız iken, kurumun vasıflı işçileri işe yerleştirmede yetersiz kaldığı görülmüştür.³³² Bu sebeplerle kurulmasına izin verilen “Özel İstihdam Büroları”nın istihdamın artırılmasında büyük katkısının olacağı düşünülmektedir.

Dokuzuncu Kalkınma Planında, 1990’larla önemi anlaşılan aktif istihdam politikaları üzerinde daha çok durulmuştur. Bu politikaların özellikle yöresel işgücü farklılıklarının giderilmesinde ve bölgesel istihdam olanaklarının geliştirilmesinde uygulanması kararlaştırılmıştır. Bu planda alınan kararlardan bazıları aşağıdaki gibidir.³³³

- Özellikle az gelişmiş bölgelerde yerel düzeyde uzmanlaşmayı destekleyecek şekilde beşeri kaynaklar ve sosyal sermaye geliştirilecek; bölgesel potansiyelleri ve işgücü piyasası özelliklerini dikkate alan işgücü eğitim programları uygulanacaktır.

- Yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı kalkınma anlayışı içinde kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) işbirliğiyle girişimciliği geliştirmeye yönelik özel eğitim programları desteklenecektir.

- Bölgeler arası yakınsama ve rekabet amaçları bakımından farklılaştırılmış KOBİ politikaları uygulamaya geçirilecektir. Bu kapsamda; ihtiyaç duyulan nitelikli işgücünün yetiştirilmesine, finansman kaynaklarının genişletilmesi ve araçlarının çeşitlendirilmesine, pazara ve teknolojiye erişimin kolaylaştırılmasına özel önem verilecektir.

³³⁰ DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ankara 2000, <http://plan8.dpt.gov.tr/> (01 Kasım 2007), s. 224.

³³¹ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 517.

³³² Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 517.

³³³ DPT, 9. Kalkınma Planı, 1 Temmuz 2006, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf>, (08 Ekim 2007), s. 92.

4.3.2.1. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikalarına olan ihtiyaç son dönemlerde artmış olsa da AB ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye'deki mevcut politikaların oldukça yetersiz düzeyde olduğu görülmektedir. Türkiye'deki aktif istihdam politikalarının büyük oranda Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanmaktadır.

(i) Meslek Eğitimi: Teknolojik gelişim işgücünün her geçen gün daha nitelikli olmasını gerektirmektedir. Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'nin de gereksinim duyduğu vasıflı işgücünün yetiştirilmesi yönündeki tartışmalar AB'ye uyum kriterleri nedeniyle önem kazanmıştır. Özel sektör gerek maliyeti gerekse de yetiştirdiği işgücünün başka firmalara kaymasını önlemek için işgücünü eğitecek programlardan kaçınabilmektedir. Bu nedenle kamunun eğitim programlarını ya bizzat düzenlemesi ya da bu amaçla özel sektöre sübvansiyon vermesi işgücünün niteliğini yükseltme konusunda faydalı olabilir.³³⁴

Türkiye İş Kurumu işgücüne meslek edindirme kurslarını 1988'den bu yana sürdürmektedir.³³⁵ Buna ek olarak 1993'te uygulamaya konulan "İstihdam ve Eğitim Projesi" ile vasıfsız işsizlere eğitim olanağı sunularak istihdam olanaklarının artırılması hedeflenmiştir.³³⁶ Bu projenin 107,4 milyon dolar olan maliyetinin %62'si Dünya Bankasından, %38'i Türk hükümeti tarafından karşılanmıştır.³³⁷ İstihdam ve Eğitim Projesi sadece mesleki eğitim projesi değil, aynı zamanda programa katılanlara garantili istihdam imkanı, girişimcilere gerekli eğitimin verilmesi gibi olanakları da kapsamaktadır.

Değişen iş piyasasına uyum gösterebilen işgücünün yetiştirilebilmesi için öncelikli olarak tespit edilmesi gereken, iş piyasasının gereksinim duyduğu işgücü niteliği ve niceliğidir. Türkiye'deki iş piyasasının bu yöndeki ihtiyacı tam olarak tespit edilemediği için eğitim arzı da tahminlere göre yapılmaktadır.³³⁸ Diğer bir ifadeyle Türkiye'de işgücü arzı ve niteliği ile iş piyasasının taleplerini kesiştiren bir sistem eksikliği söz konusudur. İşgücünün aldığı eğitimle iş yaşamının ihtiyaç duyduğu işgücü niteliklerinin uyumunu sağlamak

³³⁴ Biçerli, İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, s. 20.

³³⁵ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 121.

³³⁶ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 121.

³³⁷ Biçerli, Çalışma Ekonomisi, s. 515.

³³⁸ Salih Kılıç, "Mesleki Eğitim Çerçevesinde Eğitim-İstihdam İlişkisi", TİSK Aylık Dergisi, Ekim 2006, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1498&id=81 (10 Kasım 2007).

amacıyla 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu 7 Ekim 2006 tarih ve 26312 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.³³⁹ Bu Kanunla özel hukuk hükümlerine tabi, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali olarak özerk ve özel bütçeli “Mesleki Yeterlilik Kurumu” kurulmuştur.³⁴⁰ Mesleki Yeterlilik Kurumunun Kanunun 4. maddesinde belirtilmiş bazı görev ve yetkileri şunlardır:³⁴¹

“...Ulusal meslekî yeterlilik sistemi ile ilgili yıllık gelişme planlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulamasını yapmak veya yaptırmak, denetlemek; bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmak,

Ulusal meslek standartlarını temel alarak, teknik ve meslekî alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek,

Sınav ve belgelendirme sistemi kapsamında; yeterliliği belgelendirecek yetkilendirilmiş kurumları belirlemek ve sınavlarda başarılı olanlara sertifika verilmesini sağlamak,

Ulusal meslekî yeterlilik standartlarını dünyadaki ve teknolojideki gelişmelere uygun olarak geliştirmek, yeterlilik standartlarını yükseltmek ve uluslararası alanda tanınmalarını sağlamak...”

Özetle, AB’ye uyum kapsamında uygulamaya konulan Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu ve bu çerçevede kurulan Kurum ile işgücü eğitim düzeyinin tespit edilmesi ve belgelendirilebilmesi sağlanmıştır.

(ii) İstihdam Danışmanlığı: Türkiye’de istihdam danışmanlığını 2000 yılına kadar yürüten İş ve İşçi Bulma Kurumu 4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmış yerine Türkiye İş Kurumu kurulmuştur.³⁴² Türkiye İş Kurumu içerisinde mesleki bilgilendirme ve danışma faaliyetlerini yürüten birim “Meslek Danışma

³³⁹ Bülent Pirler, “İşgücü Piyasası için Olumlu Gelişme: Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu”, TİSK Aylık Dergisi, Ekim 2006, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1491&id=81, (10 Kasım 2007).

³⁴⁰ Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu, Kanun No: 5544, 07 Ekim 2006 Tarihli Resmi Gazete http://alomaliye.com/ekim_06/5544_mesleki_yeterlilik.htm (10 Kasım 2007).

³⁴¹ Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu, Kanun No: 5544, 07 Ekim 2006 Tarihli Resmi Gazete http://alomaliye.com/ekim_06/5544_mesleki_yeterlilik.htm (10 Kasım 2007), s. 1.

³⁴² Türkiye İş Kurumu, <http://www.calisma.gov.tr/birimler/iskur/iskur.htm> (10 Kasım 2007).

Komisyonu”dur.³⁴³ Meslek Danışma Komisyonunda (MEDAK) MEB, YÖK, TUIK, TİSK, TESK, KOSGEB, TOBB VE Türk-İş temsilcileri bulunmaktadır.³⁴⁴

Bugün, Türkiye İş Kurumunun yanı sıra özel istihdam büroları aracılığıyla da danışmanlık faaliyetleri sürdürülmektedir. İşgücü talebi ile arzı arasındaki bağı kuracak bu kurumlar, etkinlik artırıcı kaynak temini ve yasal düzenlemeler ile aktif istihdam politikaları içerisinde daha verimli hale getirilebilir.

(iii) Dönemsel Çalışma Olanaklarının Artırılması: Avrupa Birliği ülkelerinde yaygın uygulama alanı bulan dönemsel çalışma olanağı Türkiye’de 2000’lerin başlangıcından itibaren yaygınlaştırılmaya başlamıştır. Özellikle yeni mezunların iş piyasasına kanalize olabilmelerinde ve tecrübe kazanmalarında dönemsel çalışmanın faydalı olduğu belirtilmektedir.

İstihdam olanaklarının daraldığı dönemlerde daha çok başvurulmuş geçici ya da dönemsel istihdam uygulaması emek piyasasının kurallı, standart çalışma koşullarını düzensizleştirmesi ve sendikaların gücünü azaltması yönüyle Avrupa Birliği ülkelerinde son 20 yıldır tartışmalara neden olmaktadır.

4.3.2.2. Pasif İstihdam Politikaları

(i) İşsizlik Sigortası: 4447 sayılı Yasa ile kurulan İşsizlik Sigortası ile bir iş yerinde çalışırken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere uğradıkları gelir kaybını tamamiyle olmasa da karşılamak üzere sigortalı olunan süre ile bağlantılı bir dönem için işsizlik ödeneği vermek, sağlık ve analık sigortası primlerini karşılamak ve bu dönemde yeni bir işe girebilmelerine yönelik iş bulma hizmeti, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitimi sağlamak hedeflenmiştir.³⁴⁵

İşsizlik sigortası Avrupa Birliği’nde uzun süre tartışılan bir konudur. Bu uygulamanın iş aramayı cazip olmaktan çıkararak, işsiz kalma süresini uzatacağı

³⁴³ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 127.

³⁴⁴ Korkmaz ve Mahiroğulları, s. 127.

³⁴⁵ Türkiye İş Kurumu, “İşsizlik Sigortası Fonu”, Aylık Basın Bülteni, Kasım 2000, No:1, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/basimbulteni/2000.11%20Kasim%20Bulteni2.pdf> (20 Nisan 2007).

belirtilmektedir. Sigorta bedelinin hesaplanması ve süresinin belirlenmesi üzerinde durulması gereken bir husustur, nitekim söz konusu değerlerin doğru analiz edilememesinin istihdam üzerinde olumsuz etkiye neden olacağı görüşler arasındadır. Doğru hesaplamanın yanı sıra işsizlik sigortasının aktif istihdam politikalarıyla beraber uygulanması olumsuz etkilerin bertaraf edilmesini sağlayabilmektedir. Örneğin, Çek Cumhuriyeti'nde işsizlik sigortası kapsamındaki kişi işini kaybettiğinde ilk altı ay almış olduğu maaşın %60'ını alabilirken, işsiz kaldığı süre içerisinde aktif programlarından birine katıldığı takdirde işsizlik sigortasından alacağı ücret 10 puan artmakta ve programla ilgili masrafları istihdam ofisi tarafından karşılanmaktadır.³⁴⁶

2002 yılında uygulamaya konulan işsizlik sigortası çerçevesinde 2004 yılına kadar prime esas teşkil eden aylık brüt kazançlar üzerinden, sigortalı %2, devlet %2, işveren %3 oranında prim ödemektedir. Bu oranlar 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunuyla düşürülmüş olup 2004 yılı için aylık brüt kazançlar üzerinden, sigortalı % 1, işveren % 2 ve devletin %1 oranında prim ödenmesi kararlaştırılmıştır.³⁴⁷

(ii) Sosyal Yardımlar: Türkiye'de gerek devlet gerekse de vakıflar aracılığıyla uygulanan pek çok sosyal yardım programı bulunmasına rağmen hiç birinin sistematik bir yapıya sahip olduğu söylenemez. Türkiye'de geliri az ya da hiç olmayan bireylere düzenli bir yardım programı uygulanmamakta, sadece 65 yaş üstü geliri olmayan bireylere aylık 32 Euro gibi düşük bir ödeme yapılmaktadır.³⁴⁸

Türkiye, sosyal yardımlar bakımından AB ülkelerinin oldukça gerisinde kalmıştır. Ancak sosyal yardımlar AB ülkelerinde de bireyi sürekli yardıma muhtaç duruma getirmesi nedeniyle son yıllarda tartışmaya açılmıştır. Bu bakımdan uzun yıllar sıkı maliye ve para politikaları uygulayan Türkiye için sosyal yardımların miktarı ve hedef kitlesinin genişletilmesi mümkün olmamıştır. Ancak sivil toplum kuruluşları ve devlet işbirliği eşliğinde uygulamaya konulacak düzenli bir yardım planıyla parçalı bir şekilde uygulanan yardım politikalarının birleştirilmesi ve istikrar kazanması sağlanabilir.

³⁴⁶ Varçın, s. 18.

³⁴⁷ Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası Nedir?, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/sigorta.html> (20 Nisan 2007).

³⁴⁸ Türk Harb-İş, Türkiye Sosyal Haklar Bakımında Sınıfta Kaldı, <http://www.harbis.org.tr/default.asp?id=10&ACT=5&content=54> (03 Kasım 2007).

(iii) Kıdem Tazminatı: Kıdem tazminatı çalışanın işten çıkarılmasını zorlaştırma amacını güden bir uygulamadır. İşten çıkartılan çalışana tazminat verme yükümlülüğünü üzerine almak istemeyen işveren, söz konusu çalışanın başka birimlerde çalışmaya yönlendirerek ya da mevcut işinin gerektirdiği donanımı sağlayıcı eğitim programları düzenleyerek iş akdini fesh etmekten vazgeçecektir. Kıdem tazminatındaki amaç bu şekilde ortaya konulduysa da mevcut uygulama çalışanın kendi rızasıyla işinden ayrılmasını sağlayıcı baskı ile yürütülmektedir.

Pek çok ülkede işsizlik sigortası ile kıdem tazminatı birlikte uygulanmamaktadır.³⁴⁹ Türkiye’de işsizlik sigortası ile kıdem tazminatının birlikte yürürlükte bulunması işveren çevrelerince tepki görmektedir.

İşten çıkarma durumunda ödenecek kıdem tazminatının üst sınırı, en yüksek derecedeki devlet memuruna ödenecek emekli ikramiyesidir. İşsizlik sigortasının azami miktarı net asgari ücrettir.³⁵⁰

(iv) Erken Emeklilik: Türkiye 1990’ların başlarında uygulamaya koyduğu erken emeklilik programının sıkıntılarını bugün de çekmektedir. 1992’de emekli olmak için yaş sınırının değil hizmet süresinin dikkate alınmasıyla birlikte kadınlarda 20, erkeklerde 25 yılı dolduran herkesin emekli olabilmesinin önü açılmıştır.³⁵¹ Türkiye nüfusuna yapısal olarak bakıldığında, genç nüfusun çoğunlukta olduğu görülür. Nitekim nüfusun %25’i 15, %93’ü ise 64 yaşın altında bulunmaktadır.³⁵² Bu yasayla beraber genç nüfusun ağırlıkta olduğu Türkiye’de emekli başına düşen çalışan sayısı oldukça düşük seviyelere inmiştir. Erken Emeklilik Yasasının kamu bütçesi üzerine getireceği yükler de dikkate alınarak 1999 tarihinde çıkartılan yasa ile emeklilikte yeniden yaş sınırı şartı getirilmiş, bu sınır kadında 58’e, erkekte 60 yaşına çıkartılmıştır.³⁵³

³⁴⁹ Varçın, s. 20.

³⁵⁰ İnsan Tunalı, “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması”, İstihdam Durum Raporu, Türkiye İş Kurumu, 2003, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurumraporu/Istihdam%20Durum%20Raporu.doc> (12 Mart 2007), s. 12.

³⁵¹ Şebnem Seçer, “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, Dokuz Eylül Dergisi SBE Dergisi, 1999, Cilt 1, Sayı: 3, <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi03/planli.htm> (10 Kasım 2007), s. 13.

³⁵² BBC Turkish.com, “Türkiye’nin Emeklilik Sorunu”, 06 Ekim 2007, http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2007/10/071006_turkey_pensions.shtml (10 Kasım 2007).

³⁵³ Şebnem Seçer, “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, Dokuz Eylül Dergisi SBE Dergisi, 1999, Cilt 1, Sayı: 3, <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi03/planli.htm> (10 Kasım 2007), s. 14.

Toplam çalışan sayısı 15 milyonu bulan Türkiye’deki emekli sayısının Bulgaristan, Gürcistan, İsviçre, Danimarka, Finlandiya, Norveç gibi ülkelerdeki toplam nüfustan fazla olduğu tespit edilmiştir.³⁵⁴

4.3.2.3. Talep Yanlı Politikalar

AB’nin üzerinde durduğu daha çok iş imkânı yaratılması hususunu arz yanlı politikalar ile gerçekleştirmek zor ve uzun bir süreci gerektirmektedir. Daha çok iş yaratılması için daha çok yatırım yapılması gerekir. Türkiye talep yanlı politikalar ile yatırımları ve dolayısıyla istihdamı artırıcı stratejiler geliştirmelidir.

Avrupa Birliği işsizlikle aktif istihdam politikalarının yanı sıra faiz oranlarını düşürerek uygulamaya koyduğu talep yanlı politikalarla da mücadele etmektedir. İşsizliğin azaltılmasında istikrarlı bir para politikası ve toplam talebi artırıcı politikalar Türkiye’de de uygulanabilir. Ancak toplam talep artışından kaynaklanan enflasyonist baskıyı sterilize edecek başka politikalar da söz konusu uygulamayla beraber düşünülmelidir.

Yatırımların artırılmasında en önemli faktör makroekonomik istikrardır. 2001 krizinden sonra yeniden toparlanan Türkiye ekonomisi %7-8 büyümüş, enflasyon ve faiz oranları düşmüş, ihracat artmıştır. Ancak dış borçların 200 milyar dolar gibi yüksek bir seviyede seyretmesi, Türkiye’nin jeopolitik sorunları, savaş sınırlarına yakın olması ve siyasi çalkantıları yatırımlar önünde hala bir engel teşkil etmektedir. Bu bağlamda öncelikle girişimcilere güven telkin edilmeli, uzun vadeli makro ekonomik istikrar sağlanmalıdır.

Öte yandan, işgücü maliyetleri içerisinde yüksek bir paya sahip ücret dışı giderlerin düşürülmesinin istihdamı artırabileceği belirtilmektedir. İstihdamı artırmada kamu sektörüne düşen bir diğer görev de yatırımı teşvik etmektir. Özel sektörün teşviki iki yolla mümkündür. Bunlardan birincisi özel sektörün yatırım yapmasının önündeki yüksek vergi ve giderlerin azaltılması, faiz ve döviz kurlarının istikrara kavuşturulması; ikincisi ise kamunun bizzat yatırım yapmasıdır.³⁵⁵ Kamu yatırımlarının etkisi sadece istihdam yaratmakla sınırlı

³⁵⁴ BBC Turkish.com, “Türkiye’nin Emeklilik Sorunu”, 06 Ekim 2007, http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2007/10/071006_turkey_pensions.shtml (10 Kasım 2007).

³⁵⁵ Ansal ve Diğerleri, s. 139.

kalmayacak, özel sektör yatırımları da artacak ve ekonomik faaliyetler genel olarak canlanmış olacaktır.³⁵⁶

Özetle, Türkiye'nin işsizlikle mücadelesinde aktif ve pasif istihdam politikaları birlikte uygulanmalı; yatırım artışı ile yeni iş olanakları açılmalı, mevcut işgücünün emek piyasasından dışlanmaması için aktif istihdam politikalarına daha çok kaynak temin edilmelidir.

4.4. Türkiye'nin AB Emek Piyasasına Uyum Çalışmaları

Türkiye II. Dünya Savaşı sonrası dünya düzeni içerisinde batı bloğunda yer almayı tercih etmiş, bu tercihini 1948'de Avrupa Konseyi'ne ve 1952'de NATO'ya üye olarak göstermiştir. Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilk resmi antlaşması 1963 tarihli Ankara Antlaşması'dır. Türkiye'ye tam üyelik hakkı tanıyan bu antlaşma ile Türkiye-AET ortaklığı üç dönemi kapsayacaktır: Bunlar, daha önce de bahsedildiği gibi, hazırlık, geçiş ve nihai dönemlerdir.³⁵⁷ Hazırlık aşaması Gümrük Birliği ile sonlanacak geçiş aşamasının gerekleri doğrultusunda ekonomik ve siyasal ortamı düzenleme amacını taşımaktadır. Hazırlık aşamasından sonra geçiş aşamasının başlangıcı 1970 tarihinde imzalanan Katma Protokol'dür. Katma Protokol, Gümrük Birliği üyeliği sürecindeki Türkiye'nin sanayi mallarının aşamalı olarak gümrük resim ve harçlarının sıfıra indirilmesi, tarife dışı miktar kısıtlamalarının kaldırılması ve AET'nin ortak gümrük tarifesine uyumunu kapsamaktaydı. Tarım ürünleri, geçiş dönemi içerisinde Gümrük Birliği kurallarına tabi kılınmamıştır, tarım ürünlerinin Gümrük Birliği kapsamına alınması için belirli uyum çalışmalarının yapılması öngörülmüştür. Türkiye'nin üyelik sürecindeki son aşaması 1996'da uygulanmaya başlayan Gümrük Birliği ile başlamıştır. Gümrük Birliği, Türkiye'ye ekonomik getirilerinden ziyade tam üyelik yolunda önemli bir aşama olarak görüldüğü için ve siyasi bir karar olarak Türkiye'nin AT/AB ilişkileri tarihçesindeki yerini almıştır.³⁵⁸ Ancak diğer yandan Türkiye Gümrük Birliği ile AB'ye tam üye yapılmadan tam üyelerin altına girdiği yükümlülükler altına sokulmuştur.³⁵⁹

³⁵⁶ Ansal ve Diğerleri, s. 139.

³⁵⁷ Dikkaya, s. 334.

³⁵⁸ Fulya Kip – Barnard, “Soğuk Savaş ve Sonrasında Türkiye-AB İlişkileri”, **Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa ve Türkiye**, Cem Karadeli (drl.), Ankara: Ayraç Yayınevi, 2003, s. 234.

³⁵⁹ Erol Manisalı, **Gümrük Birliğinin Siyasal ve Ekonomik Bedeli**, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1996, s. 7.

Nitekim 1997 yılında Lüksemburg Zirvesi'nde tam üyelik ilanı bekleyen Türkiye'nin bu isteği Konsey tarafından ele alınmamıştır. AB ile ilişkilerin bir süre askıya alınması kararının ardından 1999'daki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık statüsünün tescili neticesinde AB ile ekonomik ve siyasi uyum çalışmalarına hız verilmiştir.

Türkiye sosyal uyum faaliyetleri içerisinde istihdam politikalarını ve emek piyasasını AB standartlarına paralel bir konuma getirmek için çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi'ne göre belirlenmiştir. İstihdam politikaları uyum faaliyetlerinde Türkiye diğer aday ülkeler gibi mali ve teknik düzeyde bir işbirliği içerisinde bulunacaktır. Bu işbirliği aynı zamanda istihdam politikalarında öncelikli olarak belirlenmiş olan konulara ilişkin AB mali yardımlarından faydalanmayı ve Avrupa Sosyal Fonu da dahil Yapısal Fonlarla ilgili hazırlık çalışmalarını da kapsamaktadır.³⁶⁰

Aday ülkeler, öncelikle İstihdam Durum Raporu hazırlayarak mevcut emek piyasası yapılarını ayrıntılarıyla anlatmakla yükümlüdürler. Ardından Komisyonla birlikte hazırlanan Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ise takip eden dönemlerde o aday ülkede istihdam açısından öncelikli alanları ve sağlanacak destekleri tespit etmektedir.³⁶¹ Ortak Değerlendirme Belgesi'nin imzalanmasından sonraki aşama aday ülkenin Yıllık İlerleme Raporları ile istihdamla ilgili gelişmeleri Komisyon'a bildirmesidir. Ortak bir formatta düzenlenen İlerleme Raporları aday ülke hükümetinin temel politikaları ve amaçları ile JAP'ta belirlenmiş hedeflere ulaşmak için alınacak tedbirlerin uygulanmasını içermektedir.³⁶²

Türkiye İstihdam Durum Raporu'nu hazırlamıştır. Buna ek olarak Topluluk Programına katılmak için beş adet mutabakat zabtı imzalamıştır. Bu programlar; Cinsiyet Eşitliği, Ayrımcılıkla Mücadele, Sosyal Dışlanma ile Mücadele, İstihdam Alanında Teşvik

³⁶⁰ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 215.

³⁶¹ TİSK, “ ‘Sosyal Politika ve İstihdam’ Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye”, **AB Mevzuatını İnceleme Komisyonu Raporu**, Yayın No: 268, Nisan 2006, s. 113.

³⁶² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması, Genel Yayın No: 117, 2004, http://www.csgeb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf (15 Haziran 2007), s. 50.

Önlemleri ve Kamu Sağlığı konularına ilişkindir.³⁶³ Ortak Değerlendirme Belgesi ile ilgili çalışmalar henüz tamamlanmamıştır.

2003'te imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde istihdamla ilgili hükümler ayrı bir başlık altında belirtilmiştir.³⁶⁴

- *İş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, işçi sağlığı ve iş güvenliği, halk sağlığı (salgın hastalıkların izlenmesi ve kontrolü dahil) ve ayrımcılıkla mücadele alanlarındaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması; iş teftiş kurumları da dahil olmak üzere, ilgili idari yapıların ve uygulama yapılarının güçlendirilmesi,*

- *Sağlık hizmetlerine erişimin ve bu hizmetlerin kalitesinin artırılması ve toplumun sağlık durumunun iyileştirilmesi amacıyla tedbirler alınması,*

- *Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkili biçimde uygulanmasının temin edilmesi,*

- *Gelecekte Avrupa İstihdam Stratejisi'ne katılmak için, bir Ortak İstihdam Politikası Değerlendirmesinin hazırlanması ve uygulanması da dahil olmak üzere, ulusal bir istihdam stratejisinin hazırlanması ve işgücü piyasasının ve sosyal gelişmelerin izlenmesi için kapasite geliştirilmesi,*

- *Topluma kazandırma konusunda, veri toplama da dahil, AB uygulamalarına paralel bir ulusal strateji hazırlanması,*

- *Sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunu mali bakımdan sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla konsolide etmek ve sosyal güvenlik ağını güçlendirmek suretiyle, sosyal korumanın daha fazla geliştirilmesi.*

³⁶³ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması, Genel Yayın No: 117, 2004, http://www.csgb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf (15 Haziran 2007).

³⁶⁴ DPT, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003, <http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf> (16 Mart 2007).

9 Kasım 2005 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nin emek piyasası hükümleri ise aşağıdaki gibidir:³⁶⁵

Sendikal Haklar

- Özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakları olmak üzere tüm sendikal haklara AB standartları ve ilgili Uluslar arası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri doğrultusunda saygı gösterilmesinin temin edilmesi

- Sosyal diyalogun güçlendirilmesi ve AB'li ortaklarla işbirliğinin kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi

Sosyal Politika ve İstihdam

- Yatırımların finansmanı amacıyla uyumlaştırmanın maliyeti ve kamu ve özel kaynakların mevcudiyetinin gerçekçi bir değerlendirmesi yapılarak yıllık bir plan geliştirilmesi

- Diğer unsurların yanı sıra sendikaların faaliyetlerini kısıtlayan hükümlerin kaldırılması ve sendikaların haklarına uyulmasının temin edilmesi suretiyle etkin bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması

- Bilhassa özerk sosyal diyalog yoluyla istihdam ve sosyal politikanın oluşturulması ve uygulanmasında gelecekte üstlenecekleri rolü dikkate alarak sosyal ortakların kapasite geliştirme çabalarının desteklenmesi

- Çocuk işçi sorununun çözümüne yönelik çabaların sürdürülmesi

- Bu alanda müktesebatın aktarılması için çalışan bütün kurumların kapasitelerinin güçlendirilmesi.

Avrupa Birliği'nin İlerleme Raporlarında ve Katılım Belgesinde sıklıkla üzerinde durduğu başlıca sorunlardan biri sendikal haklardır. AB, kamu görevlilerinin önemli bir

³⁶⁵ Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye ile Katılım Ortaklığı'nın Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Bir Konsey Kararı İçin Öneri, 9 Kasım 2005, Brüksel, <http://abmankara.org.tr/guncel/2005katilimortakligiTR.pdf> (16 Mart 2007).

kısının sendikalara katılımının yasak olduğunu, tamamının ise grev ve toplu pazarlık hakkından yoksun bırakıldığını belirterek sendika üyeliği için zorunlu olan noter koşulunun kaldırılmasını talep etmektedir.³⁶⁶ Türkiye sendikal haklarla ilgili söz konusu eksikliklerini tamamlayamamıştır; buna ek olarak sendika üyesi olan çalışanların işveren tarafından baskı altında tutulduğu; bu anlamda sendikal gücün zayıflatıldığı AB'nin bilgisi dahilindedir. Türkiye yeni Ceza Yasası'nda sendikal hakları kısıtlamanın karşılığında hapis cezası hükmünü getirmiştir. Ancak yine de sendikal faaliyetleri nedeniyle işinden atılan ya da baskı altında tutulan çalışanların bulunması bu hükmün de yeterli olmadığını göstermiştir.

Sendikal haklar Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde en uyumsuz alanı olarak kabul edilmektedir. Bu konuda son derece sınırlı bir uygulama olsa da, iş güvencesi, sendikalara siyaset yasağının, serbest bölgelerde grev yasağının ve özel güvenlik görevlilerine sendika yasağının kaldırılması ve en önemlisi insan hak ve özgürlükleri ile ilgili uluslar arası sözleşmelerle çelişen yasaları geçersiz sayan Anayasa'nın 90. maddesinde yapılan değişiklik AB sürecinin ürünüdür.³⁶⁷

Avrupa Birliği ayrıca kadınların işgücüne katılımını artırıcı önlemlerin alınması gerektiğini belirtmekte, genç nüfusun işsizlik probleminin çözülmesi, kayıt dışı ekonomi ve çalışma saatlerindeki düzensizliklerle ilgili telkinlerde bulunmaktadır.

Sosyal politika ve istihdama ilişkin belirtilen bir diğer husus Ulusal İstihdam Stratejisi'nin hazırlanması ve sosyal güvenlik ağlarının kuvvetlendirilmesidir.

Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir Ulusal İstihdam Stratejisi henüz oluşturulmuş değildir, bu konudaki faaliyetler sürdürülmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi ile ilgili çalışmalara hız verilmeli, çalışmaların sosyal diyalog yoluyla sürdürülmesi sağlanmalıdır. Türkiye İş Kurumu, Ulusal İstihdam Stratejisi'nde bulunması gereken temel unsurları şu şekilde belirlemiştir.³⁶⁸

³⁶⁶ Selamoğlu ve Lordoğlu, s. 220.

³⁶⁷ Aziz Çelik, "AB Emeğe Zararlı mı?", **Birikim Dergisi**, Sayı: 187 (Kasım 2004), s. 49.

³⁶⁸ Türkiye İş Kurumu, "Ulusal İstihdam Politikaları ve İşsizlik Sorununa Çözüm Önerileri", Türkiye İş Kurumu III. Genel Kurul Kararı, 30.11.2005, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/3.Genel%20Kurul%20Kararlar%C4%B1.doc> (04 Mart 2007).

- Tam istihdamın hedeflenmesi
- Kalkınma hedefli yatırım planlaması yapılması
- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve işgücünün niteliğinin artırılması
- İşte kalite ve verimliliğin artırılması
- Girişimciliğin ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesi
- Gelir dağılımının iyileştirilmesi
- Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması
- Kayıt dışı ekonominin küçültülmesi ve “düzgün iş”lerin çoğaltılması
- Başta özörlöler olmak üzere dezavantajlı grupların aktif istihdam politikaları ile desteklenmesi

Türkiye, Avrupa Birliği’nin ilgili belgelerinde üzerinde durduğu aktif istihdam politikalarından eğitimle ilgili olarak Türk mesleki eğitim sistemini konu alan ancak Türkiye’nin işgücü piyasası hakkında da bilgiler içeren Ulusal Gözlemevi Raporunu, Avrupa Eğitim Vakfı’nın desteğiyle ve Türkiye İş Kurumu sorumluluğu altında hazırlamış, böylece Stratejinin önemli müdahale alanlarından biri olan mesleki eğitime yönelik veriler toplanmıştır.³⁶⁹ Buna ek olarak, 2002 yılında Türkiye’nin AB Mali İşbirliği çerçevesinde faaliyete geçirdiği 350 adet aktif istihdam önlemleri içeren modernizasyon çalışmaları için bütçeden 50 milyon Euro ayrılmıştır. Türkiye İş Kurumu Avrupa Komisyonu ile birlikte Ortak Değerlendirme Belgesi’nin hazırlanması ve Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi Projesi’nin de sorumlu kuruluşudur.

³⁶⁹ Murat Sungar, “Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumunu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar”, TİSK Aylık Dergisi, Ekim 2003, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=802&id=48 (04 Mart 2007).

5. SONUÇ ve ÖNERİLER

İşsizlik, Türkiye'nin AB'ye üyelik hedefinde halihazırda çözüm bekleyen en büyük sorunudur. Bu bağlamda, Türkiye'nin emek piyasası niteliklerinin AB kriterleri ile ne ölçüde uyumlu olduğu ve işsizliğe ilişkin çözüm önerilerinin Türkiye'deki istihdam sorununu gidermede ne derecede başarılı olacağı sorularına cevap arayan bu çalışmada her iki emek piyasasının niteliksel farkları ve tarihsel süreç içerisinde geçirdikleri evrimler ele alınmıştır.

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından bu yana Batı'nın daimi müttefiki olma yolunda atılan adımlar siyasi veya ekonomik krizler nedeniyle zaman zaman kesintiye uğramış olsa da Türkiye hedefinden vazgeçmemiş ve 1999'da Helsinki Zirvesi ile Avrupa Birliği üyeliğine aday olma statüsüne kavuşmuştur. Birlik'in üyesi olabilme sürecinde sarf edilen çabanın karşılığında siyasi, sosyal ve ekonomik alanda Türkiye'nin beklentilerinin ne kadarının karşılanabileceği, diğer bir ifadeyle umutların gerçekleşme ihtimali ise uzun süredir tartışılan bir konudur. Bu çerçevede parçası olunmak istenen Avrupa Birliği'nin kim olduğunun bilinmesi önem kazanmaktadır. Buradan hareketle, çalışmamızda istihdam sorununa geçilmeden önce Avrupa Birliği'nin kuruluş tarihiyle ilgili kısa bir açıklama yapılması gereği duyulmuştur. Çalışmanın bu bölümünde Avrupa'nın birlik olma hedefinin kaynağının savaş sonrası yıkılan ekonomisini yeniden canlandırma ve büyük yıkımlara neden olan savaşların önlenmesi, yerine kurulacak ekonomik ve siyasi birlik ile savaş sonrası düzen içerisinde rekabet avantajı kazanmak olduğu ortaya konulmuştur.

Türkiye'de sosyal ve ekonomik sorunların Avrupa Birliği'ne katılım ile son bulacağına dair bir önyargı mevcuttur. Özellikle üyeliğin işsizlik sorununu çözümleyeceğine dair beklentilerin Avrupa gerçeğiyle ne kadar uyumlu olduğu belirsizdir. Nitekim, Avrupa da uzun yıllar boyunca işsizlik sorununa çözüm aramaktadır. Çözüm arayışları siyasi ve ekonomik zirvelerde dile getirilmiş, Birlik'in en büyük sorununun işsizlik olduğuna vurgu yapılmış ve işsizliği azaltmaya yönelik hedefler belirlenmiştir.

Avrupa Birliği'nin tarihsel sürecinden bahsederken Dünya savaşları ve 1929 bunalımının ekonomi politikasında yarattığı değişimlerin önemine vurgu yapılması Avrupa kimliğinin tanınması açısından gereklidir. Nitekim bu süreç içerisinde alınan kararlarla Avrupa'nın yeniden yapılandırılması ve birlik olma sebepleri ortaya çıkmıştır. Kapitalist

sistem, 1929 krizi ve savaşların yıkıma uğrattığı ekonomik düzeni kendi ihtiyaçları paralelinde oluşturduğu politikalar ile bir sonraki sermaye birikim krizine kadar geçici olarak çözmüştür. Bu noktada Avrupa'nın savaş sonrası yapılandırılmasında kullanılan fordist üretim kalıbının neden olduğu yoğun emek talebi, bu kesimin hayat standardı üzerinde olumlu etki bırakmıştır. İç talebin canlandırılması için sosyal hak ve özgürlükler genişletilmiş, mevcut emek gücü artan üretimin karşılanmasında yetersiz kalınca dışarıdan emek gücü talebinde bulunulmuştur.

Emek gücünün altın yılları olarak adlandırılabilcek bu dönem kapitalizmin 1970'lerde yeniden bir birikim krizine girmesiyle son bulmuştur. Kapasitesini dolduran ölçek ekonomilerinin yeniden artı değer yaratabilmesi için sermayenin serbest kalması, çok uluslu şirketler (ÇUŞ) aracılığıyla yayılması gerekmektedir. Petrol krizinin neden olduğu enflasyonist baskılar üretim maliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Bu maliyetler içerisinde işçi ücretlerinin azaltılması, sosyal hak ve özgürlüklerin kısıtlanması krizden çıkışın çözümlerinden biri olarak görülmüştür. Avrupa sosyal harcamalar anlamında ABD ve gelişmekte olan ülkeler kadar kısıtlamaya gitmemiş olsa da emek piyasasının esnekleştirilmesi bağlamında pek çok uygulamayı hayata geçirmiştir. Bunlar sendikal gücün zayıflatılması, part-time çalışma koşullarının yaygınlaştırılması, özetle konjonktürel salınımlarla uyumlu bir emek piyasası yaratılması yönünde yapılan düzenlemelerdir.

Avrupa Birliği içerisinde işsizliğin nedenleri uzun yıllar tartışma konusu olmuştur. Bu nedenlerin küreselleşme, sosyal güvenlik politikaları, ücret dışı maliyetlerin yüksekliği, işçi koruma kanunları, sendikalar, teknolojik gelişim, 2000'lerden itibaren yavaşlayan hizmetler sektörünün istihdam yaratma kabiliyetini kaybetmesi, vasıflı işgücü arzı yetersizliği ve yeni üyelerin katılımıyla sınırların genişlemesi çerçevesinde incelemesi sonucu istihdam üzerindeki etkilerinin ülke bazında değişebildiği kanaatine varılmıştır. Örneğin, sosyal harcamalar nedeniyle işsizliğin arttığını savunan görüşün karşısında en yüksek sosyal harcama rakamlarına sahip Avusturya ve İsveç'teki düşük işsizlik oranları bulunmaktadır. Sendikaların emek piyasasının esnekliğini azaltarak işsizliği artırdığı görüşü ise 1970'lerden itibaren aşındırılan sendikal gücün yansımaları ele alındığında doğruluğunu kaybetmektedir. Part-time çalışma koşullarının yaygınlaştırılması, toplu pazarlığın yerini birebir görüşmelerin alması, üretimin parçalanmasıyla sermayenin hareket özgürlüğünü artırması sendikal gücün

etkinliğini zaten azaltmıştır. Diğer yandan, Avrupa'nın gelişen teknolojiye uyumlu vasıflı iş gücü arzının yetersiz olmasının işsizliği artırdığı doğru bir söylem olsa da Japonya ve ABD'nin teknoloji devleri olmalarına rağmen düşük işsizlik oranlarına sahip olmaları tartışmanın bir başka boyutudur.

AB'deki işsizlikle ilgili Türkiye'yi de ilgilendiren bir başka konu Avrupa sınırlarının genişlemesidir. Gerek Güney Avrupa gerekse de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı sonucu Birlik'in işsizlik oranlarının yükseldiği gözlemlenmiştir. Eski sosyalist ülkelerle farklı birikimlere sahip olan Türkiye, popülist politikaların yaygınlığı, zaman zaman demokrasinin askıya alınması ve iş gücünün tarım sektöründe yoğun olması gibi özellikleri itibariyle nisbi olarak Güney Avrupa ülkeleri ile benzerlik içerisindedir. Bu noktadan hareketle bu ülkelerin Birlik'e katılımı sonucunda istihdam oranları üzerindeki etkileri ile Türkiye'nin olası üyeliğinin getireceği sorunlar bağlamında bir karşılaştırma yapılmak istenmiştir. Konunun incelenmesi neticesinde ortaya çıkan sonuç genişlemenin AB'de işsizliği artırdığı ancak bunun tek sebep olamayacağıdır. Emek gücünün serbest dolaşımı önündeki engelleri kaldıran ülkelerin yeni üyelerden gelen emek göçüne beklediği kadar yüksek oranda maruz kalmadığı, buna ilave olarak aktif iş gücünün ancak %1'i kadar göç alan bu ülkelerdeki ekonomik büyüme performanslarının arttığı da Avrupa Komisyonu tarafından belirtilmiştir.

Avrupa Birliği'nin istihdam konusundaki temel sorununun büyüme paralelinde bir istihdam yaratılamaması olduğu unutulmamalı, Avrupa Birliği'nin Avrupa İstihdam Stratejisi'nde daha çok ve daha iyi iş yaratmanın üzerinde sıklıkla durulduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Özetle, Avrupa Birliği'nde işsizliğin artış sebebi olarak gösterilen hususların her birinin farklı üyelerde farklı sonuçlar içerdiği, işsizlik nedenlerinin tek bir sebebe dayandırılmayacağı tespit edilmiştir. İşsizliğin çözümü için sunulan aktif işgücü politikalarının gerek ulusal gerekse de Birlik bazındaki istihdam oranları üzerinde olumlu etkiye sahip olduğu ancak Lizbon Zirvesi'nde belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için daha çok çaba sarf edilmesi gerektiği görülmüştür.

Çalışmanın diğer odak noktasını oluşturan Türkiye'deki emek piyasası niteliklerini anlayabilmek için emek piyasasının geçirdiği evrimlerin tarihsel süreç içerisinde nasıl

değiştirdiğinin ortaya konulması gerekmektedir. Bu çerçevede Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan tarım ağırlıklı bir iktisadi yapı ve yetersiz üretim kapasitesiyle kurulan Türkiye Cumhuriyeti uzun yıllar sanayi sektörünün geliştirilmesi için çaba sarf etmiştir. Bu süreç içerisinde özel girişimcilik devlet tarafından sürekli desteklenmiş, devletçi politikaların hakim kılındığı 1932'den 1938'e kadar geçen süre içerisinde dahi ileride özel sektöre bırakılmak üzere alt yapı kurma ve vasıflı işgücü yetiştirme faaliyetlerinde bulunulmuştur. Böyle bir süreçte emek hak ve özgürlükleri sermaye birikimi önünde engel teşkil etmeyecek şekilde kısıtlanmıştır.

Emek gücünün altın yılları olarak bilinen 1960'lı yıllarda ise dönemin üretim stratejisinin ithal ikameciliğe dayalı olması, bu bağlamda büyümenin iç talebe bağlı olması sebebiyle işçi hak ve özgürlüklerinin ve istihdamın yüksek seviyede olduğu gözlenmiştir.

Söz konusu hak ve özgürlükler kapitalist birikimin 1970'lerde krize girmesiyle yeniden kısıtlanmıştır. 1980 darbesiyle neoliberal sisteme geçen Türkiye diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ihracata dayalı üretim stratejisini uygulamaya koymuştur. Karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı bu üretim stratejisinden elde edilmesi planlanan ihracat gelirinin artırılması için maliyetlerin düşürülmesi gerektiği savunulmuştur. Bu maliyetler içerisinde en çok üzerinde durulan emek ücretleridir. Türkiye 1980'lerden itibaren düşürdüğü emek gücü maliyetleri ile karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olmayı arzulamıştır. Ancak üretim maliyetleri içerisinde işçi ücretlerinin düşük bir seviyede bulunması nedeniyle beklenen sonuca ulaşılamamıştır. Nitekim ihracata dayalı üretim stratejisinin başarıya ulaşmasının birincil koşulu maliyetlerin kısıtlanmasından çok rekabet gücüne sahip malların üretimidir.

Küreselleşme söylemlerinin yoğunlaştığı 1990'lara TL'nin konvertibilesi ile giren Türkiye 1989 yılı itibariyle para piyasasını sıcak paraya açmıştır. Başlangıçta kamu borçlarının finansmanında kullanılan uluslararası fonlar mali yapısı zayıf olan gelişmekte olan ülkelerin sık sık finansal krizler yaşamasına neden olmuştur. Türkiye de sıcak paranın istikrarsızlığının neden olduğu krizlere maruz kalan ülkelerden biridir. Sıcak paranın neden olduğu finansal krizler reel üretimin daralmasına neden olarak işsizliğin artmasına neden olmuştur. Buna ek olarak, kısa zamanda çok kazanç elde etme güdüsü sermayenin reel sektörden para piyasalarına akmasına neden olmuş, bu durum da emek gücü talebini azaltmıştır.

Böyle bir tarihsel süreç içerisinde şekillenen emek piyasası ile Avrupa Birliği emek piyasası ile arasında büyük farklar bulunmaktadır. Öncelikle Türkiye'nin tarihsel gelişimi içerisinde bir tarım ülkesi olma niteliğini uzun yıllar üzerinde taşımış olması, tarımdan elde edilen artı değerın sanayiye aktarılmasında yaşanan sorunlar ve nihayetinde dışa açılmaya hazır olmayan bir sanayi sektörünün uluslar arası rekabete açılarak kan kaybetmesi ekonominin istihdam yaratma yeteneği önündeki en büyük engel olmuştur.

Avrupa Birliği'ne bakıldığında tarım sektörünün istihdam payının Türkiye'ye oranla oldukça düşük olduğu, hizmet sektörünün ise çok daha yüksek bir istihdam hacmine sahip olduğu görülür. Son dönemlerde Türkiye'nin tarımdaki istihdamı azaltmaya yönelik faaliyetleri işsizliğin daha da artmasına neden olmuştur. Bunun nedeni tarım sektöründen ayrılan emek gücünün istihdamını sağlayacak yeterli sayıda iş imkanının yaratılamamış olmasıdır.

İstihdamın sektörel dağılımındaki farklılığın yanı sıra nüfus artış hızına oranla işgücüne katılım oranının düşüklüğü Türkiye emek piyasasını AB üyelerinden ayıran bir diğer husustur.

Bunlara ek olarak kayıt dışı istihdamın boyutları ve emek gücünün niteliksel farklılıkları da Avrupa Birliği emek piyasası ile bütünleşme önündeki diğer engellerdendir. Kayıt dışı istihdamın engellenmesi için önerilen asgari ücretin azaltılmasının sorunu çözme konusunda ne derecede başarılı olacağı belirsizdir. Ayrıca asgari ücretin azaltılmasıyla gelir dağılımı adaletinin daha da bozulacağı açıktır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın önlenmesindeki en uygun çözüm ücret dışı emek maliyetlerinin azaltılması ve sıkı bir denetim mekanizmasının sağlanmasıdır.

İstihdamın artırılması, işsizliğin önlenmesi için vasıflı işgücü arzının artırılması günümüz koşullarında her geçen gün önem kazanmaktadır. Avrupa Birliği vasıflı işgücü arzının artırılmasının önemini istihdam zirvelerinde sık sık dile getirmiş, aktif işgücü politikaları çerçevesinde eğitime daha çok kaynak aktarılmıştır. Türkiye'nin vasıflı işgücü arzı yetersizdir. Bu gereksinimin karşılanması için eğitime daha çok kaynak aktarılmalı, gelişen teknolojiye ayak uydurabilen işgücü piyasası yaratılmalıdır.

Aktif istihdam politikaları içerisinde yer alan istihdam danışmanlığı Türkiye’de İş ve İş Bulma Kurumu ve az sayıdaki özel istihdam büroları tarafından yapılmaktadır. İşgücü ile işveren arasındaki bağı kuracak bu birimlerin sayısının artırılması istihdam üzerinde olumlu bir etkiye sahip olacaktır.

Bunlara ek olarak Avrupa Birliği’nde yaygınlık kazanan dönemsel çalışma olanaklarının genişletilmesi de işsizliği azaltmada etkili olabilmektedir. Ancak Avrupa Birliği’nde bu tarz çalışma sistemlerinin, standart çalışma koşullarını bozması ve sendikal gücü zayıflatması nedeniyle tartışmalara neden olduğunu belirtmekte fayda vardır.

Türkiye’de işsizliğin neden olduğu sosyal maliyetlerin azaltılmasına yönelik pasif istihdam politikalarının da yetersiz olduğu görülür. Türkiye uzun yıllardır IMF ile uygulamaya geçirdiği sıkı para ve maliye politikaları ile toplam talebi baskı altına almaya çalışmış bir ülkedir. Bu noktada pasif istihdam politikalarının etkinlik kazanabilmesi için makro ekonomik istikrarın tam olarak sağlanmış olması gerekmektedir. Nitekim son yıllarda uygulanan politikaların birincil hedefi sosyal adaletten çok mali istikrarın temin edilmesidir. Özetle, işgücünün bu ekonomik yapı içerisinde ödemesi gereken bedel henüz bitmemiştir.

Türkiye’nin AB işgücü piyasalarına tam uyumunun sağlanabilmesi için henüz kat edilmesi gereken uzun bir yol bulunmaktadır. Bu zamana kadar yapılan çalışmalar neticesinde belirli bir mesafe alınmışsa da Türkiye’nin, öncelikli olarak AB hedefleri arasında da bulunan daha çok ve daha iyi iş olanakları yaratabilme kapasitesini artırması gerekmektedir. Ancak sadece iş olanaklarının yaratılması işsizliğin giderilmesi için yeterli değildir. İşe uygun emek gücü arzının da sağlanması gerekmektedir. Özetle, Türkiye’nin AB istihdam stratejilerine uyumu için sadece aktif ve pasif ya da sadece talep ve arz yanlı politikaların uygulamaya konulması yeterli değildir; AB ile uyum bir süreçtir ve bu süreç içerisinde toplumun sosyal ve ekonomik yapısının dikkate alınması tasarlanan politikalar için yol gösterici olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Adam, Jan. **Social Costs of Transformation to a Post-Socialist Countries: The Cases of Poland, the Czech Republic and Hungary.** İngiltere: Macmillan Press, 1999.

Akalın, Uğur Selçuk. **Türkiye’de Devlet-Sermaye İşbirliğinin Ekonomi Politikası.** İstanbul: Set Yayınları, 2002.

Ansal, Hacer, Suat Küçükçiftçi, Özlem Onaran ve Benan Zeki Orbay. **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik.** İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 2000.

Biçerli, Mustafa Kemal. **Çalışma Ekonomisi.** 4. Basım. İstanbul: Beta Basım, 2007.

Biçerli, Mustafa Kemal. **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları.** Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, 2004.

Boratav, Korkut ve Bülent Tanör. **Bugünkü Türkiye 1980 – 1995.** Sina Akşin (drl.). 4. Basım. İstanbul: Cem Yayınevi, 2002.

Commander, Simon ve Andrei Tolstopiatenko. “Unemployment, Restructuring and the Pace of Transition”, Salvatore Zecchini (Ed.). **Lessons From the Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990s.** Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 1997.

Çakmak, Ahmet. **Ortodoks Makro İktisada Giriş.** İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 1997.

Çavdar, Tefvik. **Türkiye Ekonomisinin Tarihi 1900-1960.** 1. Basım. Ankara: İmge Yayınevi, 2003.

Çelik, Nuri. **İş Hukuku Dersleri.** 20. Basım. İstanbul: Beta Basım, 2007.

Dikkaya, Mehmet. “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Uzun ve Zorlu Bir Yolun Ekonomi Politikası”, Osman Küçükahmetoğlu, Hamza Çeştepe, Şevket Tüylüoğlu (Ed.). **Ekonomik Entegrasyon Küresel ve Bölgesel Yaklaşım.** Bursa: Ekin Kitabevi, 2005.

Dornbusch, Rüdiger ve Stanley Fischer. **Makroöekonomik.** 6. Basım. München: R. Oldenbourg Verlag, 1995.

Ekin, Nusret. **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları.** İTO Yayınları, Eylül 2000.

Erdoğan, Seyhan. **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık.** 1. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2006.

European Commission. **More and Beter Jobs For All.** The European Employment Strategy: Employment and Social Affairs, 2004.

Ferrara, Maurizio. “Sosyal Avrupa’da Güney Avrupa Refah Modeli”, **Sosyal Politika Yazıları.** Ayşe Buğra – Çağlar Keyder (drl.). İstanbul: İletişim Yayınları, 2006.

Fischer, Wolfram. **Expansion, Integration, Globalisierung - Studien zur Geschichte der Weltwirtschaft, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft.** Band 125. Göttingen: Herausgegeben von Paul Erker und Heinrich Volkmann, 1998.

Froyen, Richard. **Macroeconomics, Theories & Policies.** 5. Basım. USA: Prentice-Hall Inc., 1996.

Gourevitch, Peter. “The Politics of Economic Policy Choice in the Post-War Era”, Paolo Guerrieri ve Pier Carlo Padoa-Schioppa (Ed.). **The Political Economy of European Integration: States, Markets and Institutions.** Maryland: Barnes & Noble Books, 1989.

Gök, Mehmet. **İşgücü Piyasası ve Kobiler.** Ankara: Roma Yayınları, 2004.

Hermans, Stefan. **Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyum.** Hürrem Cansevdi (Ed.). İstanbul: İKV Yayınları, 2001.

İşıklıoğlu, Özlem. **XXI. Yüzyılda İstihdam ve İnsana Yakışır İş.** Bursa: Ezgi Kitapevi, 2005.

İKV Yayınları. **Avrupa Birliği İstihdam Paketi.** İstanbul, 2001.

İKV. “Avrupa Birliği’nin Ortak Tarım Politikası”, **15 Soruda 15 AB Politikası Serisi.** 3. Baskı. İstanbul, 2003.

Kazgan, Gülten. **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi.** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.

Kepenek, Yakup ve Nurhan Yentürk. **Türkiye Ekonomisi.** 19. Basım. İstanbul: Remzi Kitapevi, Mart 2007.

Kip - Barnard, Fulya. “Soğuk Savaş ve Sonrasında Türkiye-AB İlişkileri”, **Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa ve Türkiye.** Cem Karadeli (drl.). Ankara: Ayraç Yayınevi, 2003.

Koçak, Cemil, Mete Tuncay, Hikmet Özdemir, Korkut Boratav, Selahattin Hilav, Murat Katoğlu, Ayla Ödekan. **Türkiye Tarihi 4 - Çağdaş Türkiye 1908 – 1980.** Sina Akşin (Ed.). 7. Basım. İstanbul: Cem Yayınevi, 2002.

Koray, Meryem. **Avrupa Toplum Modeli.** 2. Basım. Ankara: İmge Kitabevi, 2005.

Korkmaz, Adem. ve Adnan Mahiroğulları. **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları – Türkiye ve AB Ülkeleri.** 2. Basım. Bursa: Ekin Yayınevi, Şubat 2007.

Ketenci, Şükran. “İşçiler ve Çalışma Yaşamı: 1980’lerde Sınırlar ve Sorunlar”, **Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler – Türkiye Ekonomisi 1980-1985**. 3. Basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1987.

Lee, Anthony, Sylvie Lebar-Börmann, Karl-Heinz Brücher ve Gerda Niemann. **Bewerben in Europa - Der Ratgeber für alle EU-Länder**. Köln: Falken Verlag, 1999.

Makal, Ahmet. **Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850 – 1920, Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi**. 1. Basım. Ankara: İmge Yayınevi, 1997.

Makal, Ahmet. **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışmaları: 1946 – 1963**. 1. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2002.

Makal, Ahmet. **Ameleden İşçiye – Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları**. 1. Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 2007.

Manisalı, Erol. **Gümrük Birliğinin Siyasal ve Ekonomik Bedeli**. İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1996.

Okur, Ali Rıza ve Ali Güzel. **Sosyal Güvenlik Hukuku**. 9. Basım. İstanbul: Beta Basım, 2003.

Ökçün, Gündüz. **Tatil-i Eşgal Kanunu – 1909**. Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Yayın No: 55, 1996.

Pamuk, Şevket. **100 Soruda Osmanlı – Türkiye İktisadi Tarihi 1500 – 1914**. 6. Basım. İstanbul: K Kitaplığı, 2003.

Parasız, İlker ve Melike Bildirici. **Modern Emek Ekonomisi**. Bursa: Ezgi Kitabevi, 2002.

Parasız, İlker. **Modern Makro Ekonominin Temelleri**. 2. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000.

Rams, Andreas ve Norman Ehrentreich. **Arbeitslosigkeit – Wie Kann Sie Überwunden Werden?**. Hamburg: Gauke Verlag, 1996.

Rodrik, Dani. **Küreselleşme Sınırı Aştı mı?**. İzzet Akyol - Fatma Ünsal (çev.). 1. Basım. İstanbul: Kızılelma Yayıncılık, 1997.

Rostowski, Jacek. “Comparing Two Great Depressions: 1923-33 to 1989-93”, Salvatore Zecchini (Ed.). **Lessons From The Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990s**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, Hollanda, 1997.

Sapelli, Giulio. **Southern Europe Since 1945: Tradition and Modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey**. Ann Füller (çev.). New York: Longman Publishing, 1995.

Selamoğlu, Ahmet ve Kuvvet Lordoğlu. **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**. Ankara: Belediye İş Yayınları, 2006.

Sloman, John. **Makro İktisat**. Ahmet Çakmak (çev.). İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 2004.

Soyak, Alkan. **Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi**. İstanbul: Der Yayınları, 2004.

Şen, Faruk ve Dieter Rehwinkel. **Türkei und Europäische Integration**. Köln: Zentrum Für Türkeistudien, 1986.

Tanör, Bülent. **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri 1789 – 1980**. 11. Basım. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2004.

TİSK. “‘Sosyal Politika ve İstihdam’ Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye”, **AB Mevzuatını İnceleme Komisyonu Raporu**. Yayın No: 268, Nisan 2006.

TİSK. “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu (2)”, **TİSK Kıyaslama Raporu**. Ankara, 2006.

Togan, S. ve V.N. Balasubramanyam. **Turkey and Central and Eastern European Countries in Transition**. New York: Palgrave Publishers, 2001.

Toksöz, Gülay. **Uluslar arası Emek Göçü**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mart 2006.

Törüner, Mete. “Ücretler ve Maaşlar, 1980-1984”, **Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler – Türkiye Ekonomisi 1980-1985**. 3. Basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1987.

Treichler, Andreas. **Arbeitsmigration und Gewerkschaften**. Dietrich Thranhardt (Ed.). 8. Baskı. Berlin: Lit Verlag, 1988.

Tunca, Zafer. **Makro İktisat**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2001.

TÜSİAD, **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**. İstanbul, Aralık 2002.

Uyanusta, Esra. “Avrupa Birliği’nin Sanayi Politikası”, **15 Soruda 15 AB Politikası Serisi**. 3. Baskı. İKV Yayını, 2005.

Ünver, Can. “Social Assistance to Labour Migrants as a New Form of Public Service: The Case of Turkish Labour Attaches in Germany”, Emrehan Zeybekoğlu ve Bo Johansson (Ed.). **Migration and Labour in Europe: Views From Turkey and Sweden**. İstanbul: Marmara University Research Center for International Relations and Swedish National Institut for Working Life, 2003.

Varçın, Recep. **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**. Ankara: Siyasal Kitapevi, Ocak 2004.

Yentürk, Nurhan. **Körlerin Yürüyüşü – Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler.** İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003.

Yerasimos, Stefanos. **Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye.** Babür Kuzucu (çev.). 6. Basım. İstanbul: Belge Yayınları, 1992.

Sürekli Yayınlar

Akbaş, Emre. “Avrupa Birliği Doğu Sınırlı Gelişimine Analitik Bakış”. **İktisat Dergisi**. Sayı: 470-71, Şubat-Mart 2006, ss. 81-92.

Akkaya, Yüksel. “AB Sürecinin en Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar ise niye AB?”. **Birikim Dergisi**. Sayı: 187, Kasım 2004, ss. 37-43.

Bitros, George ve Kyprianos Prodromidis. **Welfare Benefits and the Rate of Unemployment: Some Evidence from the European Union in the Last Thirty Years**. Athens University of Economics and Business. Working Paper No. 159, 2004.

Büyükuslu, Ali Rıza. “Yeni Dünya Düzeni Karşısında Türk Çalışma Hayatı ve Sendikalar Nereye Gidiyor?”. **İktisat Dergisi**. Sayı: 441-444, Eylül-Aralık 2003, ss.18-25.

Çelik, Aziz. “AB Emeğe Zararlı mı?”. **Birikim Dergisi**. Sayı: 187, Kasım 2004, ss. 44-54.

Çelik, Aziz. “Avrupa Sendikalarının Yükselişi ve Düşüşü Üzerine”. **Birikim Dergisi**. Sayı: 200, Aralık 2005, ss. 57-66.

Ekinci, Nazım Kadri. “Türkiye’de 1980 Sonrası Kriz Dinamikleri ve İntibak Mekanizmaları”. **Toplum ve Bilim Dergisi**. Sayı: 77, 1998, ss. 7-26.

Karaağaç, Barış. “Avrupa İstihdam Politikası ve Emeğin Avrupa’sı”. **İktisat Dergisi**. Sayı: 454, Ekim 2004, ss. 64-69.

Sönmez, Sinan. “Küresel Düzendeki Dünya Ekonomisi: Bir Çözümleme Çerçevesi”, **İktisat Dergisi**. Sayı: 459-460, Mart-Nisan 2005, ss. 15-31.

Şenses, Fikret. “Kriz, Dış Yardım ve Neoliberal Politikalar”. **Toplum ve Bilim Dergisi**. Sayı: 77, 1998, ss. 29-43.

Tekçe, Mahmut. “Avrupa İşsizlik Sorununu Nasıl Çözüyor?”. **İktisat Dergisi**. Sayı: 441-444, Eylül - Aralık 2003, ss. 48-51.

Yüksek Lisans Tezleri

Albayrak, Gökçen Coşkun. “Az Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan IMF Politikalarının Globalizasyon Sürecine Etkisi”, **Yüksek Lisans Tezi**. Marmara Üniversitesi SBE, 2002.

Özdoğan L. Sarfati, Suzan. “Unemployment in the European Union”, **Yüksek Lisans Tezi**. Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü, 1996.

Tekçe, Mahmut. “Labour Market Flexibility and European Unemployment: A Critical Approach To Neo - Classical Labour Market Analysis”, **Yüksek Lisans Tezi**. Marmara Üniversitesi SBE, 2000.

Diğer Yayınlar

Avrupa Toplulukları Komisyonu. Türkiye ile Katılım Ortaklığı'nın Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Bir Konsey Kararı İçin Öneri. 9 Kasım 2005, Brüksel. <http://abmankara.org.tr/guncel/2005katilimortakligiTR.pdf> (16 Mart 2007).

Aykaç, Mustafa. ve Zeki Parlak. "AB Sosyal Politikası: Refah Devletinden Avrupa Sosyal Modeline", 2003. <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/belgeler/selamoglu/kaynak4.doc> (01 Mart 2007).

BBC Turkish.com. "Türkiye'nin Emeklilik Sorunu", 06 Ekim 2007. http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2007/10/071006_turkey_pensions.shtml (10 Kasım 2007).

Binay, Şükrü. ve Kürşat Kunter. "Mali Liberalleşmede Merkez Bankası'nın Rolü", TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliği No: 9803. 1998. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/98/gece2.html> (16 Kasım 2007).

Ceylan - Ataman, Berrin. "İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyum", TİSK Aylık Dergisi. Ekim 2003. http://tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48 (10 Haziran 2007).

Commission of the European Communities. Report from the Commission to the Spring European Council. Brüksel, 20.02.2004. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2004_029_en.pdf (01 Ağustos 2006).

Council of The European Union. Joint Employment Report 2006/2007. Brüksel, 2007. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/feb/070207_en.pdf (17 Nisan 2007).

Çeken, Hüseyin. "Bölgesel Ekonomik Bütünleşme Sürecinde Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği'nin Dünya Dış Ticaret ve Sermaye Hareketlerindeki Yeri ve Önemi", T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı. http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/bolgesel_ekonomik.doc (10 Mayıs 2007).

DİSK. "Çelebi'den Dünya Bankası ve İşveren Örgütlerine Yanıt: Sosyal Yaşam Feda Edilemez". <http://www.disk.org.tr/default.asp?Page=Contents&ContentId=392> (10 Kasım 2007).

DPT. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977). <http://ekutup.dpt.gov.tr/plam3.pdf> (01 Kasım 2007).

DPT. Dokuzuncu Kalkınma Planı. 1 Temmuz 2006. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf> (08 Ekim 2007).

DPT. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005. Ankara 2000. <http://plan8.dpt.gov.tr/> (01 Kasım 2007).

DPT. Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi. 14 Nisan 2003.
<http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf> (16 Mart 2007).

Dünya Bankası. Türkiye İşgücü Piyasası Raporu. 14 Nisan 2006.
<http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/rESOURCES/361616-1144320150009/Ozet-Overview.pdf>
(03 Mayıs 2007).

Erkekli, Ferit. “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, TİSK Aylık Dergisi. Eylül 2007. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1868 (18 Ekim 2007).

Erzan, Refik, Umut Kuzubaş, Nilüfer Yıldız. “Büyüme ve Göç Senaryoları: Türkiye-AB”, **AB-Türkiye İlişkilerinde Göç Konuları: Dış Göç Dinamikleri ve Göçmenlerin Uyumunu Konferans Sunumu**. 8-9 Ekim 2004. www.econ.boun.edu.tr/cee/gocturkiyeab.pdf (01 Haziran 2007).

Europa. Activities of the European Union Agriculture.
http://europa.eu/pol/agr/index_en.htm (12 Mart 2007).

European Commision. “Turkey Economic Profile”, Enlargement.
http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/economic_profile_en.htm (20 Haziran 2007).

European Commission. Employment Rate – Total (%), Eurostat.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI/emploi/em011 (03 Mayıs 2007).

European Commission. “Development of EES”, Employment and Social Affairs.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm (10 Aralık 2006).

European Commission. “Free Movement of Workers since 2004 Enlargement had a Positive Impact”, Employment, Social Affairs & Equal Opportunities.
http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news_en.cfm?id=119 (16 Nisan 2007).

European Commission. “Myths and Facts about Enlargement”, Enlargement: Questions and Answers. http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_en.htm
(16 Nisan 2007).

European Commission. “Short-term Trends of EU Employment Growth”, Employment Analysis. Brüksel, 2003.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/short_term_trends_eu_empl_growth.pdf
(24 Mayıs 2006).

European Commission. “Turkey Economic Profile”, Enlargement. 2006.
http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/economic_profile_en.htm (02 Haziran 2007).

European Commission. Unemployment Rate. Eurostat.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=2 (02 Şubat 2007).

Hankel, Wilhelm. “EU und Türkiye Gehören Nicht Zusammen”, Türkiye und EU, Bundeszentrale für Politische Bildung.
http://www.bpb.de/themen/CY2QVI.0.0.EU_und_T%FCrkei_geh%F6ren_nicht_zusammen.html
(06 Haziran 2007).

Hekimler, Alpay. “Phase der Transformation” Türkiye und EU, Bundeszentrale für Politische Bildung. 28 Mayıs 2006.
http://www.bpb.de/themen/4D5U5B.0.0.Phase_der_Transformation.html (06 Haziran 2007).

İKV. Amsterdam Antlaşması. <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=990> (16 Ocak 2007).

İKV. Avrupa Topluluğu’nun Genişleme Süreci <http://www.ikv.org.tr/abgenislemesi.php>
(10 Kasım 2007).

İŞKUR. Türkiye İş Kurumu II. Genel Kurulu Kararları Çerçevesinde Kısa Vadede Yapılması Gerekenler. <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/genelkurul/KISA%20VADE%202.doc>
(30 Mayıs 2007).

İşsizlik Oranları Hep Yüksek. 22 Mayıs 2006. http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6168 (20 Mayıs 2007).

Kapar, Recep. “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”,
<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/19.pdf> (10 Mart 2007).

Kazgan, Gülten. “1990 Sonrası Yıllarda Türkiye’de Krizler ve İşsizlik; Çalışanlar ve Sosyal Güvenlikleri için Çözümler Açısından Bir İrdeleme”, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi 17-18 Mayıs 2002. http://kazgan.bilgi.edu.tr/docs/1990_sonrasi_yillarda_Turkiye.doc
(02 Haziran 2007).

Kenar, Necdet. “İşsizlik Sigortası Uygulaması”, Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası Aylık Dergisi. Kasım 2003, Sayı: 287.
<http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2003/kasim/araştırma.html> (07 Ağustos 2007).

Kesici, Mehmet Rauf. ve Ahmet Selamoğlu. “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”, İşgüç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi. Cilt: 1, Sayı:1, 2003.
http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=243&inc=arc&cilt=7&sayi=2&year=2005
(10 Aralık 2006).

KESK. “Kamuda Esnek Çalıştırma ve Toplam Kalite Yönetimi”,
http://www.kesk.org.tr/index.php?Itemid=92&id=72&option=com_content&task=view (17 Kasım 2007).

Kesriyeli, Mehtap. “1980’li Yıllardan Günümüze Para Politikası Gelişmeleri”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü. 1997, Yayın No: 97/4.
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/mehtap.pdf> (16 Kasım 2007).

Kılıç, Salih. “Mesleki Eğitim Çerçevesinde Eğitim-İstihdam İlişkisi”, TİSK Aylık Dergisi. Ekim 2006. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1498&id=81 (10 Kasım 2007).

Körpe, Hayati. “Avrupa Birliği Ülkelerinde Aktif İşgücü Politikaları ve İsveç Uygulama Sonuçları”, İşgüç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi. Cilt 5, Sayı: 1, 2003. http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=166&inc=arc&cilt=1&sayi=1&year=2003 (02 Mart 2007).

Kudatgobilik, Tuğrul. “Lizbon Stratejisi ve Türkiye”, TİSK Aylık Dergisi. Temmuz 2006. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1456&id=78 (13 Kasım 2007).

Güneri, Nejat, Mürsel Çukur, Bilgin Demirkul, Oğuz Karadeniz, İsa Karakaş, Salih Eniş ve Elif Şahin. “Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması”, Cem Toker (Ed.). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Genel Yayın No: 117. 2004. http://www.csgeb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf (16 Haziran 2007).

OECD. “Economic Survey of Turkey 2006”, Policy Brief. Ekim 2006. http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_201185_37492245_1_1_1_1,00.html (20 Mart 2007).

Özşuca, Şerife Türcan. “Avrupa Birliği Sosyal Politikası – Tarihsel Gelişim”, http://ab.calisma.gov.tr/dnn/Docs/anktra/Ozsuca_sunum.pdf (18 Kasım 2007).

Pirler, Bülent. “İşgücü Piyasası için Olumlu Gelişme: Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu”, TİSK Aylık Dergisi. Ekim 2006. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1491&id=81 (10 Kasım 2007).

Seçer, Şebnem. “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, Dokuz Eylül Dergisi SBE Dergisi. Cilt 1, Sayı: 3, 1999, ss. 48-68. <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi03/planli.htm> (10 Kasım 2007).

Sipahi, İsmet. “AB’ye Adaylık Sürecinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği”, TİSK Aylık Dergisi. Mayıs 2002. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=516&id=31 (01 Kasım 2007).

Sungar, Murat. “Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar”, TİSK Aylık Dergisi. Ekim 2003. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=802&id=48 (04 Mart 2007).

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması. Genel Yayın No: 117, 2004. http://www.csgeb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf (15 Haziran 2007).

The World Bank Group. “Turkey Data Profile”, World Development Indicators Database. Nisan 2007. <http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?SelectedCountry=TUR&CCODE=TUR&CNAME=Turkey&PTYPE=CP> (25 Haziran 2007).

The World Bank. Turkey: Labor Market Study 2006.
http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Labor_C2.pdf
(06 Haziran 2007).

TİSK. “Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri”, TİSK Yayınları. Mayıs 2006, Yayın No: 272. <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2088> (10 Kasım 2007).

TİSK. “Brüksel’den Haberler”, TİSK Aylık Dergisi. Mart 2002.
<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2088> (13 Kasım 2007).

TUİK. Hane halkı İşgücü Araştırması 2007 Mayıs Dönemi Sonuçları (Nisan, Mayıs, Haziran 2007). Sayı: 131, 15 Ağustos 2007. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=549>
(17 Ağustos 2007).

Tunalı, İnsan. “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması”, İstihdam Durum Raporu. Türkiye İş Kurumu Yayını. 2003.
<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurumraporu/İstihdam%20Durum%20Raporu.doc> (12 Mart 2007).

Türkiye İş Kurumu. “İşsizlik Sigortası Fonu”, Aylık Basın Bülteni. No:1, Kasım 2000. <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/basimbulteni/2000.11%20Kasim%20Bulteni2.pdf> (20 Nisan 2007).

Türkiye İş Kurumu. “Ulusal İstihdam Politikaları ve İşsizlik Sorununa Çözüm Önerileri”, Türkiye İş Kurumu III. Genel Kurul Kararı. 30 Kasım 2005.
<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/3.Genel%20Kurul%20Kararlar%C4%B1.doc> (04 Mart 2007).

Türkiye İş Kurumu. İşsizlik Sigortası Nedir?. <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/sigorta.html>
(20 Nisan 2007).

TÜSİAD. “Sanayi ve Hizmet Sektöründeki İstihdam Artışı Yavaşlıyor”, Basın Bülteni. 5 Haziran 2007. <http://www.tusiad.org/haberler/basin/duyuruno987.pdf> (25 Haziran 2007).

Yeldan, Erinç. “2001 Krizi Sonrasında Türkiye: Dış Borçlanma ve Spekülasyona Dayalı Büyüme Çözülürken”. Haziran 2006.
http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/MalatyaKurultay_Haz2006 (02 Haziran 2007).

Yeldan, Erinç. “Behind The 2000/2001 Turkish Crises: Stability, Credibility, and Governance, for Whom?”. http://www.bilkent.edu.tr/%7Eyeldane/Chennai_Yeldan2002.pdf
(02 Haziran 2007).

Yetim, Sedat. ve Ozan Gülhan. “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türk Bankacılık Sektörü – 2”, ARD Çalışma Raporları - BDDK. 2005.
http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Calisma_Raporlari/13042005-7.pdf (13 Ekim 2007).