

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ VE TÜRKİYE İÇİN
ODAK NOKTA: İŞKUR**

Yüksek Lisans Tezi

CANER GÜLTEMEN

Ankara-2008

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ VE TÜRKİYE İÇİN
ODAK NOKTA: İŞKUR**

Yüksek Lisans Tezi

CANER GÜLTEMEN

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Gürhan Fişek

Ankara-2008

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI

AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ VE TÜRKİYE İÇİN
ODAK NOKTA: İŞKUR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Prof.Dr. Gürhan FİŞEK

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

PROF.DR.EYÜP BEDİR

PROF.DR.GÜRHAN FİŞEK

DR. RECEP VARÇIN

.....
.....
.....

İmzası

.....
.....

.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi : 19 ARALIK 2008

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../200...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

Caner Gültemen

İÇİNDEKİLER

BÖLÜM I

GİRİŞ	3
1 AVRUPA VE TÜRKİYE’DE İSTİHDAM DURUMUNA GENEL BAKIŞ.6	6
1.1. KÜRESEL BİR SORUN OLARAK İŞSİZLİK.....	6
1.2. AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK.....	9
1.2.A) Nüfus.....	9
1.2.B) Büyüme ve Verimlilik.....	11
1.2.C) Genel Ekonomik Durum	11
1.2.D) Verimlilik.....	12
1.2. E) İstihdam	12
1.3. TÜRKİYE’DEKİ GENEL İSTİHDAM DURUMU.....	17
1.3.A) Nüfus :.....	18
1.3.B) İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı:.....	19
1.3.C) İstihdam.....	22
1.3.D) İşsizlik.....	26
1.3.E) Kayıtdışı İstihdam	29

BÖLÜM II

AVRUPA BİRLİĞİNDE İSTİHDAM KONUSUNDA STRATEJİ	
OLUŞTURMA ÇABALARI VE UYGULAMALARI.....	31
2.1) AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNİN GELİŞİMİ	33
2.1.A) Roma Antlaşması	33
2.1.B) Paris Zirvesi	33
2.1.C) 1974 Eylem Planı	33
2.1.D) Avrupa Tek Senedi	33
2.1.E) Avrupa Birliği Sosyal Şartı	34
2.1.F) Maastricht Antlaşması	34
2.1.G) Yeşil Kitap	35
2.1.H) Beyaz Kitap ve Essen Stratejisi	35
2. 1. I) Amsterdam Antlaşması	37
2.1.İ) Luxembourg Süreci	39
2.1.K) Lisbon, Stockholm ve Barcelona Zirveleri	43
2.2- YENİ AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ 2003-2006.....	46
2.2.1- Tam İstihdam:	46
2.2.2- İşte Kalite ve Verimlilik:	47
2.2.3- Sosyal Birleşme ve Bütünleşme:	47
2.3. AB İSTİHDAM STRATEJİSİNİN ÖNCELİKLERİ	48
2.3.A) İşsizler ve Aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler:	48
2.3.B) İş Yaratma ve Girişimcilik.....	49
2.3.C) Uyum Sağlama Yeteneği ve Mobilite	49
2.3.D) Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Eğitimin Desteklenmesi	50
2.3.E) İşgücü Arzının Artırılması ve Aktif Yaşlanmanın Teşviki	50
2.3.F) Cinsiyet Eşitliği	50

2.3.G) Eşitsiz konumdaki (Dezavantajlı) Kişilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonunu Teşvik Etmek	51
2.3.H) İşin Gelir Sağlayıcı Hale Getirilmesi.....	51
2.3.I) Kayıtdışı İstihdamın önlenmesi.....	52
2.3.J) Bölgesel İstihdam Farklılıklarının Giderilmesi.....	52
2.3.K) Göç Politikası.....	53
2.4. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ VE GENİŞLEME	55
2.5 - TÜRKİYE VE AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ SÜRECİ.....	59

BÖLÜM III

AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ'NE UYUM SÜRECİNDE İŞKUR'UN

ROLÜ	61
3.5- AB ÖNCELİKLERİNE UYUM VE İŞKUR'UN ROLÜ	71
3.5.A) İşsizler ve Aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler:	71
3.5.A.1.1) İşgücü yetiştirme kursları	73
3.5.A.1.2) Meslek Danışmanlığı Servisi.....	74
3.5.A.1.3) Meslek Geliştirme Hizmetleri.....	76
3.5.A.2) Projeler.....	76
3.5.B) İş Yaratma ve Girişimcilik.....	78
3.5.C - Uyum Sağlama Yeteneği ve İşçi Dolaşımı	80
3.5.C.1) İstihdam Hizmetleri	81
3.5.C.3) Esnek İstihdam.....	88
3.5.C.4)İşsizlik Sigortası.....	90
3.5.C.4) Ücret Garanti Fonu	96
3.5.C.5) Kısa Çalışma Ödeneği.....	96
3.5.C.6) İş Kaybı Tazminatı.....	96
3.5.D) Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Eğitimin Desteklenmesi	97
3.5.E) İşgücü Arzının Artırılması ve Aktif Yaşlanmanın Teşviki	100
3.5. F) Cinsiyet Eşitliği	105
3.5.G) Eşitsiz Konumdaki Kişilerin İşgücü Piyasasına Uyumunu Teşvik Etmek	110
3.5.H) İşin Gelir Sağlayıcı Hale Getirilmesi.....	119
3.5. I) Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesi.....	120
3.5.J) Bölgesel İstihdam Farklılıklarının Giderilmesi.....	125
3.5.K) Göç Politikası.....	128
3.6.İSTİHDAM STRATEJİSİ ÖNERİLERİ	129
3.7. AB ÜLKELERİNİN İSTİHDAMA YÖNELİK UYGULADIKLARI	
BAŞARILI PROJELER	133
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....	141
KAYNAKÇA:	148
ÖZET.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

GİRİŞ

Global dünya ekonomisinin çözümü en zor ekonomik ve sosyal problemi işsizliktir. Ekonomilerin kıtalar arası bir yapıya bürünmesi, teknolojik gelişmelerin istihdam üzerindeki olumsuz etkileri, Çin - Hindistan gibi işgücü maliyetlerini düşük tutan fazla nüfuslu ülkelerin sanayide atılım yapması, bu ülkelerden gelen vasıflı iş gücü göçü, üretimin taşınabilir boyuta geçmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmiş ülkelere yükledikleri mali yükler gibi nedenlerle; gelişmekte olan ülkelerde işsizlik artmaktadır. 2006 yılında dünyadaki işsizlik oranı %6,3 olmuştur. Dünya çapında toplam işsiz sayısı, 2006 yılı sonu itibariyle 195,2 milyona ulaşmıştır. Bu durum, yoksulluk sorununu da beraberinde getirmektedir.

Dünyanın en büyük ekonomilerinden birisi olan, 500 (499,7) milyonu bulan nüfusu ile Avrupa Birliği, dünyadaki en başarılı ekonomik birlik örneğidir. Topluluk içinde her türlü ekonomik sorun bir bütün olarak değerlendirilmekte ve çözüm için ortak stratejiler belirlenmektedir. İstihdam problemleri de topluluğun ortak mücadele ettiği temel sorunlardandır. Yukarıda gelişmiş ülkeler için sayılan istihdam sorunları, A.B. için de geçerlidir. Topluluk içinde istihdam oranı %63,8 seviyesindedir. Topluluğa katılan 10 yeni ülke istihdam oranını %70,2'den %63,8 'e gerilemesine yol açmıştır. Aynı şekilde işsizlik oranı da AB-15 için %7,9 iken, AB-25 için %8,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum hem birlik içinde hem de aday ülkeler için ortak istihdam politikası izlenmesinin önemini ortaya koymuştur.

Gerek işletmelerin rekabet yeterliliğinin muhafazası için olsun, gerek işsizliğin sosyal ve psikolojik etkilerinden korunma amacıyla olsun, Avrupa İstihdam Stratejisi topluluğun en önemli gündem maddelerinden olmuştur. 1957 Roma Antlaşması ile başlayan ortak istihdam politikası geliştirme çabaları, 17-18 Kasım 1997 Luksembourg zirvesi ve 23-24 Mart 2000 Lisbon zirvesi ile genel kabul gören politika metinleri haline

gelmiştir. Luxembourg ile Avrupa İstihdam Stratejisinin hedefleri 4 temel eksen üzerine oturtulmuştur. Bunlar: “İstihdam Edilebilirlik” (Employability), “Girişimcilik” (Entrepreneurship), İşletmeler ve çalışanlar yeni teknolojilere ve değişen piyasa şartlarına uyarlabilir olma anlamına gelen “uyarlanabilirlik” (Adaptability) ve “Eşit Fırsatlar” (Equal Opportunities)'dır.

Avrupa Komisyonu 14 Ocak 2003 tarihinde “Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Geleceği: Tam İstihdam ve Herkese İyi İşler için bir Strateji” başlığı ile yayınladığı bildiri ile Lisbon stratejisini destekleyen temel bir araç sunmuştur. Yeniden yapılandırılmış Avrupa İstihdam Stratejisi önceki 4 temel eksenini devam ettirmekte, buna ilaveten amaçlara ve önceliklere açıklık getirmektedir. Üye ülkelerin uyması gereken 10 temel politika önceliği belirlenmiştir. Söz konusu politika öncelikleri: İşsizler ve Aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler, İş Yaratma ve Girişimcilik, Uyum Sağlama Yeteneği ve Mobilite, Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Eğitimin Desteklenmesi, İşgücü Arzının Artırılması ve Aktif Yaşlanmanın Teşviki, Cinsiyet Eşitliği, Dezavantajlı Kişilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonunu Teşvik Etmek, İşin Gelir Sağlayıcı Hale Getirilmesi, Kayıtdışı İstihdamın önlenmesi, Bölgesel İstihdam Farklılıklarının Giderilmesi ve Göç politikası olarak sıralanabilir.

Ülkemizde ise ciddi istihdam sorunları yaşanmaktadır. Türkiye istihdam oranı ile iş gücüne katılma oranı bakımından Avrupa ülkelerinde sonuncu sıradadır. Tarımsal işgücünün oranı bakımından AB ülkelerinin içinde en fazla tarımsal işgücünü barındıran ülke konumundadır. Ayrıca kayıtdışı istihdam oranındaki fazlalık, kadınların işgücü katılma oranındaki düşüklük, yüksek eksik istihdam, mesleki eğitimin yetersizliği, genç işsizlik, beyin göçü gibi sorunlar da Türk istihdam yapısının sorunları arasındadır.

Türkiye için her alanda Avrupa Birliği umut olmuştur. İstihdam sorunlarının çözümü konusunda da AB politika önceliklerinin uygulanmasının, işsizliğe ve diğer işgücü

sorunlarına ne kadar çözüm olabileceği, tartışmaya açık bir konudur. Çünkü AB ülkelerinin istihdam yapıları ve işgücü sorunları ile ülkemizdeki yapısal sorunlar farklılık göstermektedir. Bu bağlamda önceliklerimizin farklı olduğunu söylemek mümkün olabilmektedir.

Diğer bir tartışılacak konu da “ülkemiz için Avrupa İstihdam Stratejisinin uygulanabilirliği var mıdır?” sorunsalıdır. AİS’in uygulamasında ülkemizin sorumluluk üstlendiği kurum Türkiye İş Kurumu’dur (İŞKUR). Avrupa İstihdam Stratejisi sürecine uyum için İŞKUR’un üstlendiği görevler, AB yetkililerince de ifade edilmektedir. Yeni üye ülkelerin Avrupa İstihdam Stratejisine katılımı için öngörülen 4 adımın gerçekleştirilmesi için AB tarafından İŞKUR’a destek verilmiştir. AB bu süreçte mali, teknik ve proje bazında yardımlarda bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu 2002 Türkiye’ye Mali Yardım Programı çerçevesinde İŞKUR’a önemli fonlar sağlamıştır.

Tezimde İŞKUR’un faaliyetlerinin AİS önceliklerini ne kadar karşıladığını, söz konusu önceliklerin, ülkemiz için ne kadar geçerli ve uygulanabilir olduğunu ve İŞKUR’un kurumsal kapasitesinin Avrupa İstihdam Stratejisinin uygulanmasını sağlamak için yeterli olup olmadığını, uygulama ve projelerin çıktıları ile değerlendirerek sunacağım. Sonuç olarak Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisinin neresinde olduğunu, yapısal ve kurumsal bazda değerlendirerek sunacağım.

BÖLÜM I

1 AVRUPA VE TÜRKİYE'DE İSTİHDAM DURUMUNA GENEL BAKIŞ

1.1. KÜRESEL BİR SORUN OLARAK İŞSİZLİK

Çağımızın en önemli ekonomik ve sosyal problemi işsizliktir. İşsizlik probleminin, dünyadaki genel ekonomik gelişmeler çerçevesinde değerlendirildiğinde halen çözüm bekleyen önemli bir çıkmaz olduğu ortaya çıkmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) verilerine göre, 2006 yılında dünyadaki işsizlik oranı %6,3'tür. Toplam işsiz sayısı 2006 yılı sonu itibariyle 195,2 milyondur. Dünyadaki 195 milyon açık işsiz küresel işgücünün yaklaşık %6'sını oluşturmaktadır. Bu durum, gelir anlamında yoksulluk sorununu da beraberinde getirmektedir.

Yoksulluk, sadece işsizler açısından değil, çalışan kesim içerisinde de yaşanmaktadır. 2005 yılında dünyada gerçekleşen %4,3'lük GSYİH artışına karşın, yoksulluk içindeki 500 milyonu aşkın insandan yalnızca 14,5 milyonu kişi başına günde 1 dolarlık kazançla belirlenen yoksulluk sınırının üstüne çıkabilmiştir. Dahası, 2005 yılında tüm dünyadaki 2,8 milyar çalışanın 1,4 milyarının kazancı kendilerini ve ailelerini günde 2 dolarlık yoksulluk sınırının üzerine çıkarmasına yetmemektedir.¹ Diğer bir deyişle; İşsizlik, istihdamda olan kesimin yüksek işsizlik oranları nedeniyle düşük ücretlerde veya eksik istihdam ile çalıştırılmasına da neden olmaktadır.

İstihdam ile büyüme arasındaki ilişki zayıflamaktadır. Küresel olarak yaşanan büyüme, gereksinimleri karşılayamamaktadır. ILO' nun verilerine göre; 1990–2003 arasında GSYİH' deki 1 puanlık artış istihdamda yalnızca 0,3 puanlık bir artış

¹ İŞKUR Genel Kurul Raporu,2007

sağlamıştır. GSYİH' deki artışın istihdama olan etkisinin teknolojik gelişmelerin artması ve üretim yollarının etkinleştirilmesi ile daha da azalacağını öngörmek mümkündür.

Nisan 2007'de yayımlanan IMF Dünya Ekonomik raporuna göre, dünya ekonomisi 2006 yılında %5,4 büyüyerek güçlü bir performans göstermiştir. Ancak söz konusu hızlı büyüme, Çin, Brezilya, Hindistan ve Rusya kaynaklı olmuş, söz konusu ülkeler tek başlarına, 2000 – 2005 yılları arasında, her yıl 22 milyon yeni iş yaratmıştır. Oysa tüm OECD bölgesinde bu sayı ancak 3,7 milyon düzeyinde kalmıştır.²

Yine de, istihdam oranının düşüklüğü önemli oranlarda seyretmektedir. Brezilya, Rusya ve Çin'de (kentsel bölgelerde), işsizlik oranı %8–9 oranından aşağıya inememiştir. Hindistan'ın kentsel bölgelerinde ise bu oran daha düşüktür. Ayrıca, özellikle Brezilya ve Hindistan'da kadınlar arasında, Rusya'da yaşlı çalışanlar arasında, Çin ve Hindistan'ın kırsal bölgelerinde istihdam düşüklüğü yüksek seviyelerdedir.³

Gelişmiş ülkelerde ekonomik büyüme, yeterli oranda talebi beraberinde getirmemektedir. Yüksek vergi ve sigorta yükü, iş sağlığı – güvenliği önlemlerini alma konusundaki yasal sınırlamalar ve çevre önlemleri gibi ekstra maliyetler nedeniyle üretimin lokomotif niteliğindeki şirketler, üretimlerini Doğu Asya ve Güney Amerika'ya taşımak zorunda kalmışlardır. Söz konusu uluslararası şirketler, yüksek işsizlik, dolayısıyla düşük ücretlere razı işgücünün bulunması nedeniyle ve bunun yanında uluslararası sermayeyi ülkelere çekmeye çalışan hükümetlerin bu şirketlere uyguladıkları vergi avantajları nedeniyle üretimlerini bu ülkelere taşımışlardır. Bu durum, A.B.D gibi gelişmiş ülkelerdeki iş gücünün işsiz kalmasına yol açmıştır.

Gelişmiş ülkelerde ciddi oranda kalifiye iş gücü ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. ABD ve AB ülkeleri bu açıklarını öncelikle Çin ve Hindistan'dan gelen öğrenciler ile kapatmaya çalışmaktadırlar. Bunun başlıca nedeni hızla değişen teknoloji ve bilgi

² <http://www.oecd.org/dataoecd/47/44/38799120.pdf> (22.10.2007)

³ <http://www.oecd.org/dataoecd/47/44/38799120.pdf> (22.10.2007)

ekonomisidir. Artık II. Dünya Savaşı sonrasında olduğu gibi, vasıfsız iş gücü yerine işgücü piyasasında eğitimli, becerili, kalifiye işgücüne gereksinimi artırmıştır. Bu nedenle işgücünün yalnızca tek bir alanda eğitimi artık yeterli olmamakta, bunun yerine değışen işgücü piyasasının gereklerine kısa sürede uyum sağlayabilecek niteliklere sahip işgücünün yaşam boyu eğitimi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Gelişmiş ülkeler için işsizliğin bir diğeri nedeni ise, bir kısım işgücünün istemli olarak çalışmayı tercih etmemesidir. Özellikle Kuzey Avrupa ülkelerinde işsizlik sigortası için ödenen miktarların yüksekliğı, vasıfsız işlere talebi azaltmaktadır. İşsiz kişiyi; çalışma gücü ve isteğı olduğu halde, geçerli ücret düzeyinde iş arayıp da bulamayanların toplamı şeklinde tanımlarsak, söz konusu kesim kendisini bilinçli olarak aktif işgücünden uzakta tutmaktadır. Çünkü ne talep ettiğı ücret, nitelikleri yeterli olmadığı için kendisine verilecek, ne de mevcut parasal geliri nedeniyle zor işleri kendisi talep etmeyecektir. Bu durum bizi, gelişmiş ülkelerdeki katı göçmen işçi politikaları ile birlikte değerlendirildiğinde kaçak işçilik olgusuna götürmektedir. Kaçak işçilik ise işsizliğin yol açtığı ciddi sosyal bir problem olarak gelişmiş ülkelerin gündeminde yer almaktadır.

Özetle dünya çapında işsizlik probleminin nedenlerini aradığımızda, işsizliğin gelişmiş ülkelerle, gelişmekte olan ve geri kalmış ülkeler için farklı nedenlerden kaynaklandığını görmek mümkündür. Gelişmiş ülkeler açısından işsizliğin nedenleri arasında teknolojik gelişmeler, tanınmış sosyal haklar nedeniyle işgücü piyasasında olan talep yetersizliğı, üretimin başka ülkelere taşınması, göçmen kaçak işçiler yer alırken, gelişmekte olan yahut gelişmemiş ülkelerde işsizliğin temel nedenleri arasında; nüfus artışları, insan sermayesi yetersizliğı, kalifiye ve donanımlı işgücü yetersizliğı, enformel istihdam, denetimsiz ve yetersiz üretim sayılabilir.

İşsizlik problemine çözüm aranırken, ülkeden ülkeye yapısal farklılıklar dikkate alınarak mevcut konjonktür içinde çözüm aranması gereklidir. İşsizliğin dünya genelinde bir problem olduğunu iddia etmek zor olmayacaktır. Ancak işsizliğin nedenlerini bölgesel, sosyal ve kültürel nedenlerde aramak, çözüme yönelik olarak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu düzlemde Avrupa İstihdam Stratejisi'ni incelerken Avrupa'daki istihdam ve işgücü özelliklerini ayrı bir platformda değerlendirmek daha doğru olacaktır.

1.2. AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK

Avrupa ülkelerinde işsizlik sorununu incelemeden önce, Avrupa ülkelerinin genel ekonomik, demografik ve sosyal durumunu özetlemekte fayda olacaktır.

1.2.A) Nüfus

Avrupa kıtası, toplam 700 milyonu aşkın nüfusu barındırmasına rağmen nüfus artış hızı bakımından incelediğimizde bir azalma söz konusu olmaktadır.

Tablo 1: Avrupa Ülkelerinde Nüfus Artış Hızları

	2001	2002	2003	2004	2005
Avusturya	0,39	0,51	0,42	0,7	0,72
Belçika	0,34	0,45	0,42	0,43	0,55
GKRK	1,08	1,25	1,75	2,36	2,43
Çek Cumhuriyeti	-0,48	-0,23	0,01	0,05	0,27
Danimarka	0,33	0,36	0,24	0,26	0,27
Estonya	-0,4	-0,4	-0,38	-0,33	-0,21
Finlandiya	0,23	0,24	0,24	0,29	0,34
Fransa	0,5	0,68	0,93	0,61	0,58
Almanya	0,15	0,21	0,04	-0,03	-0,06
Yunanistan	0,3	0,34	0,33	0,35	0,38
Macaristan	-0,23	-0,28	-0,29	-0,22	-0,2
İrlanda	1,6	1,69	1,63	1,82	2,23
İtalya	0,06	0,31	0,78	0,99	0,74
Letonya	-0,55	-0,89	-0,54	-0,54	-0,53
Litvanya	-0,52	-0,35	-0,43	-0,54	-0,62
Luxembourg	0,34	0,91	1,44	0,74	0,75
Malta	-	-	-	-	-
Hollanda	0,75	0,64	0,47	0,35	0,23
Polonya	-0,53	-0,05	-0,09	-0,04	-0,04

Portekiz	0,65	0,73	0,7	0,58	0,45
Slovakya	-0,18	0	0,01	0,05	0,08
Slovenya	0,15	0,1	0,09	0,07	0,18
İspanya	1,14	1,46	1,67	1,64	1,65
İsveç	0,28	0,34	0,36	0,4	0,36
İngiltere	-0,41	-0,33	0,47	0,42	0,66
Bulgaristan	-1,88	-0,52	-0,59	-0,54	-0,53
Romanya	-1,4	-1,5	-0,28	-0,26	-0,23
Hırvatistan	-1,37	0,05	-0,03	0,02	0,01
Türkiye	1,63	1,59	1,55	0,62	1,29
İzlanda	1,41	1,05	0,54	0,88	1,59
Norveç	0,49	0,55	0,59	0,59	0,68
İsviçre	0,63	0,76	0,74	0,69	0,64

Kaynak: Dünya Bankası, 06.07.2007

<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers>,

Tabloyu incelediğimizde nüfus artış hızının 2000 – 2005 yılları arasında düşüşe geçtiğini; Litvanya, Bulgaristan, Letonya, Romanya, Estonya, Macaristan ve Polonya gibi ülkelerde ise negatif seyrettiğini görebilmekteyiz. Fransa, İtalya, Almanya, Avusturya, İngiltere ve Portekiz gibi ülkelerde nüfus artış hızının pozitif olmasını nedeni önemli oranda göç almalarından kaynaklanmaktadır. Türkiye ise %1 artışın üstünde seyreden nüfus artış hızı ile dikkat çekmektedir. Nüfus sıralamasında Avrupa kıtasında Almanya’dan sonra en fazla nüfusu barındıran Türkiye, nüfus artış oranı ile de Avrupa için korkutucu bir unsur olmuştur. Avrupa Birliği sürecinde de Türkiye’nin katılımı konusunda çekince bildiren ülkeler, defalarca 70 milyonluk bir ülkenin bir anda Birliğe katılmasının getireceği göçten dolayı Birliğin zarar göreceğini vurgulamışlardır.

Nüfus ile çalışma yaşamına ait veriler kıyaslandığında ise salt nüfustan ziyade gelişmişlik düzeyinin istihdam yaratma özelliği ortaya çıkmaktadır. Zira aktif nüfusun fazla olduğu ülkelerde istihdamın da fazla olacağını söylemek mümkün olmamaktadır. Örneğin İngiltere de 15-64 yaş arasında 38.530 milyon aktif nüfus bulunmakta, bunun 28.740 milyonu istihdam edilmektedir. Türkiye ise 15-64 yaş arasında 46,6 milyonluk bir nüfusa sahipken bunun sadece 22,06 milyonu istihdam edilmektedir. Bunun anlamı her zaman yüksek nüfusun yüksek istihdamı getirmeyeceği gerçeğidir.

1.2.B) Büyüme ve Verimlilik

Büyüme ve verimlilik oranlarını AB'nin genişlemesi öncesi ve sonrası dönemler itibariyle karşılaştırdığımızda büyümenin artış kaydettiğini görmekteyiz. 2000-2006 döneminde on yeni üyenin ortalama büyümesi %3.7 ve %5 arasında değişirken önceki 15 üyenin büyüme oranı %0.9 ve %3.7 arasında değişmiştir.⁴ AB 15 ülkelerinin gelişmişlik seviyelerini tamamlamış olmaları, büyüme oranlarının düşük seviyelerde ilerlemesine yol açmıştır. Oysa yeni üyeler büyüme süreçlerini AB'ye girme döneminde yüksek bir ivme göstermişlerdir. Benzer bir durum Türkiye için de yaşanmıştır. Kriz sonrası gerçekleşen negatif büyüme sonrası Türkiye, dünyada en fazla büyüyen ülkelerden biri haline gelmiştir. Hızlı büyüme oranları ile gelişmişlik düzeyi arasında bağlantı kurmak yanlış olacaktır. Zira söz konusu AB ülkelerinde ortalama büyüme oranlarını yükselten ülkeler 2005 ve 2006 yılı baz alındığında Letonya (7.2, 6.9), Estonya (6.0, 6.2), Litvanya(6.4, 5.9), ve Polonya (4.4, 4.5) AB nin yeni üyelerinden en hızlı büyüyen ülkeler olarak göze çarpmaktadır.⁵

Tablo 2 : AB ülkelerinin büyüme oranları

ÜLKE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AB(25)	3,7	1,8	1,1	1,0	0,2	3,2	2,3
AB(15)	3,7	1,8	1,1	0,9	2,2	1,9	2,2

1.2.C) Genel Ekonomik Durum

AB'nin genişlemesi öncesi ve sonrası dönemler itibariyle temel ekonomik verilerdeki değişimi incelemek gerekirse, yeni ülkelerin AB'ye dâhil olması ile birlikte toplam GSYİH' nin, 9,310 milyar Euro'dan 9,752 milyar Euro'ya çıkarak ABD'yi geçtiğini görmekteyiz. Bununla birlikte AB'nin dünya içindeki geliri %30,4'den %31,8'e çıkmıştır. Ancak GSYİH' deki artış nüfustaki artış ile birlikte

⁴ Avrupa Komisyonu 2005 İşgücü Piyasası Raporu

⁵ <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page, 09.06.2005>

değerlendirildiğinde kişi başına düşen gelirden azalma gerçekleştiği görülmektedir. AB-15 de kişi başına düşen milli gelir 24,2 iken AB-25 de bu oran 21,3 bin Euro'ya gerilemiştir. ⁶

Bununla beraber AB- 15 ile AB-25 arasındaki ekonomik farklılığı gösteren temel göstergeler şu şekilde özetlenebilir:

Tablo 3. AB Genel Verileri

GÖSTERGELER	AB – 15	AB - 25
NÜFUS	384.5	457.7
DÜNYA NÜFUSU İÇİNDEKİ PAY	%6.1	%7,3
DÜNYA GELİRİ İÇİNDEKİ PAY	%30,4	%31,8
GSYİH (Milyar Euro)	9.310	9.752
KİŞİ BAŞINA DÜŞEN GSYİH (Bin Euro)	24.2	21.3
DÜNYA İLE TOPLAM TİCARET (Milyar Euro)	1.977	1.799
MAL VE HİZMET İHRACININ GSYİH PAYI (%)	%14,0	%12,4
BÜTÇE AÇIKLARININ GSYİH PAYI	%-2,7	%-2,8

Kaynak: Stella 1.1.2004

1.2.D) Verimlilik

Büyüme rakamlarına endeksli olarak 2004 yılında en fazla yıllık verimlilik artışı (çalışılan saat başına GSYİH) Letonya(8,4), Slovakya(8,0), Litvanya(7,3), Çek Cumhuriyeti(5,8) ve Polonya(5,3)'da yaşanmıştır.

Bu durum da AB'nin genişleme sonrası ortalama verimlilik rakamlarının artmasına neden olmuştur. 2,3 olan saat başına GSYİH artışı 2,5'e çıkmıştır.

1.2. E) İstihdam

Avrupa Birliğine yeni katılan ülkeler ile AB'nin toplam aktif nüfusu, 2006 yılı itibarıyla 305.080 milyona ulaşmıştır. Bunun 201.660 milyonu istihdam edilmektedir.

⁶ Stella,1.1.2004

İstihdam oranı son katılımlar ile %63,8 seviyesinde, işgücüne katılma oranı ise %70,2 oranında gerçekleşmiştir. Oysa AB'nin 15 üye ile devam ettiği düşünülseydi istihdam oranı %65,2, işgücüne katılma oranı ise %71 olacaktı. Bu durum, yeni katılımların istihdam açısından AB'yi geriye götürmüş olduğu sonucuna götürmektedir.⁷

İssizlik oranı itibarıyla AB-25, %8,7 iken AB-15 %7,9 seviyesindedir. Açıkça ifade edilebilir ki, AB'ye büyük nüfuslu ülkelerden her yeni katılımın, mevcut dışarıda kalmış ülkelerin kalkınmışlık seviyeleri de düşünüldüğünde, birliğin istihdam yapısını olumsuz etkileyeceği açıktır.

Aşağıdaki tabloda Avrupa ülkelerine ait temel istihdam göstergeleri yer almıştır.

Tablo 4. Avrupa Ülkelerinin Çalışma Hayatına Ait Veriler (000)

	15-64 Yaş Nüfusu	Toplam İstihdam	İstihdamdaki 15-64 Yaş Nüfusu	İstihdam Oranı	İşgücüne Katılma Oranı	İşsizlik Oranı
AB- 25	305.080	201.660	194.550	63,8	70,2	8,7
AB-15	253.970	172.920	165.470	65,2	71	7,9
İngiltere	38.530	28.740	27.610	71,7	75,3	4,7
İsveç	5.900	4.330	4.270	72,5	78,7	7,8
Finlandiya	3.480	2.390	2.380	68,4	74,7	8,4
Slovakya	3.820	2.220	2.210	57,7	68,9	16,3
Slovenya	1.400	950	920	66,0	70,7	6,5
Portekiz	7.110	5.020	4.800	67,5	73,4	7,6
Polonya	26.210	14.120	13.830	52,8	64,4	17,7
Avusturya	5.520	4.180	3.790	68,6	72,4	5,2
Hollanda	10.940	8.130	8.010	73,2	76,9	4,7
Malta	0.270	0.150	0.150	53,9	58,1	7,3
Macaristan	6.810	3.880	3.880	56,9	61,3	7,2
Luxembourg	0.300	0.310	0.190	63,6	66,6	4,5
Litvanya	2.320	1.480	1.450	62,6	68,4	8,3
Letonya	1.580	1.020	1.000	63,3	69,6	8,9
GKRK	0.49	0.37	0.34	68,5	72,4	5,3
İtalya	38.59	24.28	22.21	57,6	62,5	7,7
İrlanda	2.83	1.96	1.92	67,6	70,8	4,3
Fransa	38.68	25.03	24.42	63,1	69,5	9,5
İspanya	29.76	18.90	18.83	63,3	69,7	9,2
Yunanistan	7.13	4.37	4.29	60,1	66,8	9,8
Estonya	0.91	0.60	0.59	64,4	70,1	7,9
Almanya	54.76	38.78	35.84	65,4	73,8	9,5

⁷

Employment in Europe 2006, OECD, Employment Outlook 2007

Danimarka	3.57	2.77	2.71	75,9	79,8	4,8
Çek Cumhuriyeti	7.27	4.97	4.71	64,8	70,4	7,9
Belçika	6.88	4.20	4.20	61,1	66,7	8,4
Bulgaristan	5.28	3.30	2.95	55,8	62,1	10,1
Romanya	15.02	9.11	8.65	57,6	62,3	7,7
Hırvatistan	2.75	1.57	1.51	55,0	63,3	13,6
Türkiye	46.61	22.06	21.44	46,0	51,4	10,3
İzlanda	-	-	-	84,4	86,7	4,7
Norveç	-	-	-	75,2	78,9	4,6
İsviçre	-	-	-	77,2	80,8	4,5

Kaynak: Eurostat

OECD, Employment Outlook 2007

Tablo incelendiğinde istihdam açısından en fazla yol kat etmiş ülkelerin İskandinav ülkeleri olduğu görülebilir. İstihdam oranı en yüksek ülke %84,4 ile İzlanda'dır. Bu ülkeyi sırası ile İsviçre, Danimarka, Norveç, Hollanda, İsveç ve İngiltere takip etmektedir. İşgücüne katılım oranı itibarıyla sıralama yapıldığında aynı sıranın takip edildiğini görebiliriz. En fazla işgücüne katılma oranı %86,7 ile İzlanda'dadır.

İşsizlik oranının en düşük gerçekleştiği ülkeler İrlanda, Luxemburg, İsviçre, Norveç, İzlanda, İngiltere, Hollanda ve Danimarka'dır. Bu ülkeler temel alındığında Avrupa içinde en düşük işsizlik oranı yaşayan ülkelerde bile %4–5 arasında bir işsizlik oranı söz konusudur.

İşsizliğin en yüksek olduğu ülke %17,7 ile Polonya'dır. Bu ülkeyi Slovakya, Hırvatistan gibi Birliğe yeni katılan ülkeler izler. Bu ülkeler Birliğin işsizlik seviyesini yükseltmede belirleyici olmuşlardır.

İstihdam seviyesinin yüksek, işsizliğin düşük olduğu ülkelere bakıldığında İskandinav ülkelerinin ön planda olduğunu görebiliriz. Kalkınmışlık seviyesinin istihdamı geliştirmede etkili olduğu bir gerçektir ancak Almanya, Fransa gibi daha ilerlemiş ülkelerin görece geride kalmalarının nedeni İskandinav ülkelerinin uyguladıkları gelişmiş istihdam politikaları ve Fransa, Almanya, İtalya gibi ülkelere oranla daha az göç alıyor olmalarıdır. Sosyal devlet uygulamalarında örnek olarak gösterilebilecek kuzey ülkeleri, yüksek işsizlik maaşlarının çalışma arzusunu olumsuz

etkileyeceği iddialarına karşın yürüttükleri istihdama kazandırma uygulamaları ile yüksek bir işsizlik sorunu ile karşılaşmamışlardır.

AB tablosunda Türkiye'nin yeri iç karartıcıdır. İstihdam oranı itibariyle Türkiye %43,2 ile en son sırada yer almaktadır. Yine İşgücüne katılma oranı açısından Türkiye, %51,4 ile açık ara son sırada bulunmaktadır. İşsizlik oranı açısından ise %10,3 ile 4. sıradadır. (2006 yılı verileri itibariyle)⁸

İstihdamın sektörel dağılımı açısından Avrupa birliğinde ana görünüm tabloda (tablo 5) gösterilmektedir.

Tablo 5: AB Ülkelerinde İstihdamın Sektörlere Göre Dağılımı(2006)

	Hizmetler	Sanayi	Tarım
AB- 25	70,4	24,7	4,9
AB- 15	72,5	23,8	3,7
Türkiye	43,6	25,7	30,7
Hırvatistan	53,7	29,8	16,5
Romanya	43,02	24,83	32,15
Bulgaristan	63,27	27,84	8,89
İngiltere	84,43	14,21	1,36
İsveç	75,4	22,3	2,3
Finlandiya	69,4	25,8	4,8
Slovakya	62,6	33,7	3,7
Slovenya	54,5	35,2	10,3
Portekiz	68,40	19,77	11,83
Polonya	53,9	26,9	19,2
Avusturya	75,20	19,30	5,50
Hollanda	79,5	17,3	3,2
Malta	76,40	21,38	2,22
Macaristan	62,7	32,4	4,9
Luxembourg	77,9	20,8	1,3
Lithuania	57	29	14
Latvia	62,3	26,5	11,2
GKRK	82,76	12,50	4,74
İtalya	67,4	28,6	4
İrlanda	66,6	27,6	5,8
Fransa	75,9	20,5	3,6
İspanya	64,3	30,1	5,6

⁸ 2007 yılı itibariyle değerler, istihdam oranı: 43,1; işgücüne katılma oranı: 47,8
Kaynak TÜİK Hane halkı iş gücü anketi 2007

Yunanistan	62,7	22,9	14,4
Estonya	61	33,7	5,3
Almanya	71,9	25,9	2,2
Danimarka	75,7	21,2	3,1
Çek Cumhuriyeti	57,9	38,3	3,8
Belçika	77,6	20,5	1,9
İzlanda	79,13	14,13	6,75
Norveç	82,92	13,81	3,28
İsviçre	79,89	16,23	3,88

Kaynak: Eurostat

Employment in Europe 2006

Tablodan da açıkça görülebileceği üzere gelişmiş ülkelerde tarımda istihdam olan işgücü oranı düşük seviyelerde seyrederken, hizmetler sektörü gelişmiş teknoloji ile birlikte gelişen otomasyon sonucunda payı azalmakta olan sanayi sektörüne oranla çok daha fazla insana istihdam sağlamaktadır. AB–25 ülkelerinde Hizmetler sektörü %70,4, Sanayi sektörü %24,7 ve Tarım %4,9 oranında istihdamı kapsamaktadır. AB–15 ile karşılaştırıldığında AB-25'de tarım sektöründeki artış dikkati çekmektedir. Birliğe yeni katılan balkan ülkelerindeki tarım ve yeni sanayileşme ile birlikte sanayinin daha fazla istihdam toplaması nedeniyle birlik ortalamalarında değişme olmuştur, ancak ana dağılım değişmemiştir. Sanayi sektöründe en fazla çalışanı olan ülkeler Çek Cumhuriyeti, Slovenya ve Estonya; en az çalışanı olan ülkeler İngiltere, İzlanda ve Norveç'dir. Birliğe yeni katılan ülkelerin sanayileri tam olarak gelişim sürecini tamamlayamamışlardır. Gelişmiş ülkelerdeki teknolojik gelişmenin istihdam üzerindeki olumsuz etkisinin yanı sıra bu ülkelerdeki işgücü maliyetleri ve vergi yükleri nedeniyle, büyük firmalar üretimlerinin bir kısmını Macaristan, Çek Cumhuriyeti gibi ülkelere kaydırmış bulunmaktadır. Bu durum da sanayideki istihdamın fazla olmasının nedenleri arasında bulunmaktadır.

Bugün bir ülkenin gelişmişlik seviyesinin ölçülmesinde tarımın ülke istihdamının ne kadarını kapsadığı önemli bir veri olarak kullanılmaktadır. Gelişmiş sulama ve ekme teknikleri, tarımda insan gücünün önemini azalmıştır. Bu bağlamda

Türkiye'nin %30,7 ile tarımda yarattığı istihdamın AB ortalamasının üzerinde olması son derece önemli bir veri olmaktadır. Türkiye, tarım istihdamı açısından Romanya'nın ardından ikinci sırada yer almaktadır. Ancak tarım istihdamının bu denli yüksek olması sadece gelişmişlik düzeyi ile açıklanmaması gereken bir konudur. Coğrafi şartlar, ülke topraklarının dağılımı, toprakların verimliliği gibi alt başlıklar çerçevesinde değerlendirildiğinde, tarım sektöründeki istihdamın fazla olması ülkeden ülkeye normal karşılanabilir. Ayrıca sosyal dinamikler açısından, göç ve kentsel politikalar ışığında tarım istihdamının ülke şartlarına göre bulunması gereken noktası farklılık göstermektedir.

Hizmetler sektörü açısından değerlendirildiğinde Türkiye'nin olması gereken seviyesinin çok altında olduğu açıkça ileri sürülebilir. Türkiye %48 ile AB ortalamasının (%70,4) altında kalmaktadır.⁹

1.3. TÜRKİYE'DEKİ GENEL İSTİHDAM DURUMU

Türkiye için işsizlik başlı başına kronik sorunlarımızdan birisi olagelmıştır. Özellikle son 20 senedir çeşitli yapısal sorunlardan dolayı bu problem derinliğini arttırmıştır. 1980'lerden bu yana liberalleşme rüzgârının etkisiyle devlet işveren rolünden çıkarak bu görevi özel sektöre bırakmıştır. Ancak gelişmemiş finansal piyasaların sunduğu fırsatlar nedeniyle özel sektör, reel yatırımlardan kaçarak finansal araçlara yönelmiştir. Ardı ardına yaşanan finansal krizler nedeniyle de yurt dışı yatırımcı gelmemiş, mevcut yatırımcılar da daha az riskli çevre ülkelere yönelmişlerdir. Son 20 yılda yaşanan bu süreç işsizliği arttırmış ve nüfus artışı, tarımsal çözülme ile büyük şehirlere yönelik göç, mesleki gerekli eğitimin verilememesi ve de siyasal kaygıların kurbanı olarak meslek liselerine olan talebin ve kalitenin düşürülmesi, vergi ve sigorta

⁹ TÜİK,2007

mevzuatlarındaki yetersizlikler, yurt dışı kaçak işçilik ve kurumsallaşamayan özel ve kamu sektörü gibi nedenlerle de bu sorun çözümü zor boyutlara ulaşmıştır.

Büyük krizlerle başlayan 2000’li yıllardan sonra işgücü Piyasasında oluşan ve yıllar içinde gösterdiği değişme tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: Yıllara Göre İşgücü Durumu (000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
15+ Nüfus	47.158	48.041	48.912	49.906	50.826	51.668	49 752
İşgücü	23.491	23.818	23.640	24.289	24.565	24.776	23 249
İstihdam	21.524	21.354	21.147	21.791	22.046	22.330	20 752
İşsiz	1.967	2.464	2.493	2.498	2.520	2.446	2 496
İşgücüne Katılma Oranı (%)	49,8	49,6	48,3	48,7	48,3	48	46,7
İstihdam oranı (%)	45,6	44,4	43,2	43,7	43,4	43,2	41,7
İşsizlik oranı (%)	8,5	10,3	10,5	10,3	10,3	9,9	10,7
İstihdamda artış oranı (%)	-0,26	-0,79	-0,97	3,04	1,17	1,29	-2,5
GSMH büyüme oranı (%)	-9,5	7,9	5,9	9,9	7,6	6	6,6
Eksik istihdam oranı (%)	6	5,4	4,8	4,1	3,4	3,6	3,6
Kayıt dışı istihdam (%)	55,8	52,1	51,6	52,3	50,1	48,5	43,5

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi 2006 Yıllık Sonuçları (* Mart 2008 dönemi)

1.3.A) Nüfus :

Nüfus artışı geçmiş dönemlerle olduğu gibi hızlı artış göstermemekle beraber Türkiye halen Avrupa’nın en büyük nüfuslarından birisini barındırmaktadır. Türkiye Almanya’dan sonra en fazla nüfusa sahip ikinci ülke konumundadır. Çalışabilir yaş olarak kabul edilen 15+ nüfus açısından da durum benzerdir. 2000 – 2006 arası dönemde 15+ yaş nüfusa yılda 800 bin ila 1 milyon dolayında artış gözlemlenmiştir. Bu artış işsizlik üzerindeki yükü arttırmıştır. Şu anda 51 milyon 688 bin kişi bu kesimin içinde yer almaktadır. Nüfus artışının önlenmesi direkt olarak olmasa da dolaylı olarak istihdam üzerindeki yükü kaldırmaya yönelik önemli bir strateji maddesi olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa ülkelerinde nüfus artışı ciddi bir problem değildir. Bu bakımdan

strateji önceliklerinden birisi değildir. Ancak ülkemiz için istihdamın temel sorunlarından birisidir. Bu bakımdan ülkemizin kendi istihdam stratejisi önceliklerinden birisi olarak ele alınması gerekirken, ülkemiz başbakanının nüfusu arttırmaya yönelik demeçleri dikkate alındığında böyle bir strateji önceliğinin ne kadar uzağında olduğumuz anlaşılabılır.

Nüfus açısından dikkate alınması gereken bir diğer yaklaşım da, Türkiye gibi genç nüfusu fazla ülkelerin bir fırsat penceresi olarak görülebileceği yaklaşımıdır. AB'nin genç nüfusu azalırken Türkiye'de büyük bir genç nüfus bulunması ülkemize dış yatırımın gelmesi, ya da AB ülkelerine işgücü ihracı yapmamız için bir fırsat olarak görülebilir. Ancak genç nüfusumuz dış yatırım için yeterli bir neden olamamaktadır. Yurt dışına işçi ihracımız da nitelikli elemanlar için söz konusu olabilmektedir. Türkiye'nin AB'ye olası üyeliği pek çok üye ülke tarafından Türkiye'nin büyük nüfusunun getirdiği çekinceler nedeniyle istenmemektedir. Hiç şüphe yok ki, Türkiye bugün 10 milyon nüfuslu bir ülke olsaydı, üyelik sürecimiz çok daha hızlı ilerleyebilirdi. Bu bağlamda ülkemizin nüfusu AB'ye üyelik sürecinde en büyük engellerden birisi olmaktadır.

1.3.B) İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı:

Bir ülkedeki nüfusun ekonomik faaliyete katılan kısmına işgücü denir. Çalışma çağındaki nüfustan çalışmak istemeyenleri ve çalışamayanları (askerler, öğrenciler, mahkûmlar, ev kadınları, sakatlar) çıkardığımızda ülkedeki iş gücünü buluruz. Diğer bir deyişle işgücü, istihdam edilenlerle işsizlerin toplamıdır.

Türkiye'deki işgücü 2008 yılı mart ayı itibariyle 23,2 milyon dolayındadır. Bunun 20 milyon 752 bin'i istihdam edilenler, 2 milyon 496 bini işsizlerden oluşmaktadır.

İşgücünün rakamsal büyüklüğünden çok, işgücüne katılma oranı önemli bir veri olarak karşımıza çıkmaktadır. İşgücüne katılma oranı, istihdam edilenlerle işsizlerin toplamının oluşturduğu işgücünün aktif nüfusa oranıdır. Bu oran, aktif nüfus içerisinde işgücünün nispi ağırlığını gösterir.

Türkiye için işgücüne katılma oranı 2008 yılında %46,7 dolayında gerçekleşmiştir. 2007 yılı itibariyle bu oran, %43 seviyesine kadar düşmüştür. Avrupa ülkeleri ile kıyasladığımızda bu oranın ne denli düşük kaldığını görebilmekteyiz. Türkiye tüm Avrupa ülkeleri içinde işgücüne katılma oranı bakımından son sırada yer almaktadır. Türkiye'yi %58,3 ile Malta, %60 ile Macaristan, %61,8 ile Bulgaristan izlemektedir. (Empolyment in Europe 2005). Bu oran en fazla %80,1 ile Danimarka ve %77,2 ile İsveç'tedir. Bu durumun temel nedenleri arasında, tarım istihdamındaki azalma ve göç olgusu yatmaktadır. İstihdamın en büyük kısmını barındıran tarım artık önemini kaybetmekte, yanlış tarım politikaları ve teknolojik gelişmenin de etkisi ile bu bölgedeki halk şehirlere göç etmektedir. Ancak kent iş gücü talebinin beklentilerini karşılayamayan bu kesim işgücüne dâhil olamamaktadır. İşgücüne katılımın düşük olmasının bir diğer nedeni ise kadınlardır. Toplumsal baskının neticesinde eğitim seviyesi düşük olan kadınlar, istihdamın dışında kalmaktadır.

Tarım istihdamının azalması ve köyden kente göç olgusu yatmaktadır. Kırdan kente göç sürecinde kırdaki işgücü içinde yer alan kadınlar kentte işgücü dışında görünmektedir. Diğer taraftan, kentlerde işlerin belirli beceriler gerektirmesi buna karşın kadınların eğitim düzeyinin düşüklüğü işgücü dışında kalmayı kalıcı hale getirmektedir.

Tablo 7: İşgücünün Eğitim Durumu (2006)

Eğitim Durumu	Toplam		Erkek		Kadın	
	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)
Toplam	48,0	9,9	71,5	9,7	24,9	10,3
Okur-yazar olmayanlar	20,3	4,4	40,4	10,4	16,2	1,4
Lise altı eğitilmişler	46,9	9,3	70,8	9,8	21,8	7,7
Lise ve dengi meslek	57,0	12,8	73,6	10,3	31,4	22,1
Yüksekokul ve fakülte	78,5	9,5	84,1	7,8	69,8	13,0

İKO: İşgücüne katılma oranı

İO: İşsizlik oranı

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2006 Yıllık Sonuçları

Tablodan da anlaşılacağı üzere kadınlar erkeklerin 1/3'ü oranında istihdam olabilmektedir. İşgücüne katılım oranının eğitim durumu ile yakın bağlantılı olduğunu da yine tablodan görebilmekteyiz. Yüksek öğretim almış erkek ve kadınların daha kolay istihdam olabildiği ortadadır. Ancak bu fark kadın istihdamı konusunda daha fazla göze çarpmaktadır. Erkekler güç gerektiren işlerde de istihdam olabildiği için lise altında dahi %70'lik bir işgücüne katılım oranındadırlar. Ancak kadınlarda sadece eğitilmiş olanlar daha rahat iş bulabilmektedir.

Eğitim düzeyi bakımından kentsel bölgelerde eğitim düzeyine göre işgücüne katılım oranı yükselmektedir. Kırsal bölgelerde ise eğitim düzeyinin düşük olması işgücüne katılım oranında kentsel alanlar kadar belirgin bir farklılığa yol açmamaktadır. Eğitimin işgücüne olan etkisi bölgesel iş fırsatları ile yakından ilgili olduğundan, kentsel alanlarda uzmanlaşmaya dayalı iş kolları daha çeşitli olması işgücü eğitim bağlantısını kuvvetlendirmektedir.

Kadınların İşgücüne katılımının düşüklüğü de istihdam piyasamızın geri kaldığını gösteren temel verilerden biri kabul edilebilir. Zira kadın istihdam oranlarına baktığımızda, Avrupa ülkeleri içinde yine son sırada olduğumuz görülebilir. Türkiye

ortalaması %25 iken, AB ortalaması %56,8 dolayındadır ki bu denli büyük bir farkın olması bu alanda acil çözümler üretilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

İşgücüne katılım oranının düşük olmasının tek nedeni şüphesiz sadece işgücü arzının niteliğinin yetersiz olması değildir. İş gücü talebinin de yetersiz olması ve her alanda geniş istihdam yaratamayan tam gelişmemiş ekonomimizin de etkisini göz ardı etmek mümkün değildir. İşgücüne katılımın düşük olması ekonomik, sosyal ve bireysel olarak yaşanan geniş ve karmaşık yapısal problemlerin bir sonucudur. Ekonomik açıdan işgücüne katılım oranının artırılması için yatırımların artması, reel sektör ve hizmet sektörünün daha genişleyerek kazanç getirecek boyutlarda olması gereklidir. Sosyal açıdan özellikle kadınların işgücüne çekilmesi için toplumsal bakış açısının değişmesi gereklidir. Bireysel açıdan ise iş hayatına atılmak isteyen bireylerin kendi yetenek ve kabiliyetlerini geliştirecek şekilde motive olmaları, bireyin kendisine güvenerek bir birey olma yolunda düşünce yapısını geliştirmesi gereklidir.

1.3.C) İstihdam

Ülkemizde 2008 Mart dönemi itibariyle kayıtlı olarak istihdam edilenlerin sayısı 20 milyon 752 bin civarındadır. Bir önceki yıla göre 150 bin kişinin işe girdiğini söylemek mümkündür. Ancak bu rakam, 15 üstü yaş grubuna dahil olan nüfus göz önünde bulundurduğunda, yetersiz bir artış olarak durmaktadır. Nüfus ile istihdam artışı arasındaki uçuruma 2001 yılından itibaren baktığımızda ise daha yüksek boyutlu bir fark olduğunu görmekteyiz.

Tablo 8: 15+ Nüfus ile İstihdam olan Nüfus

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
15+ Nüfus	47.158	48.041	48.912	49.906	50.826	51.668
İstihdam	21.524	21.354	21.147	21.791	22.046	22.330

2001 yılından 2006 yılına kadar 15 üstü yaş grubuna 4,5 milyon kişi dâhil olmuştur. Oysa bu dönem içindeki istihdam artışı sadece 880 bin ile sınırlı kalmıştır. İstihdamın artma hızının bu boyutta kalacağını öngörürsek işsizliğin de artacağını söylemek olasıdır. Bu durum aynı zamanda, çalışan kesimin daha fazla kişiye bakmak zorunda olduğu anlamına gelmektedir ve geçinme güçlüğü ve yoksulluğun da artması gibi sonuçlar doğurmaktadır.

İstihdamın yalnızca rakamsal boyutu değil niteliği de önemlidir. İstihdam edilenlerin ücretli olması ve ücretsiz aile işçisi olması anlamında büyük fark vardır. İşverenler istihdamda yer alırken, yevmiyeli çalışanlar da istihdam rakamları içerisinde kendisine yer bulmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ücretli çalışanların oranı toplam oran içerisinde önemli yer tutmaktadır.

Tablo 9 : İstihdam Edilenlerin İşteki Durumu (000)

	2006	%
Ücretli	11.017	49,34
Yevmiyeli	1.600	7,17
İşveren	1.202	5,38
Kendi hesabına	5.246	23,49
Ücretsiz aile işçisi	3.265	14,62
TOPLAM	22.330	100

Kaynak: TÜİK

Tablodan da görüleceği üzere istihdam edilenler içerisinde ücretli çalışanlar %50 dolayındadır. Küçük esnaf olarak düşünülebilecek kendi hesabına çalışanların oranı da oldukça fazladır. Kendi hesabına çalışanların aileleri de ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların içerisinde yer alarak bu oranın yüksek olmasında pay sahibidirler.

2005 yılında ILO tarafından yapılan bir çalışma ile tablo 9'u daha ayrıntılandırmak mümkündür.

Tablo 10 : Mesleklere Göre Sınıflandırma

Kanun Yapıcılar, Üst Düzey Memurlar Ve Müdürler	9,81
Profesyonel Meslekler	6,37
Teknisyenler Ve Yardımcı Profesyonel Meslekler	5,51
Büro Elemanları Ve Müşteri Hizmetlerinde Çalışan Elemanlar	5,39
Hizmet Ve Satış Elemanları	10,30
Nitelikli Tarım Ve Balıkçılık İşleri	25,74
Esnaf, Sanatkarlar Ve İlgili İşçiler	14,49
Tesis Ve Makine Operatörleri Ve Montajcıları	10,22
Nitelik Gerektirmeyen Meslekler	12,18
Silahlı Kuvvetler	-
Sınıflandırılmayan	-

Kaynak: ILO, Laborsta 2005, ISCO-88 Uluslararası Standart Meslek Sınıflaması

İstihdamın sektörlere göre dağılımı da bir diğer önemli gösterge olarak incelenmelidir. Bugün gelişmiş ülkelerin istihdamlarını incelediğimizde artık sanayinin makineleşmeye dayandığı, hizmetler sektörünün büyük oranda istihdama ev sahipliği yaptığı görülebilir. Daha önce de belirtildiği üzere, AB-25 ortalaması itibariyle hizmetler sektöründe istihdam edilenlerin oranı %70, Sanayi %24,7 ve tarım %4,9 oranındadır. Oysa ki Türkiye'deki durum çok daha farklıdır.

Tablo 11: Yıllar İtibarıyla İstihdamın Sektörel Dağılımı.(Kaynak: TÜİK)

	2005			2006		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam(000)	22.046	15.256	5.891	22.330	16.023	5.768
Tarım	6.493	3.718	3.447	6.088	4.101	3.299
Sanayi	5.456	3.084	762	5.674	3.202	786
Hizmetler	10.097	8.453	1.682	10.568	8.721	1.683
Toplam (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tarım	29,5	24,4	58,5	27,3	25,6	57,2
Sanayi	24,7	20,2	12,9	25,4	20,0	13,6
Hizmetler	45,8	55,4	28,6	47,3	54,5	29,1

Türkiye %27,3'lük tarım istihdam oranı ile halen tarım ülkesi konumundan çıkamamıştır. Son dönemlerde bu oran azalma gösterse de gelişmiş ülke rakamlarından çok uzakta olduğumuz açıktır. Ancak tarım istihdamının azalması da öte yandan kırsal alanda bir çözülme yaratacak ve de göç olgusunu da beraberinde getirecektir. Türkiye’de tarıma verilen önemi azaltmak bir strateji olarak düşünülemez. Batı öncelikle tarımsal alanları düzenlemiş, sonrasında makineleşme ile verimliliği arttırmış bunun sonucunda tarımda çalışmak için gerekli insan sayısı azalmış ve tarımsal istihdam düşmüştür. Ülkemizde ise etkili hali hazırda bir tarım politikası mevcut değildir. Tarımsal alanlar çok parçalı bir şekilde dağılmış, üretim kuşakları belirginleştirilmemiştir. Tarımsal sübvansiyonlar ile tarımı desteklemeye çalışmak ise üretim fazlasına ve aşırı mali yüklere neden olmaktadır. Tarımda verimliliğin artması ve dışa bağıllığın azalmasının getireceği ekonomik avantajlar bu alandan zamanla kopacak nüfusu barındırmak için yeni olanaklar doğuracaktır.

Genel olarak istihdamın sektörlere göre dağılımda hizmetler sektöründeki artış da dikkat çekicidir. 2005 – 2006 arası dönemde hizmetler sektörü %2,5 oranında artmıştır.

Cinsiyet bakımından incelendiğinde ortalamalar dikkate alındığında tarım sektöründe çalışan kadın oranının %57,2 olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle 5.768 milyon çalışan kadının 3.299 milyonu tarımda istihdam olmaktadır. Tarım istihdamının büyük oranda ücretsiz aile işçisi olduğu da düşünüldüğünde kırsal alandaki kadınların sadece 4 te 1'i ücret almaktadır.

İstihdamın yaş olarak dağılımı incelendiğinde genç nüfusumuzun ön plana çıktığını görebiliriz. İstihdam edilenlerin 2006 yıl sonu itibarıyla yaş gruplarına göre dağılımına bakıldığında, %16,71’inin 15-24 yaş aralığında olduğu gözlenmektedir. 25-44 yaş grubunda bulunanlar %58,98 ile en yüksek oranı teşkil etmektedir. Daha sonra

sırasıyla, %21,73 ile 45-64 yaş grubundakiler ve %2,58 ile 65+ yaş grubundakiler gelmektedir.¹⁰

Tablo 12: Yaş İtibariyle İstihdam

	Erkek	Kadın	Toplam	%
15-24	2.500	1.231	3.731	16,71
25-44	9.978	3.193	13.171	58,98
45-64	3.620	1.232	4.852	21,73
65+	422	154	576	2,58
TOPLAM	16.520	5.810	22.330	100

Kaynak: TÜİK

1.3.D) İşsizlik

ILO’ ya göre işsizlik, “belli bir yaşı geçmiş ve belli bir dönemde işsiz olup, çalışmaya hazır ve iş arayan kişiler” olarak tanımlamaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken esas unsurlar, kişilerin çalışma yeterliliğinde ve de isteğinde olmalarına karşın gerek çalışacak işin mevcut olmamasından, gerekse de sunduğu emek arzına karşılık beklediği ücreti alamayacak olmasından dolayı iradi olarak kişinin bir işe sahip olmamasıdır. Bu durumda işsizliğin kaynakları ekonomik dalgalanmalar ve yetersizliklerden dolayı konjonktürel, yahut kişilerden kaynaklı nedenlerden dolayı friksiyonel olabilmektedir. Genel bilinen işsizlik türleri arasında mevsimsel ve de teknolojik işsizlik de insanların dönemsel olarak iş sahibi olmamasına yol açan işsizlik türleridir.

İşsizlik problemi yıllardır Türkiye’nin baş gündem maddelerinden ve problemlerinden biri olmuştur. Ülkemiz için artık kalıplaşmış bir işsizlik söz konusudur. Ekonomik gelişmelerin çok olumlu olduğu dönemlerde dahi işsizlik oranlarında yaşanan düşüş çok az olmaktadır. Özellikle 2000 yılından bu yana yaşanan krizin de etkisiyle,

¹⁰ İŞKUR, Genel Kurul Raporu,2007

1988'den bu yana %7–8 civarında kalıplaşmış olan işsizlik oranı %10 civarında sabitlenmiştir.

Türkiye'de, işsizlik oranı 2000 yılında %6,5, 2001 yılında %8,4, 2002 yılında %10,3, 2003 yılında %10,5, 2004 yılında %10,3, 2005 yılında %10,3 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında ise işsiz sayısı 74 bin kişi azalarak 2 milyon 446 bin kişiye gerilemiş, işsizlik oranı ise %9,9'a düşmüştür.¹¹

2006 yılında, Türkiye genelinde işsizlik oranı erkeklerde %9.7 ve kadınlarda ise 2005 yılına göre değişmeyerek %10,3 olarak gerçekleşmiştir. Kentsel yerlerde işsizlik oranı, toplamda %12,1, kırsal yerlerde ise bu oran toplamda %6,5'dir.¹²

Türkiye'de, genç işsizler toplam işsizlerin içinde önemli bir yer tutmaktadır. 2006 TÜİK İstatistik Yıllığına göre, işsizler içerisinde 15–24 yaş grubunda olanlar 858 bin kişi ile işsizlerin %35.08'ini oluşturmaktadır. 25–44 yaş grubundaki işsizler ise 1 milyon 296 bin kişi ile işsizlerin %52.98'ini oluşturmaktadır. 45–64 yaş grubunda yer alanlar ise %11.77'sini oluşturmaktadır.

Tablo 13: 2006 İşsiz Sayılarının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

	Erkek	Kadın	Toplam(000)	%
15-24	556	302	858	35,08
25-44	957	339	1.296	52,98
45-64	260	28	288	11,77
65+	4	0	4	0,16

Kaynak TÜİK

Eğitim durumlarına göre işsizlerin profilini inceleyecek olursak, 2006 yılında yüksek okul veya fakülteden mezun olmuş 293.000 kişinin işsiz olduğu gerçeği ile karşılaşırız. Ülkemizin eğitimli genç nüfusu, işsizliği derin olarak yaşayan bir kesim

¹¹ İŞKUR, Genel Kurul Raporu, 2007

¹² İŞKUR, Genel Kurul Raporu, 2007, TÜİK Verileri

olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun temel nedenleri arasında, yüksek okul bitirenlerin piyasa talebini karşılayacak bir mesleki donanımına sahip olmaması ve de bireyin işe başlama konusunda ücret ve çalışma koşulları standartlarını daha yüksekte belirlemesi gösterilebilir. Yüksek okul ve üniversite işsizliğinin yüksek boyutlarda olmasının bir diğer nedeni de, planlı ve kaliteli bir yüksek öğretim stratejimizin olmamasıdır. Popülist politikalar ile plansız ve insan gücü planlaması yapılmadan, ihtiyaç analizleri ortaya dökülmeden açılan üniversitelerden mezun olan vasıfsız üniversite öğrencilerinin sayısının her geçen yıl artmasıdır. Ülkemizde kolay açılabilirdiği ve de düşük maliyetlerle kurulabilen iktisadi idari bilimler fakültelerinden binlerce öğrenci kamu yönetimi, maliye, işletme, vs. gibi bölümlerden mezun olmaktadır. İhtiyaç fazlası mezunların da kendi dalları dışında sektörlerde çalışması veya işsiz kalmaları kaçınılmaz olmaktadır.

Tablo 14: 2006 Yılı Eğitim Durumuna Göre İşsizler (15+)

	Erkek	Kadın	Toplam	%
Okur Yazar Olmayan	43.000	12.000	55.000	2,25
Okur Yazar Olup Bir Okul Bitirmeyen	78.000	17.000	95.000	3,88
İlkokul	735.000	164.000	899.000	36,75
İlköğretim	89.000	28.000	117.000	4,78
Orta ve Dengi Meslek Okulu	244.000	55.000	299.000	12,22
Genel Lise	247.000	152.000	399.000	16,31
Lise Dengi Meslek Okul	184.000	105.000	289.000	11,82
Yüksek Okul veya Fakülte	156.000	137.000	293.000	11,98
TOPLAM	1.776.000	670.000	2.446.000	100

Kaynak TÜİK

Bireyin işsizlik halinin sürmesi durumunda geçimini asgari düzeyde sağlamak için bireyin sahip olduğu eğitim ve niteliğine uygun olup olmadığına bakmaksızın elde etmeyi beklediği gelirin altında çalışmayı göze aldığı durumlarda ise eksik istihdam durumu ortaya çıkmaktadır. Birey, işsiz olmamakla birlikte gerçekte kendisini işsiz durumunda hissetmektedir. Bilhassa tarımsal üretimin yoğun olduğu ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik uygulamalarının gelişmediği ülkelerde eksik istihdam yoğun olarak

yaşanmaktadır. Ülkemizde 2006 yılında TÜİK verilerine göre 890 bin kişi eksik istihdam edilmektedir. Eksik istihdam edilen kesimi işsiz saymak yanlış olmayacaktır.

1.3.E) Kayıtdışı İstihdam

Kayıtdışı istihdam “İstihdam faaliyetlerinin (üretim ve hizmet) resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülükler de dâhil olmak üzere tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılması” dır¹³. Avrupa komisyonu kayıtlı istihdamı “niteliği itibariyle yasal fakat kamu makamlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet”¹⁴ olarak tanımlanmaktadır. Çalışma ve sosyal güvenlik bakanlığı raporunda kayıtdışı istihdam, “Kayıt dışı istihdam; çalışanların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi nedeniyle vergi ve sosyal güvenlik primleri vb. gibi yasal yükümlülüklerden kaçınılması şeklinde tanımlanmıştır.

Kayıt dışı sektör ya da informal sektöre, tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde rastlanmaktadır. Dünyada son yıllarda formal sektörlerden informal sektöre bir kayış söz konusudur. Bunun en önemli nedeni, tüm dünyada önemli bir sorun haline gelen işsizliktir. Kayıtdışılık tanımlanırken, devletin düzenleme ve denetleme yetkisinin çok sınırlı olması ya da hiç olmaması, hareket noktası olarak kabul edilmektedir. Kayıt dışı faaliyetlerin ortak özelliği, korunmayan/denetlenemeyen ve dolayısıyla sözleşmeli işgücünden daha ucuza çalıştırılan işgücüyle gerçekleştiriliyor olmasıdır. Burada kayıtdışılığa gösterilen toleransın temel amacı, bu sektörün istihdamı yaygınlaştırdığına ve en önemlisi beceri ve fiziki sermaye gerektirmeden çalışanlara getiri sağladığına inanılmasıdır. Bu tanımlamalar, kayıt dışı istihdamı olumlu bir bakış açısından ele almaktadır. Ancak kayıt dışı olarak istihdamda olan kesimler, genellikle toplumun alt tabakalarından gelen ve

¹³ Güloğlu

¹⁴ (C.C.E. 1998)

hiçbir sosyal güvenceye sahip olmayan kişiler oldukları için, bu sektörün yıkıcı sosyo-ekonomik etkilerine maruz kalmaktadırlar. Ayrıca bu sektördeki kazançlar vergilendirilemediği için gelir dağılımını bozucu etkiler de taşımaktadır

Kayıt dışı istihdamın belli başlı nedenleri; hızlı nüfus artışı, bölgesel geri kalmışlık, iç göç nedenleriyle artan işsizlik, herhangi bir işte çalışmayı zorlaştırmaktadır. Düşük eğitim seviyesi, kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücü, piyasaya giriş ve çıkışın kolay olduğu, sermaye gerektirmeyen evde çalışma, fason üretim, işportacılık gibi işlerin yapıldığı kayıtdışı sektörde istihdama yol açmaktadır. Sosyal güvenlik ve vergi sisteminden kaynaklanan sorunlar, sosyal ve psikolojik güdüler ve benzeri pek çok neden insanları kayıt dışında istihdam olma durumunda bırakmıştır.

Ülkemizde 2006 yıllık verilerine göre toplam istihdam edilenlerin % 48,48'i (10.827.000) herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Ücretli çalışanların dört de biri, ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların neredeyse tamamı herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmaksızın çalışmaktadır. Tarımda çalışanlar, yevmiyeli ve kendi hesabına çalışanlar içinde de kayıt dışı istihdam son derece yaygındır.

Tablo 15: 2006 Yılı İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu (000)

	Toplam İstihdam	Kayıt Dışı (%)
Toplam	22.330	48,5
Ücretli	11.017	23
Yevmiyeli	1.600	91
İşveren	1.201	26,8
Kendi Hesabına	5.246	64,9
Ücretsiz Aile İşçisi	3.266	95,1
Tarım	6.088	87,4
Tarım Dışı Faaliyetler	16.242	33,9

BÖLÜM 2

AVRUPA BİRLİĞİNDE İSTİHDAM KONUSUNDA STRATEJİ OLUŞTURMA ÇABALARI VE UYGULAMALARI

Avrupa Birliğinde uyum süreci ile birlikte istihdam sorunları gündeme gelmiştir. Farklı ekonomilerin oluşturduğu büyük bir birlik olması başlangıçta sosyal sorunların ortak ekonomik güç içerisinde çözülebileceği düşüncesini uyandırmıştı. 1980’li yıllarda gelişen neo-liberalizmin küreselleşmesiyle zayıflayan refah devletinin yerine geçecek bir anlayış getirmek arayışı, Avrupa kıtasında dünyanın geri kalan kısmına göre daha yoğun olmuştur.¹⁵ Bunun yanı sıra 1970 ve 80’ lerde iki kez petrol fiyatlarının yükselmesinin yarattığı şok ve 1990’ların başındaki döviz krizi, Avrupa ekonomilerini olumsuz etkilemiştir. Avrupa, istikrarı ve büyümeyi sağlayacak koordineli ekonomi politikaları uygulayamamış ve işsizlik ciddi boyutlarda artmıştır.

İşsizliğin Avrupa çapında artmasına yol açan diğer bir neden ise işgücü piyasasının dönüşümündeki yetersizliktir. Ekonomik şokların sebep olduğu işsizliğe karşı cömert işsizlik ödemeleri gibi pasif politikaların uygulanması, işsizliğin yapısal ve uzun süreli işsizliğe dönüşmesine yol açmıştır. Teknolojik gelişmeler bir yandan bazı iş ve meslekleri yok ederken diğer yandan yeni işler yaratmış ancak yeni işlerde beceri açığı ortaya çıkmıştır. Avrupa, işgücü piyasasının beceri açığını giderme ve işsizleri bir an önce istihdama kazandıracak aktif işgücü politikalarını oluşturma gereğini hissetmiştir. Keza, katı işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ve modernizasyonu ile firmaların rekabet yeteneğini geliştirecek yeni iş organizasyonlarının ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Söz konusu sorunlar için çözüm arayışları, daha yüksek seviyedeki bir koordinasyon ve politikaların uyumlaştırılması yoluyla Avrupa seviyesinde çözümler üretilmesi sürecini başlatmıştır. Bu konudaki tartışmalar Maastricht Antlaşması yoluyla

¹⁵ Ataman,B.C., s.11

makroekonomik alanda başlamış, ancak Maastrich'in de ötesinde Avrupa çözümleri konusundaki tartışmalar Ekonomik ve Parasal Birlik çerçevesindeki makroekonomik politikaların zorunlu tamamlayıcısı olan yapısal politikalara odaklanmıştır. İstihdam bu tartışmaların temel bileşeni olmuştur.¹⁶

Böylece 1990'lı yıllar ile birlikte AB'nin istihdam ve istihdam merkezli sosyal politikalara yönelişi başlamıştır. Avrupa İstihdam Stratejisi, 1997 yılında Luxembourg'da yapılan olağanüstü istihdam zirvesinde ortaya konulmuştur. Lisbon, Stockholm ve Barcelona Zirveleri ile bu strateji geliştirilmiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisinin ayrıntısına girmeden önce Avrupa Birliğinde istihdamı ilgilendiren mevzuatların gelişimine bakmak faydalı olacaktır.

Avrupa Ekonomik Topluluğunun kuruluşunu sağlayan 1957 Roma anlaşmasından itibaren istihdam politikası ile ilgili konular 1997 Amsterdam zirvesine kadar sosyal politikalar başlığı altında incelenmiştir. Bu başlık altında yapılan düzenlemelerin hukuksal temelleri sırasıyla

- 1957 Roma Antlaşması
- 1972 Paris Zirvesi
- 1974 Eylem Planı
- 1986 Avrupa Tek Senedi
- 1989 Avrupa Birliği Sosyal Şartı
- 1992 Maastricht anlaşması
- 1997 Amsterdam Antlaşması
- 17-18 Kasım 1997 Luksembourg zirvesi
- 12 Mayıs 1998 Avrupa Birliği Komisyonu Raporu
- 23–24 Mart 2000 Lisbon zirvesi

¹⁶

Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri, TİSK,2007

2.1) AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNİN GELİŞİMİ

2.1.A) Roma Antlaşması

Avrupa Birliğini kuran antlaşma olan Roma Antlaşması 27 Mart 1957’de imzalanmıştır. Roma antlaşmasında istihdama yönelik hükümler sosyal politika kapsamında ele alınmıştır. Bu antlaşma ile işçilerin serbest dolaşımı, istihdamda üye ülkeler arasında milliyete ve cinsiyete dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılması düzenlenmiş, meslek denkliği ve sosyal güvenlik mevzuatının uyumlaştırılması hususunda üye ülkelere sorumluluk yüklemiştir.

2.1.B) Paris Zirvesi

1972 yılında Paris’te yapılan zirvede ekonomik birlikteliğin yanında sosyal birlikteliğin de sağlanması üzerinde durulmuştur. Sosyal politikalar başlığında yer alan hususlarda ise sosyal birliğin sağlanması konusunda işçi ve işveren taraflarının öneminde değinilmiştir.

2.1.C) 1974 Eylem Planı

1974 yılında imzalanan eylem planı ile topluluk içinde tam istihdamın sağlanması bir hedef olarak belirlenmiştir. İşçilerin serbest dolaşımının sağlanması ile kadın ve erkeklere eşit fırsatlara sağlanmasına yönelik kararlar alınmıştır.

2.1.D) Avrupa Tek Senedi

1986 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi takip eden dönemde Topluluğun sosyal politikasının üzerine oturacağı temeli teşkil etmektedir. Antlaşmayla sosyal politika ve istihdamla ilgili olarak topluluğa koordinasyon görevi verilmiştir. İstihdamdaki rolü ile ilgili olarak KOBİ’lerin önemine vurgu yapılmıştır. Esnek çalışma, mesleki eğitim ve girişimcilik desteklenmiştir. Avrupa tek senedi ortak sosyal düzenlemeleri öngörmüştür. Bunun başlıca nedeni birliğe o dönemde yeni katılmış olan

İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerin çalışanlarının şartlarının diğer ülkelerden farklı olmasından kaynaklanacak tutarsızlıklar ve dengesizliklerdir. Bu farklılıkların giderilmesi amacıyla asgari ücret, sosyal güvenlik düzenlemeleri, minimum işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında ortak düzenlemelerin yapılması talepleri gündeme gelmiştir.¹⁷

2.1.E) Avrupa Birliği Sosyal Şartı

Avrupa Tek senedi sonrasında ortaya çıkan kaygılardan dolayı hukuksal anlamda bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte iş hukuku ve sosyal güvenlik hukukunda asgari standartları belirleyen hükümler ihtiva eden önemli bir belge hükmündedir. AB Sosyal Şartı ile birlikte AB ülkelerinde istihdam için mesleki eğitim, istihdamda kadın erkek eşitliği, İşçilerin serbest dolaşımı gibi hükümler yeniden ülkelerin sorumluluğu olarak ortaya koyulmuştur.

Avrupa Sosyal Şartında yer alan bir madde de kamusal veya özel iş ve işçi bulma kurumlarının teşvik edilmesine yöneliktir. Kamusal ve özel iş bulma kurumlarının AB nezdinde anılması 1989 yılında gerçekleşmesi bakımından işsizliğin artmasına paralel bir gelişme olarak düşünülebilir.

2.1.F) Maastricht Antlaşması

7 Şubat 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliğine dönüşmüştür. Avrupa ülkeleri artık ekonomik bir birliğin ötesinde sosyal bir birliktelik olma yönünde önemli adımlar atmışlardır. Bu antlaşmanın sosyal politikalar ile ilgili hükümleri Avrupa Sosyal Şartı hükümleri doğrultusunda istihdamın, sürekli istihdamın ve de insan kaynaklarının gelişimine vurgu yapmaktadır.

¹⁷ Ataman, s.13

2.1.G) Yeşil Kitap

Yeşil Kitap Maastricht Antlaşmasından sonra 1993 yılında AB Komisyonu tarafından ortaya koyulmuş, sosyal politikalar konusunda görüş ve öneriler barındıran önemli bir belgedir. AB Sosyal Politikasının geleceğine ilişkin sorunlara dikkat çekerken ilgili kesimleri bu sorunların çözümüne katkıda bulunacak tartışmaya ve öneri getirmeye davet etmektedir. Yeşil Kitapta ortaya atılan sorunlar: istihdamın artırılması, üretim sistemlerinin kalitesinin iyileştirilmesi, entegrasyon ve dayanışmanın teşvik edilmesi, sosyal dışlama ve yoksullukla mücadele, tek piyasanın oluşturulması ve serbest dolaşımın sağlanması, kadın erkek eşitliği, sosyal diyalogun güçlendirilmesi, sosyal ve ekonomik uyumun sağlanması gerekliliğidir.¹⁸ Ayrıca tipik olmayan istihdam biçimlerinin düzenlenmesi ve işgücü kalitesinin artırılmasına yönelik önerilerde de bulunmuştur.

Yeşil Kitapta AB ülkelerinin ortak bir modelde buluşarak asgari bağlayıcılığı bulunan, esnek bir çerçeve antlaşması tipinde yeni düzenlemeler yapılması gerektiği konusunda görüş bildirilmiştir.

2.1.H) Beyaz Kitap ve Essen Stratejisi

Avrupa Birliğinde resmi strateji oluşturulmasının ilk adımlarını bu konuda çalışmaları bulunan Jacques Delors başkanlığındaki çalışma grubunun yayımladığı “Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam” başlıklı Beyaz Kitabı ile başlamıştır. Beyaz Kitap vurgu yapılan konular arasında istihdam politikalarının makro ekonomik politikalarla desteklenmesi, daha fazla istihdam artışı sağlamaya yönelik politikaların oluşturulması, İşsizliği azaltmaya yönelik politikaların oluşturulması vardır.

Beyaz Kitaba göre makro ekonomik politikalar oluşturulurken istihdamın artırılması göz önünde bulundurulmalıdır. Artık kamu istihdam yaratma özelliğini yitirmektedir ve müdahale gücü sınırlıdır ancak alınacak makro ekonomik tedbirler ile

¹⁸ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/C10111.htm>, Ataman, B.C.

tutarlı hızları ve yüksek istihdam hacmini yaratmak, devletin görevlerinden sayılmaktadır.

Daha fazla istihdam artışı sağlamak için makroekonomik tedbirlerin yanı sıra ülkeler rekabet gücünü arttıracak tedbirler almalı, aktif iş gücü piyasası uygulamalarını hayata sokacak adımlar atmalı ve de verimlilik artışının işgücü boyutunu ele almalıdır.

Avrupa Konseyi, 1994 tarihli Essen Zirvesinde, Beyaz Kitaptan ilham alarak istihdam stratejisine yönelik pratik çözümler getirmiş ve Üye Devletlerce uygulanması gereken beş önceliği kabul etmiştir. Bunlar:

- i. Mesleki eğitime yönelik yatırımları teşvik etmek,
- ii. Ekonomik büyümeyi daha çok istihdam odaklı hale getirmek,
- iii. Dolaylı işçilik maliyetlerini azaltmak,
- iv. İşgücü piyasası politikalarının etkinliğini yükseltmek,
- v. İşgücü piyasasından dışlanma riski olan gruplara –gençler, uzun dönem işsizler, yaşlı işçiler, işsiz kadınlar- yönelik tedbirleri artırmak.¹⁹

Bu öncelikler, Üye Devletleri bağlamamakla ve politik dilek niteliği taşımakla birlikte, Avrupa Konseyi’nin Madrid (1995), Floransa (1996) ve Dublin (1996) toplantılarında da kabul edilmiştir.

AB düzeyinde istihdam konusunda ilk adım Beyaz Kitap ile atılmıştır. Bunun yanında Komisyon tarafından en önemli önceliğin iş yaratılması olduğu ortaya konulmuştur. Beyaz Kitap birlik düzeyinde, “döngüsel işsizlik”, “yapısal işsizlik” ve “teknolojik işsizlik” olmak üzere üç işsizlik tipi tanımlamıştır. İşsizlik probleminin çözümü ile ilgili olarak Beyaz Kitap, istihdam yaratmanın ilerletilmesini, eğitim ve yetiştirme sistemlerinin geliştirilmesini talep eden etkin emek piyasası politikalarıyla

¹⁹ KENAR, Necdet, sy.3

esneklikte belli bir artışın sağlanması temelinde işsizlikle mücadele edilmesini önermiştir.

2. 1. D) Amsterdam Antlaşması

Zaman içerisinde AB’de artan işsizlik, azalan rekabet gücü gibi sorunlardan dolayı sosyo-ekonomik politika değişiminin sonucu olarak Amsterdam Antlaşması ile temel antlaşmaya istihdam konusunda bütün bir bölüm eklenmiş ve istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk defa ilan edilmiştir. 1997 yılında kabul edilip 1999 yılında yürürlüğe girmiş olan bu antlaşma, Avrupa istihdam politikası için bir dönüm noktası olmuştur.

İstihdam konusunda Amsterdam Antlaşmasında belirtilen anahtar unsurlar şu şekilde ifade edilebilir: ²⁰

1- AB’nin kilit hedeflerinden biri olarak yüksek bir istihdam seviyesinin sağlanması taahhüt edilmekte ve bu konunun makro ekonomik büyüme ve istikrar hedefi kadar önemli olduğu deklare edilmektedir.

2- İstihdam konusu, üye devletlerin birlik düzeyindeki istihdam politikasına kendilerini uydurmalarını öngören ortak bir alan olarak vurgulanmaktadır.

3- Birlik ve üye devletler, koordineli bir istihdam stratejisini geliştirme ve özellikle ekonomik değişmeye cevap veren nitelikli, eğitilmiş ve uyarlanabilir çalışma piyasaları konusunda ve işgücünün gelişmesine yardımcı olma yönünde zorlanmaktadır.

4- Antlaşma, madde 127’de belirtildiği gibi birliğin tüm politika ve faaliyetlerinde göz önünde bulundurulacak olan istihdam politikasını içermektedir.

²⁰ KESİCİ, M. Rauf, SELAMOĞLU, A

5- Üye devletlerin istihdam politikaları, madde 128’de açıklandığı gibi Komisyon ve Konsey tarafından birer yıllık olarak hazırlanan Ortak İstihdam Raporu aracılığıyla sınındığı bir prosedüre bağlı olarak izlenmektedir.

6- Antlaşmanın 130. maddesine göre birlik düzeyinde istihdam ile ilgili konuların sürekli tartışılması için İstihdam Komitesi adında sürekli faaliyette bulunmak üzere temel kurumsal bir birim oluşturulmuştur.

7- Antlaşmanın 129. maddesine göre, istihdama yönelik analiz, araştırma ve uygulamalar açısından yasal bir temel meydana getirilmiştir.

8- Avrupa ve bir bütün olarak vatandaşları için gerekli olabilecek karar veya tavsiyelerin tek bir ülke tarafından engellenmemesi için kararlar alınırken nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir.

Amsterdam Antlaşması’nda birliğin ve üye devletlerin istihdamı geliştirme, iyileştirilmiş yaşam ve çalışma koşulları, düzenli sosyal koruma, çalışma ilişkilerinde diyalog, yüksek istihdamı tamamlayıcı insan kaynaklarını geliştirme ve dışlanmanın önlenmesi gibi konulardan oluşan hedefleri ortaya konulmuştur. Böylece birlik üyeleri Amsterdam’da, Essen’de gerçekleştirilen stratejiye yeni bir ivme kazandırmışlardır. İstihdam sorunu artık Avrupa için ortak çözülmesi gereken bir problem olarak öngörülmüştür.²¹ Bu çerçevede üye ülkeler AB ile koordineli istihdam stratejileri izleyecek, özellikle mesleki eğitimin özendirilmesi ve iş piyasalarının yeni ekonomik koşullara göre modernleştirilmesi konularında işbirliği yapacaklardır. Bu yakınlaşmanın hedefi istihdamı sürekli olarak artırmak, işsizlikle ve özellikle de uzun dönemli işsizlikle mücadele ederek, önemli ilerlemeler kaydetmektir.

²¹ Avrupa Komisyonu (1999)

2.1.İ) Luxembourg Süreci

Amsterdam antlaşması ile gündeme gelen hükümler çerçevesinde 17–18 Kasım 1997 tarihinde Luxembourg'da yapılan olağan üstü İstihdam Zirvesi ile Avrupa İstihdam Stratejisi başlamıştır. Luxembourg süreci olarak anılan dönemde bir dizi konsey toplantısı gerçekleşmiştir.

Luxembourg İstihdam Zirvesi düzenlendiği dönemde AB çapında istihdam piyasasında ciddi sorunlar yaşanmakta idi. İşsizlik oranları 1992-1996 döneminde %11, genç işsizlik ise %20 dolaylarındaydı.

Tablo 16: 1992-1996 dönemi AB İstihdam Verileri²²

	1994	1995	1996
İşgücüne Katılma oranı	67,6	67,6	67,8
Erkek	78,5	78,2	78,0
Kadın	56,8	57,1	57,5
İstihdam Oranı	60,1	60,3	60,4
İstihdam Artış Oranı	-0,3	0,7	0,4
Uzun Dönemli İşsizlik Oranı	47,4	49,2	48,3
İşsizlik Oranı	11,1	10,7	10,9
Erkek	10,0	9,4	9,6
Kadın	12,7	15,5	12,6
Genç İşsizlik Oranı	22,2	21,6	21,8
Erkek	21,4	20,2	20,6
Kadın	23,0	23,2	23,3

Luxembourg İstihdam Zirvesinde istihdamın Avrupa için ortak bir sorun olduğu benimsenmiştir. Luxembourg Zirvesinde ilk İstihdam Rehberleri Konsey tarafından kabul edilmiş ve böylece istihdam konusunda “yakınsama süreci” başlatılmıştır. Ayrıca bu süreçte üye devletler için uygulama ölçütleri oluşturulmuştur. Tüm bu gelişmeler “İstihdama İlişkin Yol Gösterici İlkeler ve Ulusal Eylem Planları Üzerine Luxembourg

²² www.europa.eu.int

Süreci” olarak bilinmektedir. Luxembourg’da üye ülkelerin istihdam stratejisine uyması için izlemeleri gereken süreç ortaya konulmuştur. Bu süreç 5 basamaktan oluşmaktadır.²³

1- Üye devletlerin istihdam politikaları, her yıl Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi’nin hazırlamış olduğu Ortak İstihdam Raporu (Joint Employment Report-JER) aracılığıyla dikkatle gözden geçirilmektedir.

2- Ortak İstihdam Raporu esas alınarak Komisyon tarafından her yıl, üye ülkeler için İstihdam Rehberleri (Employment Guidelines) hazırlanmakta ve Konsey tarafından kabul edilmektedir.

3- Her üye devlet bu yıllık rehberlere dayanarak Ulusal Eylem Planı (National Action Plan-NAP) hazırlamaktadır.

4- İlave olarak, her üye devlet için hazırlanan Tavsiyeler (Recommendations) Komisyon tarafından teklif edilmekte ve Konsey tarafından kabul edilmektedir.

5- Stratejiyi tamamlayıcı son unsur Emsal İnceleme Programı’dır (Peer Review Programme).

Böylece her yıl üye ülkelerin istihdam politikaları açısından takip etmeleri gereken yolu gösteren istihdam kılavuzları belirlenmektedir. Avrupa İstihdam Stratejisi ile bu stratejinin bir parçası olan birer yıllık istihdam kılavuzları incelendiğinde görülecektir ki, AB’nin istihdam ve işsizlik konusundaki ana yaklaşımı; yüksek koruma standartları sağlamanın yanında artık modernleştirme, esnekleştirme ve mali açıdan sürdürülebilirlik kavramlarına da gerekli önemi vermektir.²⁴ (Kılıç,C.), istihdam politikası olarak doğrudan gelir transferi sağlayan pasif politikalar yerine, istihdamı artırmayı ve genel olarak yatırımlarla birlikte artan ekonomik büyümeyi sağlayacak aktif politikaları tercih etmektedir.

²³ T.C.Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2004: 38-39):

²⁴ Kılıç Cem

Luxembourg sürecinin nasıl işlediğine bakacak olursak:

1- Yılın başında, Komisyonun önerisiyle Konsey, İstihdam Kılavuzu olarak anılacak belgeye temel oluşturacak öncelikli alanları belirler ve bu kılavuz yerine getirilmesi gerekli somut amaçları kapsar.

2- Her üye devlet kılavuzda belirlenen hedeflere kendi ulusal ekonomisi açısından en uygun hangi metotlarla ulaşılacağını belirten bir “Ulusal Eylem Planı” hazırlar. Bu planın hazırlanması sürecine sendika, işveren, yerel ve bölgesel otoritelerden oluşan geniş bir sosyal kesim katkıda bulunur.

3- Komisyon ve Konsey üye ülkelerin Ulusal Eylem Planlarını inceler ve her yılın Aralık ayında Avrupa Konseyi’ne bir “Ortak İstihdam Raporu” sunar. Komisyon aynı zamanda bir sonraki yıla ilişkin İstihdam Kılavuzu için hazırladığı önerileri ve gerekiyorsa alınacak ek önlemleri gündeme getirir.

4- Konsey; devlet veya hükümet başkanları tarafından belirtilecek kararları dikkate alarak, bir sonraki yıl için hazırladığı istihdam kılavuzunu onaylar. Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ülkeye özel öneriler yayınlayabilir.

Bu temel faaliyetler bağlamında Luxembourg süreci yıllık planlar, planların izlenmesi, kontrol edilmesi ve yeni eklerde bulunulması şeklinde döngüsünü devam ettirir.

Ayrıca Luxembourg Zirvesiyle Avrupa devlet ve hükümet başkanları istihdam prensiplerini de ortaya koymuşlardır. Amaç geçmişte olduğundan daha aktif bir iş piyasası yaratmaktır. İşsizlere gelir desteği sağlamak yerine işsiz kalmalarını engelleyecek tedbirlerin alınması üzerinde durulmaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisinin 4 ayağını oluşturan bu politika hedefleri kısaca açıklanacak olursa;²⁵

1. İstihdam Edilebilirlik (Employability): İş arayanların yetenek ve niteliklerinin artırılması anlamına gelir. Eğitim, ileri eğitim, yeniden eğitim ve iyi kariyer için danışmanlık hizmetleri bunun araçları olup, hükümetler bu sayede iş arayanların iş piyasasının talep ettiği yetenek ve uzmanlığa erişmelerini temin etmiş olmaktadır. Böylece bütün genç insanlara işsizlik süreleri altı aya ulaşmadan eğitim, yeniden eğitim ve uygulamalı staj gibi olanaklar sunulmalıdır. Yetişkin insanlara da işsizlik süreleri on iki aya varmadan ileri eğitim, kariyer rehberliği veya yeni bir başlangıç gibi olanaklar sunulmalıdır. Diğer taraftan okulu terk etme oranı azaltılmalı ve çıraklık sistemi geliştirilmelidir. Tüm bu amaçların gerçekleştirilmesinde işçi ve işveren örgütlerinin işbirliği yapması önem kazanmaktadır.

2- Girişimcilik (Entrepreneurship): Amaç yeni işler veya istihdam yaratmak olduğu için kendi işini kuran insanların desteklenmesi gerekmektedir. Böylece Küçük ve Orta Boy İşletme'lerin (KOBİ) kurulmasında engellerin belirlenmesi ve kaldırılması, vergilerin ve düşük ücretli mesleklerde işveren üzerindeki katkı yükünün azaltılması, risk sermayesini sağlamak gibi özendirici tedbirlerle girişimciler desteklenmektedir.

3- Uyarlanabilirlik (Adaptability): İşletmeler ve çalışanlar yeni teknolojilere ve değişen piyasa şartlarına uyarlanabilir olmak durumundadırlar. Böylece modern ve esnek çalışma şekillerinin sosyal taraflarla geliştirilmesi, yeni iş sözleşmesi türlerinin kabul edilmesi ve bireyler ile şirketler için ileri eğitimi çekici kılacak teşviklerin geliştirilmesi gerekmektedir.

4- Eşit Fırsatlar (Equal Opportunities): Bu noktada amaç, kadın ve erkeklere eşit kariyer fırsatları sunulması ve özürlü insanların iş piyasasına entegrasyonunun

²⁵ YAMAN, S. (2001: 3-4)

sağlanmasıdır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için daha önce erkeklerin yoğun olarak çalıştığı meslek ve iş alanlarına kadınların daha kolay girebilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, çocuk ve yaşlı bakımı olanaklarının geliştirilmesi ve böylece kadınların iş piyasasına girmesinin sağlanması, özellikle kadınların doğumdan sonra veya erkeklerin de belli bir süre işe ara verdikten sonra işe dönüşlerindeki engellerin kaldırılması ve özürlü insanların iş ararken yaşadıkları güçlüklerle özel dikkat gösterilmesi gerekmektedir.

2.1.K) Lisbon, Stockholm ve Barcelona Zirveleri

Amsterdam Antlaşması Avrupa istihdam politikası için bir dönüm noktası iken, Lisbon Zirvesi Avrupa İstihdam Stratejisi için bir dönüm noktasıdır. Bu zirvede gelecek on yıla ilişkin dünyanın rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı bir ekonomisi olmak, daha fazla ve daha iyi işler meydana getirip sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirerek sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi sağlamak stratejik hedef olarak belirlenmiştir. Bu stratejinin somut hedefi, *2010 yılında Avrupa’da istihdam oranını %70’in ve 2006 yılında kadınların istihdam oranını %60’ın üzerine çıkarmaktır. Bu istihdam hedefine ulaşılabilmesi için AB’nin yıllık %3 oranında büyümesi yeterli görülmüştür.*²⁶ AB düzeyinde bu somut hedeflerin ortaya konulmasının altında yatan nedenler şöyle olabilir: Öncelikle bu somut hedeflerin belirlenmesi, üye ülkeleri hedeflere ulaşmaya çalışma konusunda yüreklendirici etkide bulunabilir. Diğer taraftan ölçülebilir veriler ile üye ülkeler arasındaki farklılıklar ortaya konulduktan sonra bu hedeflere daha uzak üyelerin entegrasyonunun güçlendirilmesi için desteklenmesi amaçlanmış olabilir. Genel istihdam oranı için belirlenen hedefin yanında kadın istihdamı için de ayrıca bir hedefin belirlenmesi ile kadınların çalışma piyasasındaki etkinliklerini artırarak var olan eşitsiz

²⁶

T.C.Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2004: 39-40)

yapının düzeltilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca hedeflenen kadın istihdam oranı gerçekleştirildiğinde genel istihdam oranının da dikkate değer oranda artacağı ortadadır.

23–24 Mart 2001 tarihinde Stockholm Zirvesi’nde Lisbon’da belirlenen hedeflere iki yeni ara hedef eklenmiş ve bir yeni hedef belirlenmiştir. Bu hedeflere göre, AB geneli için istihdam oranı 2005 yılına kadar %67’ye ve kadın istihdamı da %57’ye yükseltilecek ve yaşlı çalışanların (55–64 yaş arası) istihdam oranı 2010 yılına kadar %50’ye ulaştırılacaktır. Stockholm’de ayrıca yaşlı istihdamını artırmak için de bir hedefin ortaya konulması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Çünkü yüksek olan ve daha da artacak olan yaşlı nüfus oranına sahip olan AB, yaşlı bireyleri daha fazla aktif yaşam içinde tutarak gelecekte yaşlı bireylerinden de faydalanmayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda yaşlıları daha fazla aktif yaşam içinde tutmak, bu kesimin sosyal güvenlik sistemi için tüketici konumda olmasını önleyecek, sosyal güvenlik sistemine katkısını devam ettirecektir. Bu da bir çok eleştiriye hedef olan AB sosyal güvenlik sistemi için çok küçük de olsa olumlu bir duruma işaret etmektedir.

Mart 2002 tarihinde Barcelona Zirvesi’nde ise, tam istihdam AB’nin en başta gelen amacı olarak vurgulanmış ve genişlemiş bir AB’de Avrupa İstihdam Stratejisinin Lisbon stratejisi ile bağdaştırılması için geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Etkin bir koordinasyon ile daha fazla ve daha iyi iş ve tam istihdam için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi üzerinde durulmuştur. Ocak 2003 tarihinde Brüksel Avrupa Konseyi’nde istihdam ile ilgili yeni kural ve tavsiyeler benimsenmiştir. Komisyon, Brüksel’de Avrupa İstihdam Stratejisinin geleceği ile ilgili yıllık ekonomi ve istihdam politikasının eşgüdümünün sağlanmasını ve verimlilik düzeyinin artırılmasını benimsemiştir. Komisyonun belirlediği öncelikler arasında tam istihdam hedefi, çalışma verimliliği ve kalitesinin artırılması, çalışma piyasasında eşgüdümün sağlanması, Lisbon istihdam stratejisinin güçlendirilmesi gibi hedeflerin ön plana çıktığı görülmektedir.

Tablo 17: Lisbon ve Stokholm hedeflerine doğru AB

AB	2001	Değişim 1995–2001	2005 hedefi	2010 hedefi
Kadın istihdam oranı (%)	54.9	5.3	57	60’tan fazla
Yaşlı istihdam oranı (%)	38.5	2.6	-	50
Toplam istihdam oranı (%)	63.9	4.0	67	70

Kaynak: *Employment in Europe 2002*

Avrupa Komisyonu, Üye Ülkelerin İstihdam Rehberlerini uygulama performansını da izlemekte ve değerlendirmektedir. Bu amaçla, 1997 yılından itibaren izleme sürecinde kullanılan ortak göstergeler belirlenmektedir. 2002 yılında 35 anahtar ve 64 bağlamsal gösterge kullanılmıştır.²⁷ Bunlardan bazıları şunlardır: işgücüne katılım, istihdam, işsizlik, genç işsizliği, uzun süreli işsizler, yaşlı istihdamı, işgücü verimliliği artışı, reel işgücü maliyetleri, bölgesel istihdam ve işsizlik farkları, uzun dönemli işsizliğin önlenmesi, vergi ve sosyal güvenlik sistemleri, eğitim, yaşam boyu öğrenme, eşitsiz konumdaki (dezavantajlı) gruplar, girişimcilik, iş organizasyonları ve çalışma saatleri, iş sağlığı ve güvenliği, iş kalitesi, cinsiyet ayrımı, iş düzenlemelerinin aile yaşamını desteklemesi ve çocuk bakımı.

Kısaca belirtmek gerekirse, Avrupa İstihdam Stratejisi; dört eksenli, Komisyonun istihdam rehberleri ve tavsiyeleri, üye ülkelerin ulusal istihdam eylem planları, izleme süreci ve buna göre ulusal stratejilerin düzenlenmesini kapsayan bir sistemdir.

Avrupa İstihdam Stratejisini değerlendirmek amacıyla 2000 yılında “dönem ortası” gözden geçirilmesi, 2002 yılı sonunda ilk beş yıllık “tam ölçekli bir etki değerlendirmesi” yapılmıştır.

²⁷

KENAR, Necdet (2004)

Etki değerlendirmesi sonucunda AB'nin işgücü piyasası ve istihdam durumuna ilişkin başarılanlar ve gelecekteki olası sorunlar net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar arasında AB'nin genişlemesi ve neticesinde yaşanabilecek sorunlara da değinilmiştir.

2.2- YENİ AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ 2003-2006

Avrupa Komisyonu 14 Ocak 2003 tarihinde “Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Geleceği: Tam İstihdam ve Herkese İyi İşler için bir Strateji” başlığı ile yayınladığı bildiri ile Lisbon stratejisini destekleyen temel bir araç sunmuştur. Yeniden yapılandırılmış Avrupa İstihdam Stratejisi önceki 4 temel eksenini devam ettirmekte buna ilaveten amaçlara ve önceliklere açıklık getirmektedir.

Komisyon tavsiyelerinin temel noktasını kılavuzların basitleştirilmesi, nicel hedeflerin tanımlanması, politikaların daha iyi koordine edilmesi ve AİS'nin uygulanması sürecine katılan farklı aktörlerin harekete geçirilmesi oluşturmaktadır.

Barcelona Zirvesi sonrası 2002 yılı sonunda yapılan etki değerlendirmesinin sonuçları çerçevesinde, Avrupa İstihdam Stratejisi 2003-2006 yılları arasında olmak üzere yeniden yapılandırılmıştır. Yeni yönergeler ile üç tamamlayıcı unsur gündeme getirilmiştir. Bu unsurlar tam istihdam, işte kalite ve verimlilik ile sosyal birleşme ve bütünleşmedir.

2.2.1- Tam İstihdam:

Lisbon Zirvesi'nde 2010 yılı için belirlenen toplam %70'lik istihdam oranı ile Stockholm Zirvesi'nde 2005 yılı için %67'lik istihdam oranına ulaşılamayacağı ortaya çıkmıştır. şimdilik yalnızca dört üye ülkede, Danimarka, Hollanda, İsveç ve İngiltere'de bu oran tutturulmuştur. Bu durum Lisbon hedefinin yakalanması için 15 milyon yeni iş yaratılması gerektiği anlamına gelmektedir. Kadınların istihdam oranı şu anda %55.6 düzeyindedir ve bu oran 2005 yılı hedefinin (%57) gerisindedir. Bu oranı artırmak

yalnızca ekonomik büyümeye bağlı değildir, aynı zamanda reformların etkin uygulanmasıyla da ilgilidir. Yaşlıların istihdam oranı 2002 yılı için %40 düzeyindedir. Bu noktada 2010 yılı hedefine (%50) ulaşmak zor gözükmemektedir. Bu hedef şu ana kadar Danimarka, Portekiz, İsveç ve İngiltere’de başarılmıştır.

Üye Devletler iş yaratma, aktif iş piyasası politikaları, eğitim-öğretim, çalışanların hareketliliği gibi teşvik edici önlem reformlarına giriştikleri halde reformlar iş yaratacak ortamın oluşumunu yeterince sağlayamamıştır.

2.2.2- İşte Kalite ve Verimlilik:

İşte kalite ve verimlilik için iyi eğitilmiş, becerili ve uyumlu işgücü yaratmak gerekirken, ayrıca AB üyesi ülkelerin insan sermayesine daha fazla yatırım yapmaları gerekmektedir. İşte kalite ve verimliliği bir çok üye ülke orta dönemde iş arzı daralmasını ortadan kaldıracak bir araç olarak görmektedir. Bu nedenle çoğu üye ülkede işyerinde kalite ve verimlilik, istihdamdaki büyüme ve sosyal bütünleşme arasındaki pozitif etkileşim olarak yürütülmektedir.

2.2.3- Sosyal Birleşme ve Bütünleşme:

Bazı üye devletler istihdama katılım için engelleri ortadan kaldırmak üzerinde yoğunlaşmışlardır. Bu ülkeler yeni iş yaratmak için teşvik politikası ile sosyal güvenlik ve vergi reformları yapmışlardır. Bu reformlar düşük gelirli için vergi avantajları, çalışmayı engelleyen hususların ortadan kaldırılması, çocuk yardımı koşulları gibi önlemlerle desteklenen unsurlardan oluşmaktadır. Sosyal eşitsizliğin, dışlamanın, uzun dönemli işsizliğin, bölgesel eşitsizliğin ele alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Bu amaçlar doğrultusunda 2003 Bahar Avrupa Konseyi'nde "Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu" (European Employment Taskforce) kurulmuştur. Kurumun istihdam ve verimliliği artırmak için benimsediği gereklilikler ise şöyledir:²⁸

- 1- Çalışanların ve girişimcilerin adaptasyonunu artırmak,
- 2- İşgücü piyasasına daha fazla insan çekmek,
- 3- insan sermayesine daha fazla ve daha etkili yatırım yapmak,
- 4- Daha iyi yönetim aracılığıyla reformların etkin uygulanmasını güvenceye almak.

2.3. AB İSTİHDAM STRATEJİSİNİN ÖNCELİKLERİ

Bu amaçlar doğrultusunda Avrupa İstihdam Stratejisine yön vermek üzere 2003-2006 dönemi için Avrupa Komisyon'u tarafından teklif edilip, Avrupa Konsey'i tarafından kabul edilen on tane yol gösterici ve özel hedef söz konusudur. Avrupa İstihdam Stratejisi ile 2003-2006 dönemi için şu konular üzerinde önceliklerin belirlenmesi hedeflenmektedir.²⁹

2.3.A) İşsizler ve Aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler:

İşsizliğin uzun dönemli işsizliğe dönüşmemesi için koruyucu ve önleyici tedbirlerin uygulanması ve tüm iş arayanların, iş arama süreçlerinin başında iş arama yardımı, kariyer danışmanlığı, mesleki eğitim olanakları gibi hizmetlerden mutlaka yararlanmış olmaları gerekmektedir. Uzun süreli işsiz kalma riski yüksek olan genç işsizlerin işsiz kaldıkları altı aylık süre dolmadan önce, mutlaka bir işe başlamaları veya eğitim almaları sağlanmalıdır. Diğer işsizlerde bu koşul on iki ay içinde sağlanmalıdır. 2010 yılına kadar, uzun dönemli işsizlerin en az yüzde 25'inin eğitim, yeniden eğitim, iş

²⁸ KESİCİ, M. Rauf ve A. SELAMOĞLU (2005)

²⁹ KESİCİ, M. Rauf ve A. SELAMOĞLU (2005)

deneyimi veya diğer istihdam tedbirlerine katılmış olması öngörülmüştür. Bu alanda Başta istihdam kurumları olmak üzere, işgücü piyasası kurumlarının güçlendirilmesi ve modernize edilmesi konusu önemle vurgulanmıştır.

Koruyucu ve önleyici yaklaşımdan beklenen temel sonuçlar, genç işsizliğinde ve uzun dönemli işsizlikte elde edilecek düşüş olacaktır.

2.3.B) İş Yaratma ve Girişimcilik

AB'nin Lisbon'da belirlenen istihdam hedefine ulaşabilmesi için 22 milyon iş yaratılması gerekmekte iken AB'de istihdam artışı 2002 yılında yalnızca %0.4 dolayında gerçekleşmiştir ki bu da 0.6 milyon net iş yaratmaya karşılık gelmektedir.

Bundan dolayı yeni işlerin yaratılması için başta hizmet sektörü ve Ar-Ge olmak üzere girişimciliğin, yenilik ve yatırımların teşvik edilmesi ve tüm girişimciler için uygun bir iş ortamı oluşturulması, iş kurma ve işe alma sürecindeki bürokratik ve mevzuat engelleri basitleştirilmesi, başlangıç sermayesine destek verilmesi, ulaşım, girişimcilik ve yöneticilik eğitimi sağlanması konularına önem verilmiştir.

2.3.C) Uyum Sağlama Yeteneği ve Mobilite

Üye Ülkeler esneklik ve iş güvencesi gerekliliğini dikkate alarak sosyal taraflarla diyalog içinde işçilerin ve firmaların dönüşüme uyum sağlamalarını kolaylaştırmalıdır. İş sözleşmeleri ve çalışma sürelerinde değişiklikler, başta düşük vasıflı olmak üzere tüm çalışanlara eğitim olanağı, iş kazaları ve hastalıklarında önemli azalmalar, verimliliği ve işte kaliteyi sağlayacak yeni iş organizasyonlarının geliştirilmesi, önerilen politika alanlarıdır. Etkin iş eşleşmesinin sağlanabilmesi için Ulusal ve Avrupa düzeyinde iş ve eğitim olanaklarında saydamlık desteklenmelidir. Özellikle, 2005 yılına kadar AB düzeyinde, iş arayanlar ilan edilen tüm açık işlere Üye Ülke iş kurumları aracılığıyla ulaşabilmelidir.

Üye ülkelerin ekonomik dar boğazlarla karşılaşılması durumunda mesleki mobilitenin daha kolay sağlanabilmesi için tedbirlerin alması gerektiği vurgulanmıştır.

2.3.D) Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Eğitimin Desteklenmesi

Üye Ülkeler tüm bireylerin bilgi toplumunun gerektirdiği becerilere sahip olmasını ve kariyer gelişimlerini desteklemelidir. İşgücü piyasasında beceri açığını giderebilmek amacıyla yaşam boyu öğrenme stratejileri uygulamalı, eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin kalitesini iyileştirmelidir. 2010 yılına kadar Avrupa Birliğinde; 22 yaş nüfusun en az yüzde 85'i lise veya daha üstü eğitim düzeyine ulaşmış olmalı; yaşam boyu öğrenme sürecine yetişkin (25-64 yaş grubu) katılımı en az %12,5 olmalıdır. İnsan kaynaklarına yatırımı teşvik eden politikalar oluşturulmalı; özellikle işletmelerin ve bireylerin verimliliği, rekabet yeteneğini ve aktif yaşlanmayı sağlayacak eğitim yatırımlarının artırılması sağlanmalıdır.

2.3.E) İşgücü Arzının Artırılması ve Aktif Yaşlanmanın Teşviki

AB Ülkesi ülkelerdeki nüfusun giderek yaşlanması ve sosyal güvenlik yapısının mali sıkıntılar yaşaması, çalışanların daha uzun süre istihdamda kalması gereksimini gündeme getirmiştir. Buna yönelik olarak emeklilik yaşının A.B. ortalamasının 59.9 dan 65 dolaylarına yükseltilmesi hedeflenmiştir. Bunun sağlanması için çalışmayı teşvik eden politikalar ve beceriler yükseltilerek, potansiyel her nüfus grubunu içerecek şekilde artırılması; Eğitim, iş sağlığı ve güvenliği olanaklarının geliştirilmesi, esnek çalışma yöntemleri, erken emekliliğin önlenmesi önerilmiştir.

2.3.F) Cinsiyet Eşitliği

AB'de kadınların istihdama katılımı hala düşüktür. 2003 yılında 6.4 milyon çalışma yaşındaki kadın, ücretli olarak çalışmamaktadır ve kadınların 6.6 milyonu çalışmak istediği halde işsizdir. Bu nedenle kadınların işgücüne katılımının teşvik edilmesi ve 2010 yılına kadar istihdam ve işsizlik oranlarındaki cinsiyet farklarının

azaltılması hedeflenmektedir. Özellikle kadın-erkek ücret farklarının altında yatan nedenler, sektör ve meslek ayırımı, eğitim ve öğrenim fırsatlarındaki uygunsuzluklar, meslek sınıflandırmaları ve ücret sistemleri açısından incelenecek ve azaltılmasına yönelik politikalar geliştirilecektir. Kadın istihdamının artırılmasını sağlamak üzere kadını istihdam dışı bırakan nedenlerin en başında gelen çocuk bakım hizmetleri geliştirilecek ve 2010 yılına kadar, her bir üye ülkede 0-3 yaş arasındaki çocukların en az üçte biri çocuk bakımevi hizmetlerinden yararlanacaktır. Üç yaş üzerindeki çocuklar için ise bu oranın % 90 olması hedeflenmektedir.³⁰

2.3.G) Eşitsiz konumdaki (Dezavantajlı) Kişilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonunu Teşvik Etmek

Üye ülkelerdeki işgücü piyasalarındaki eşitsiz konumdaki gruplara karşı (özürlüler, göçmenler, etnik azınlıklar, nitelik düzeyi düşük işçiler, okuldan erken ayrılanlar) sosyal dışlamanın önlenmesi için aktif ve koruyucu işgücü piyasası önlemlerini bir arada uygulamanın önemine dikkat çekilmiştir. Özellikle 2010 yılına kadar; okul terklerin oranının, AB genelinde yüzde 10'a düşürülmesi hedeflenmiştir. diğer bir hedef ise her üye ülkede eşitsiz konumdaki gruplarda işsizlik farkları önemli oranda azaltılması ve her bir üye ülkede AB vatandaşları ile AB vatandaşı olmayanlar arasındaki işsizlik göstergeleri arasındaki farkların önemli oranda azaltılmasıdır

2.3.H) İşin Gelir Sağlayıcı Hale Getirilmesi

Özellikle gelişmiş sosyal güvenlik düzenlemelerinin söz konusu olduğu AB üyesi ülkelerde çalışmanın teşvik edilmesi için çalışma hayatının daha fazla teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu husus işsizliğin önlenmesi, kadınların işgücü piyasasına katılımının, yahut piyasaya girdiğinde kolay entegre olmasının desteklenmesi ve yaşlıların daha uzun süre işgücü piyasasında kalması yönündeki düzenlemeleri kapsamaktadır.

³⁰

Kenar,N.

2.3.I) Kayıtdışı İstihdamın önlenmesi

Bu alanda üye devletler iş ve istihdamı kayıt içine alabilmek amacıyla sosyal güvenlik primleri ve mevzuata uyum yönüyle maliyetleri azaltan ve daha kaliteli istihdam verileri sağlayan, idari işlemlerin basitleştiren ve yasaların ve yaptırımların uygulama kapasitesini güçlendirme gibi tedbirleri uygulayacaklardır. 2010 yılına kadar her bir üye ülkede bu konuda geliştirilen istatistiklere de dayanılarak, kayıt dışı işler önemli oranda azaltılacaktır.

Bu konuda üye ülkelerin uygulamaları incelendiğinde şu gibi başlıklara önem verdikleri görülmektedir: Prim ayarlamaları; kurumlar ve disiplinler arası mücadele takımları; sosyal taraflarla işbirliği; politikalarda koordinasyon; yabancı işçiler ve yasa dışı göçle mücadele; yardım ve vergi sistemi düzenlemeleri; eğitim bu yeterli gelmezse caydırıcı cezalar.

2.3.J) Bölgesel İstihdam Farklılıklarının Giderilmesi

Üye devletlerin bazılarının yüz ölçümünün büyük olmasından kaynaklanan bazı kısımlarda yaşanan geri kalmışlıktan kaynaklanan sosyo-ekonomik farklılığın önlenmesi de önceliklerden birisi olmuştur. Kırsal bölgelerde istihdam oranlarının kentleşmiş bölgelere göre farklılık göstermemesi için bir dizi öneri getirilmiştir.

İş yaratma potansiyeli ve yerel becerilerin daha etkin kullanılması için yerel işbirliği yapılması gereklidir. Söz konusu işbirliğin sağlanması için kamu istihdam kurumlarının yerel ve bölgesel fırsatların belirlenmesinde ve beceri eksiklikleri ve dar boğazları belirleyerek işgücü piyasasının işleyişinin iyileştirilmesindeki rolü de ayrıca önemlidir.³¹

Yapısal fonların dağılımında işgücü piyasasının bölgesel ve ulusal eğilimlerinin dikkate alınarak projelerin bu doğrultuda geliştirilmesi gereklidir.

³¹ TİSK Raporu,2007

2.3.K) Göç Politikası

AB genelinde nüfusun yaşlanması nedeniyle yakın zamanda işgücü talebinin karşılanması için göçmen işçi çalıştırma yoluna girmesi kaçınılmaz görülmektedir.

göçmenlerin ekonomik büyümeye katkıda bulunabilmesi için istihdam piyasasına ve sosyal hayata uyum sağlayabilmesi gereklidir. AB vatandaşları ile göçmenler arasında işsizliğin farklı oranlarda olmaması için eğitim ve uyum konusunda düzenlemeler ve de çalışmalar yapılmalıdır. Öte yandan kaçak işçiliğin oranının düşürülmesi de mevcut istihdam edilebilirliğin düşmesine yol açacağından mücadele edilmesi gerekli konuların başında gelmektedir.

2005 yılına gelindiğinde AB'nin ekonomik performans kaybı, yaşanan nüfus ve yapısal sorunlar nedeniyle Avrupa İstihdam Stratejisinin önceliklerinin yenilenmesi gündeme gelmiştir. Lisbon Stratejisinin 4 yıllık uygulama süreci sonrasında Wim Kok başkanlığında oluşturulan bir komisyon tarafından hazırlanıp sunulan “Hedefe Doğru Yükselmek: Büyüme ve İstihdam için Lisbon Stratejisi” başlıklı raporda, uygulamadaki stratejinin politik kararlılıktan yoksun olduğu, stratejinin gündemindeki konuların fazla olduğu ve koordinasyon yetersizliğinin altı çizilmiştir.

Avrupa Komisyonuna sunulan söz konusu rapor doğrultusunda komisyonun hazırladığı “Büyüme ve İstihdam için Yeni bir Başlangıç “ başlıklı bildirisinde öncelikler yeniden sıralanarak yeni dönemde daha güçlü ve fazla büyümenin sağlanması ile daha fazla iyi işlerin yaratılması noktasına odaklanmıştır. 2005 gözden geçirmesi Lisbon stratejinin rolünün güçlendirilmesi amacını taşımaktadır. Bu doğrultuda istihdamın güçlendirilmesi, iyi işlerin yaratılması ve koordinasyon anahtar rolü oynamaktadır.

- Daha Güçlü ve Fazla Büyüme:

Daha fazla büyüme ile daha fazla istihdam sağlama olanağı olacaktır. Tam istihdam AİS'in temel hedeflerindendir. Tam istihdam için istikrarlı büyümeye yönelik olarak istikrar odaklı makroekonomik politikalar takip edilmeli, sağlam bütçe ve iktisat politikası uygulamaları için öncelikle Avrupa'yı yatırım merkezi haline getirmek için adımlar atılmasının ve de büyüme için yenilikçi politikalar atılarak AR-GE faaliyetlerinin hızlandırılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

- Daha Fazla ve Daha İyi İş Yaratılması:

Daha fazla ve iyi işler yaratılabilmesi için Komisyon şunları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.

Daha fazla kişinin istihdama çekilmesi ve sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi: Üye Ülkeler ve sosyal taraflar kişilerin aktif yaşamda daha uzun süre kalmalarını teşvik etmeli ve çalışma hayatından erken ayrılmalarını önlemeye çalışmalıdır. Ayrıca esneklik ve güvence arasında daha iyi bir denge kurulabilmesi için sosyal güvenlik sistemlerinde reform yapmalıdır.

Çalışanların ve işletmelerin uyum kabiliyetinin ve işgücü piyasalarının esnekliğinin artırılması: Bu yolla yeniden yapılanmaya ve piyasada ortaya çıkan değişimlere ayak uydurulabilecektir. Yeterliliklerin karşılıklı olarak tanınmasının kolaylaştırılması Avrupa'da hareketliliği kolaylaştıracaktır. Üye Ülkeler bu alandaki kısıtlamaları mümkün olduğunca hızlı biçimde bertaraf etmelidir.

Daha iyi eğitim ve beceriler yoluyla insan sermayesine daha fazla yatırım yapılması: Komisyon, bir Yaşam boyu Öğrenme Topluluk Programı kabul etmeyi planlamaktadır. Ayrıca Üye Ülkeler 2006 yılında bu alanda ulusal stratejilerini sunacaktır.

– Daha İyi Yönetişim

Komisyon, Topluluk bazında sorumlulukların daha açık biçimde paylaşılması gerektiğini belirtmektedir. Bürokrasi ve yetersiz politikalar süreci yavaşlatmaktadır.

2.4. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ VE GENİŞLEME

Avrupa Komisyonu, 1999 yılında Aday Ülkelerle istihdam konusunda işbirliği sürecini başlatmıştır. Bu süreç kademeli bir geçiş sürecidir ve Komisyon bunun için ortak bir çerçeve öngörmüştür. Temel amaç, aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikasını ve kurumlarını AİS'e uyumlu olarak belirlemesi, oluşturması, geliştirmesi ve böylelikle Antlaşmanın İstihdam başlığı altında yer alan maddeleri tam olarak uygulayabilecek konuma gelmeleridir.³² Komisyon, aday ülkelere istihdam politikalarını Avrupa İstihdam Stratejisine göre belirlemeleri ve yine bu süreçte kurumsal yapılarını oluşturmaları ve geliştirmeleri için mali ve teknik düzeyde yardım etmektedir. Bu işbirliği, aynı zamanda, istihdam politikalarında öncelikli olarak belirlenmiş konulara ilişkin AB mali yardımlarından yararlanmayı ve Avrupa Sosyal Fonu da dâhil Yapısal Fonlara hazırlık çalışmalarını da kapsamaktadır.³³

Avrupa İstihdam Stratejisine dâhil olmada ilk adım, aday ülkelerin ve Komisyonun birlikte hazırladıkları, istihdam politikası için kritik sorunların analiz edildiği bir politika dokümanı olan “Ortak Değerlendirme Belgesi”dir(*Joint Assessment Paper JAP*). JAP’ın ön çalışması olarak Komisyon ve Avrupa Eğitim Vakfı’nın mali katkıları ile “İstihdam Durum Raporu” aday ülkece hazırlanmaktadır.

Ortak Değerlendirme Belgesi genel olarak üç konuyu içerir: i. kısa bir ekonomik durum ve performans değerlendirmesi, ii. işgücü piyasasının mevcut durumu ve

³² KENAR, Necdet; (2004)

³³ Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili ayrıntılı bilgiye [http:// www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) adresinden ulaşılabilir.

dönüşümüne yönelik gelişmeler, ii. ve bu alanda temel politika öncelikleri. JAP'da yer alması gereken 9 ortak temel politika öncelikleri şunlardır.³⁴

1. Ücret gelişmeleri, ücret oluşum sistemi ile vergi-yardım sistemlerinin istihdamı özendirici nitelikte olması: Bu politika; iş yaratılmasını kolaylaştıran ücret gelişmelerini desteklemeyi, ücretlerin işçilerin beceri, eğitim ve verimlilik düzeylerini daha iyi yansıtmasını sağlamasını, vergi ve sosyal ödeme sisteminde aktif iş aramayı ve kayıtlı sektörde çalışmayı özendirmek amacıyla reform yapılmasını, tüm bu süreçte sosyal tarafların rolünün artırılmasını içermektedir.
2. İnsan kaynaklarına yatırım yapılması, beceri eksiklikleri ve gereksinimlerinin karşılanması: Bu kapsamda eğitim sistemi reformu, okul terklerinin azaltılması, yüksek öğrenime kayıt oranının artırılması, yaşam boyu öğrenmenin hayata geçirilmesi gibi konular ele alınmaktadır.
3. Kamu istihdam kurumlarının etkin bir rol oynamasının sağlanması: Avrupa İstihdam Stratejisi'nde en önemli rol kamu istihdam kurumlarına verilmiştir. Bu nedenle bu kurumların modernizasyonu ve finansman, personel ve eğitim bakımından yeterli kaynaklarla desteklenmesi vurgulanmaktadır.
4. Daha aktif ve koruyucu politika yaklaşımının özendirilmesi: Aktif işgücü piyasası politikalarına ayrılan kaynakların payını artırmak, koruyucu ve kişinin gereksinimlerine göre tasarlanmış bir yaklaşım benimsenmektedir.
5. Sosyal uyumun sağlanması ve azınlıkların topluma entegrasyonu: eşitsiz konumdaki grupların ve azınlıkların eğitim ve işgücüne girişine ilişkin entegrasyon stratejilerinin geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır.

³⁴

KENAR, Necdet; (2004)

6. İşgücü piyasasının modernize edilmesi ve sosyal katılımın güçlendirilmesi:
Bu politika, iş organizasyonunda yenilikçi yaklaşımlarla, esneklik ve iş güvencesi için yeni bir çerçeve hazırlamayı, istihdamı kayıt dışı sektörden kayıtlı sektöre kaydırmayı ve tüm bu süreçte sosyal katılımı içermektedir.
7. Eşit fırsatların özendirilmesi: Kadınların işgücü piyasasına katılımını artırma, işgücü piyasalarında ayrımcılığı ve ücret farklılıklarını giderme, çalışma saati düzenlemelerinde aile yaşamını gözetme ve çocuk bakım hizmeti olanaklarını sağlama koşulları incelenmektedir.
8. İstihdam politikaları için yeterli kaynakların ayrılması: Hükümetin taahhütlerini uygun şekillerde kamu harcamalarına dönüştürmek, AB fonlarıyla ortak finansman olanağını kullanmak ve bu kaynakların düzgün olarak ve zamanında kullanımını sağlamak gibi konular ele alınmaktadır.
9. Etkin politika planlaması ve uygulama için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi: Kamu kurumları ile eğitim sistemi arasında yakın bir işbirliği sağlamak, kamu istihdam kurumlarını aktif politikaları uygulayan temel kurum haline getirmek ve Avrupa Sosyal Fonu için gerekli idari yapıyı oluşturmak gibi konuları içermektedir.

JAP, Avrupa Komisyonu İstihdam ve Sosyal İşlerden sorumlu Komiser ile aday ülke Çalışma Bakanı tarafından imzalanmaktadır. JAP aynı zamanda aday ülkenin AİS doğrultusunda işgücü piyasası ve istihdam konusunda yapması gerekenlerin taahhüt altına alındığı bir belge niteliğindedir. Bu taahhüt hem komisyona hem de aday ülkenin kamuoyuna yöneliktir.

JAP'ların imzalanmasından sonraki aşama izleme sürecidir. Aday ülke yıllık ilerleme raporları ile gelişmeleri Komisyona bildirir. İlerleme raporları ortak bir formatta

düzenlenir ve aday ülke hükümetinin temel politikaları ve amaçları ile JAP'da belirlenmiş hedeflere ulaşmak için saptanan tedbirlerin uygulamasını içerir. Komisyon bunun için her raporda tartışılan ortak politika temaları belirlemiştir. Bu süreç, ülkeler arasında işgücü piyasası istatistiklerinin karşılaştırılabilir olmasını, yani veri ve göstergelerin ortak ve aynı temelde olmasını gerektirir. İlerleme raporlarını ayrıntılı bir gözden geçirme süreci izlemektedir.

İlk JAP'lar 2000'de ve 2001 yılının başlarında Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya ve Estonya ile imzalanmış, bunu 2001'in sonlarında ve 2002'nin başlarında Malta, Macaristan, Slovakya, Kıbrıs Rum Kesimi ve Litvanya izlemiş 2002 ve 2003 de ise Romanya, Bulgaristan, Letonya ile JAP'lar imzalanmıştır. 15 üyeye ilaveten 10 yeni üye de istihdam konusundaki ilk Ulusal Eylem Planları'nı (NAP) 2004 yılında hazırlamışlardır. Tüm Üyeliği kesinleşen ve aday olan ülkelerin bazıları şimdiden Ortak Değerlendirme Belgesini (JAP) tamamlamış durumdadırlar. Bu belgelerde, aşağıda sıralanan konulara ağırlık verilmiştir:

Ücret gelişmelerinin, ücret belirleme sistemlerinin ve vergi-sosyal yardım sistemlerinin istihdamı teşvik eder nitelikte olması;

- İnsan kaynaklarına yatırım yapılması ve nitelik açıklarının ele alınması;
- Kamu istihdam hizmetlerinin etkinliğinin sağlanması;
- Daha pro-aktif ve önleyici politika yaklaşımlarının geliştirilmesi;
- Sosyal uyumun ve etnik azınlıkların entegrasyonunun sağlanması;
- İşgücü piyasasının modernleştirilmesi ve buralarda asıl rolün sosyal taraflara bırakılması;
- Fırsat eşitliğinin geliştirilmesi;
- İstihdam politikaları için kaynak sağlanması;

- Uygulama politikalarının tasarımı için kapasite geliştirmenin güçlendirilmesi.

35

2.5 - TÜRKİYE VE AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ SÜRECİ

Türkiye, AİS'e dahil olma çalışmaları Türkiye İş Kurumu eşgüdümünde yürütülmektedir. Türkiye'nin İstihdam Durum Raporu hazırlanmış ve Avrupa Komisyonuna sunulmuştur. Rapor, Avrupa Eğitim Vakfının finansman desteği ile akademisyenlerden oluşan bir ekibe hazırlatılmıştır.³⁶ Türk işgücü piyasasının kapsamlı bir analizinin yapıldığı rapor taslak halinde iken ilgili kamu kurumları, sosyal taraflar, akademisyenler ve Avrupa Komisyonu ile Avrupa Eğitim Vakfı temsilcilerinin de katıldığı uluslararası bir seminerle tartışmaya açılmış ve tarafların eleştiri ve önerileri çerçevesinde son şeklini almıştır.³⁷

Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) çalışmalarına 2004 yılında başlanmış olup, halen bu konudaki çalışmalar sürmektedir. Belge ikisi Komisyon uzmanı ve ikisi Türk uzman olmak üzere 4 kişilik bir ekip tarafından hazırlanmış, hazırlık sürecinde ilgili kamu kurumları ile sosyal tarafların görüş ve önerileri alınarak, etkin katılım sağlanmıştır. JAP hazırlık süreci içinde İstihdam Ulusal Eylem Planının hazırlanması çalışmalarına da başlanarak bunların eş zamanlı olarak, paralel yürütülmesi planlanmıştır.

Türkiye JAP belgesi imzalandığında Türkiye'nin işgücü piyasasının modernizasyonu ve uyumuna ilişkin AB'ye karşı taahhüt altına girmiş olacaktır. Sonraki aşamada Ortak Değerlendirme Belgesinde anlaşma sağlanan ortak hedeflere ulaşmada kaydedilen ilerlemelerin gösterildiği her yıl hazırlanacak olan İlerleme Raporu'dur. Son

³⁵ http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=801&id=48

³⁶ Türkiye'nin istihdam durum raporu Türkiye İş Kurumu koordinatörlüğünde Doç.Dr. İnsan Tunalı başkanlığındaki bir akademisyen gruba hazırlatılmıştır. Rapor www.iskur.gov.tr adresinden temin edilebilir.

³⁷ "AB ile Bütünleşme Yolunda Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam Uluslararası Semineri", 27-02-2003, Sheraton Hotel, Ankara.

aşamada ise Türkiye'nin Birlik istihdam programlarına tamamen katılması ve Avrupa Sosyal Fonu'na hazırlık çalışmasının tamamlanmasıdır³⁸.

AB lkeleri ve Aday lkeleri ile ülkemiz işgücü ve istihdam sorunlarının genellikle çakıştığı, ancak temel bazı konularda önemli farklılıklar arz ettiğı görülmektedir. Bu nedenle gerek JAP ve gerekse Ulusal Eylem Planının hazırlanmasında, AİS hedeflerine yönelik ancak Türk işgücü piyasasına özgü politikaların saptanması ve geliştirilmesi gereğı vardır. Bu politika önceliklerinin, AİS ve Türk işgücü piyasası özellikleri çerçevesinde aşağıda belirtilen alanlarda yoğunlaştığı görülmektedir.

³⁸ http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=801&id=48

BÖLÜM 3

AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNE UYUM SÜRECİNDE İŞKUR'UN ROLÜ

Avrupa İstihdam Stratejisi, işsizlikle mücadelede koruyucu ve aktif politikaların geliştirilmesi ve işgücü piyasalarının dönüşümünün sağlanmasında üye ülkelere kapsamlı, etkili ve verimli bir zemin sunmakta, istihdam politikalarında Birlik düzeyinde eşgüdümü sağlamaktadır. Strateji; temel amaçları, müktesebatı, İstihdam Rehberleri, tavsiyeleri, Ulusal Eylem Planları, izleme süreci ve göstergeleri, Ortak İstihdam Raporu, Emsal İnceleme Programı ile karmaşık gibi görünse de tutarlı bir sistem olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye diğer Aday Ülkeler gibi Avrupa İstihdam Stratejisine dâhil olma çalışmalarını İŞKUR'un eşgüdümünde başlatmıştır. İstihdam Durum Raporu hazırlanmış, Ortak Değerlendirme Belgesi çalışmaları şu an taslak olarak hazırlanmış olup 2006 yılı başlarında imzalanması planlanmakta idi. Ancak bürokrasideki yavaşlık ve siyasi isteksizlik nedeniyle süreç sürüncemede kalmış durumdadır.

Bu çalışmalarla birlikte Türkiye'nin Ulusal İstihdam Politikası ve Eylem Planı oluşturulacaktır. Bu süreçte, dört konu önem arz etmektedir.

Birincisi, başta politik karar mercileri ve bürokrasi olmak üzere tüm tarafların aktif istihdam politikaları ve Avrupa İstihdam Stratejisi konusunda farkındalıklarının ve ilgilerinin sağlanmasıdır. **İkincisi**, sosyal tarafların etkin katılımıdır. İstihdam politikalarının oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde başta işçi, işveren ve meslek kuruluşları olmak üzere tüm sosyal tarafların her düzeyde katılımı ve sosyal diyalog merkezi role sahiptir. Ekonominin yeniden yapılandırma programları, insan gücü sermayesi ve yaşam boyu öğrenme stratejileri, işgücü piyasasının

modernleştirilmesi, iş organizasyonları ve esneklik ile iş güvencesi arasındaki denge, işgücü piyasasında ayrımcılığın azaltılması konularında sosyal tarafların etkin katılımı bu politikaların başarısı şansını artıracaktır. Sosyal tarafların katılımını arttırmak ve sosyal diyalogun güçlendirilmesi amacıyla oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey, İl İstihdam Kurulları, Mesleki Eğitim Kurulunun etkin çalışması sağlanmalıdır. Ayrıca, sosyal diyalogda, işçi ve işveren ve meslek kuruluşlarına üye olmayanlar, işsizler ve işgücü piyasasına yeni girecek olanların, yani temsil edilmeyenlerin, duyarlılıklarının da dikkate alınması önem taşımaktadır.

Üçüncüsü, kurumsal kapasitedir. İşgücü politikalarının oluşturulması ve uygulamadaki başarısı, bu politikaları uygulayacak kurumların kapasitesinin güçlü olmasına, hizmetlerin etkinliğine ve kalitesine bağlıdır. Özellikle kamu istihdam hizmetlerini sunan İŞKUR' un modernizasyonu ve kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, işsizliğe karşı aktif ve önleyici tedbirlerin başarıyla uygulanmasında ve uygun eşleşmenin sağlanmasında kilit rol oynamaktadır. Özellikle kırsal kesimden kentlere göç eden işgücünün vasıflı hale getirilerek formel sektörde istihdamlarının sağlanmasında İŞKUR önemli rol oynayabilir.

Süreçte eğitim ve mesleki eğitim hizmetlerini sunan kamu ve özel sektör kurumları da büyük öneme sahiptir. İşgücü piyasasının duyduğu becerilerde işsizlere yeteneklerine göre ve kaliteli mesleki eğitim hizmetinin sunumunda Milli Eğitim Bakanlığı, İŞKUR ve özel sektör kurumlarının işbirliği gereklidir.

İşgücü piyasasının modernleştirilmesine yönelik hukuksal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve etkin uygulanması Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının performansına bağlıdır. Kayıt dışı istihdamın azaltılması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik denetimlerin ve yaptırımların etkin uygulanmasında iş müfettişlerine ve SSK müfettişlerine büyük görev düşmektedir.

Dördüncüsü ise, yeterli mali kaynakların tahsisidir. Özellikle aktif işgücü programlarının yaygın uygulanması bu programlara ayrılan kaynaklarla doğru orantılıdır. Gerek bütçeden, gerekse AB topluluk öncesi programlardan bu programların finansmanını sağlayacak fonların tahsisi sağlanmalıdır.

3.1 - TÜRKİYE İŞ KURUMU

1929 sonrası yaşanan büyük buhrandan sonra Keynesyen politikaların bir uzantısı olarak iş ve işçi bulma sorunu devlet eliyle çözülmeye çalışılmıştır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiş ve bu görevin yerine getirilebilmesi için 1946 yılında 4837 sayılı Kanunla İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur.

Türkiye İş Kurumu uzun yıllar iş ve işvereni buluşturan, kamu istihdamında aracılığı tek elden yürüten bir kurum olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrası Almanya'nın işçi gereksinimini karşılamak için yurt dışı istihdam faaliyetlerinde bulunmuştur. Ancak 1973 yılında yaşanan ilk petrol krizi ile yurt dışından işgücü talebi de azalma sürecine girmiştir.

1990 yılından sonra dünyada baskın olan neoliberal yaklaşımlar ile ekonomiler farklı bir seyir izleme sürecine girmiştir. Yaşanan teknolojik ve sosyal değişimler sonucu, istihdam piyasasında eğitilmiş işgücü talebi artmıştır. Firma sayılarında ve işveren beklentilerinde gözlemlenen farklılıklara uyum sağlayamayan kamu istihdam kurumlarının yanında özel istihdam bürolarına olan gereksinim baş göstermiştir. Bu doğrultuda 96 sayılı İLO sözleşmesi revize edilerek 181 sayılı İLO sözleşmesi kabul görmüş ve istihdam aracılık faaliyetlerinde özel sektör de rol sahibi olmuştur.

Özel istihdam kurumlarının işgücü piyasasındaki geniş etkisi, kamu istihdam kurumlarının rolünün yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda ilk kez 7.

Beş Yıllık Kalkınma Planı stratejisinde “...küreselleşme süreci ve AB’ye uyum politikaları kapsamında, İş ve İşçi Bulma Kurumu aktif istihdam politikalarını uygulayan Türkiye İş Kurumu adıyla istihdam yaratıcı ve işsizlere yönelik bir eğitim kurumu şeklinde yeniden örgütlenecektir” ifadesi yer almıştır. Dolayısıyla İstihdam hizmetlerinde serbestleşme ve daha esnek bir yapılanma hedeflenmekteydi.³⁹ Nitekim 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, işsizlik sigortası ile ilgili “ her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur”(m.46/IV) hükmü ile resmi istihdam kurumuna yeni görevler yüklemekte olup bu görevleri yerine getirebilmek için mevcut kurumun yapısında ciddi yeniliklere ihtiyaç bulunmaktaydı.⁴⁰ Bu durumda, özel bürolar izin verilerek Kurumun faaliyetleri desteklemek ve tamamlamak suretiyle, ÖİB faaliyetleriyle kamu istihdam hizmetlerini bir arada uyumlaştıracak bir işgücü piyasası modelinin geliştirilmesi zorunlu olmaktadır. Ancak bunu yaparken, güç durumdaki işsizlerin korunması ve her kesime eşit iş olanakları sağlanması gibi amaçların da korunması gerekmektedir.⁴¹

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 1991 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunu reforma tabi tutacak kapsamlı bir çalışma başlatmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun adı Türkiye İş Kurumu olarak değiştirilmiş, Kurum'un organizasyon yapısı, bağımsız ve özerk bir niteliğe kavuşturulması amaçlanmıştır. Yabancı uluslara çalışma izni vermek, bunların işletmelerini desteklemek, işsizlik sigortasını yönetmek ve özel istihdam bürolarını kontrol etmek Kurum'un işlevleri arasına dâhil edilmişti. Kurumun yapısı işçi işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşturulmakta, görevlerini etkin bir biçimde yerine getirebilmesi için çeşitli kaynaklarından fon transferi öngörmekteydi.⁴²

³⁹ Özkaplan s.1

⁴⁰ Kutal,s.81

⁴¹ Kutal, s.81

⁴² Sayın, A.K.

Türkiye İş Kurumu, 5 Temmuz 2003 tarihli, 4904 sayılı yasa ile istihdamın korunması, gelişmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve değişen işgücü piyasasında etkin bir hizmet verebilmek amacıyla kurulmuştur. Kurumun görev alanı genişlemiş ve örgüt yapısı değiştirilmiştir. İŞKUR, 81 ilde İl Müdürlükleri ve 27 büyük ilçede de şube müdürlükleri olarak örgütlenmiştir.

3.2 - TÜRKİYE İŞ KURUMU’NUN GÖREVLERİ

25 Haziran 2003 tarih, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu’nun 3. maddesinde anılan Kurumun başlıca görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak,
- İşsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,
- İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal temelde derlemek, analiz etmek ve yayınlamak,
- Avrupa İstihdam Stratejisine uyum sağlamak için İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarının eşgüdümünü sağlamak,
- İşgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizleri ile iş ve meslek analizleri yapmak,
- İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak,
- İstihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,
- Yurtiçinde ve yurtdışında iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık etmek,
- İstihdamında güçlük çekilen özürü, eski hükümlü ve terörden etkilenenlerin işe yerleştirilmelerine yardımcı olmak,
- Özel istihdam bürolarına ilişkin olarak verilen görevleri yerine getirmektir.

3.3- KURUMUN ÖRGÜTSEL YAPISI

Türkiye İş Kurumu katılımcılık anlayışını benimseyerek, sosyal tarafların Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve İl İstihdam Kurulları gibi organlar oluşturularak işçi işveren ve devletten oluşan saç ayağının çeşitli kademelerde bir araya getirilmesi amaçlanmıştır. Kurumun temel organları şunlardır :

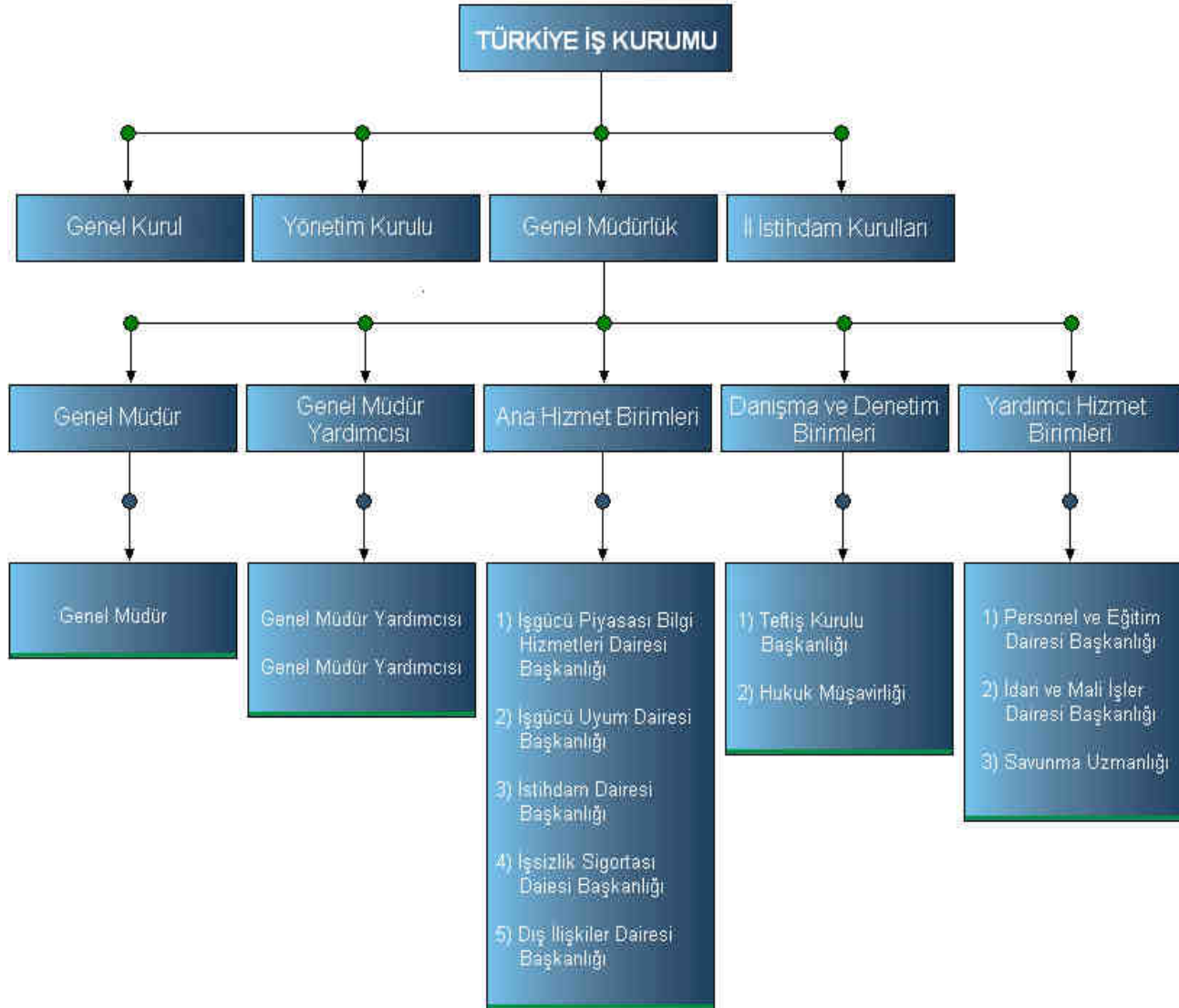
Genel Kurul: 22'si kamu kurum ve kuruluşlar temsilcisi ile aralarında işçi işveren konfederasyonlarının yanı sıra TOBB, TESK, Ziraat Odaları Birliği temsilcilerinin de bulunduğu sosyal taraflardan 28 temsilci olmak üzere 50 üyeden oluşmaktadır. Genel kurulun görevi, ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına yardımcı olmak üzere istihdamın korunması, geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesi ile ilgili önlemleri belirleyerek, plan ve yıllık programlarına göre kurumun görevleri ile ilgili önerilerde bulunmaktır.

Yönetim Kurulu, Kurum Genel Müdürlüğünün başkanlığında Genel Müdür Yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bir temsilcisi ile en çok üyeye sahip işçi ve işveren konfederasyonlarından ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonundan seçilen birer üye olmak üzere, 6 Üyeden oluşmaktadır. Yönetim kurulu yürütme organı olup yönetim, yetki, karar ve sorumluluk taşıyan organı olup, bütçeden faaliyetlere, özel istihdam bürolarının faaliyetlerinden merkez-taşra örgütlerinin yapılandırılmasına kadar çok sayıda yetkisi bulunmaktadır.

Kurum'un bir diğer önemli organı ise il düzeyinde istihdamı koruyucu geliştirici ve işsizliği önleyici önlemleri belirlemek, il istihdam politikalarının belirlenmesine yardımcı olmak ve iş gücü yetiştirme faaliyetlerini yönlendirmek amacıyla oluşturulan "İl İstihdam Kurulları"dır. İl İstihdam Kurulları valinin başkanlığında, belediye başkanı, il milli eğitim müdürü, Kurum il müdürü, işçi ve işveren konfederasyonları temsilcileri, ticaret ve sanayi odaları il başkanları, il esnaf ve sanatkarlar odaları birliği başkanı,

KOSGEB temsilcisi, sanayi ve ticaret il müdürü, il organize sanayi bölgeleri müdürleri ve üniversite temsilcilerinden oluşmaktadır. Ancak her İl İstihdam Kurulunda tüm üyelerin katılımının sağlandığını söylemek mümkün değildir.

Türkiye İş Kurumunun örgütsel yapısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.



3.4- AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ İÇİN İŞKUR

İŞKUR' un Avrupa İstihdam Stratejisinin Türkiye için uygulamaya girmesi konusunda üstlendiği rol son derece büyüktür. AİS' in tam anlamıyla hayata geçebilmesi için geçmesi gereken aşamalarda pek çok kurumun eşgüdüm halinde çalışması gereklidir. Ancak bu alanda en fazla sorumluluk Türkiye İş Kurumuna verilmiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisi sürecine uyum için İŞKUR' un üstlendiği görevler AB yetkililerince de ifade edilmektedir. Yeni üye ülkelerin Avrupa İstihdam Stratejisine katılımı için öngörülen 4 adımın gerçekleştirilmesinde İŞKUR' a destek verilmiştir. Bu doğrultuda Aralık 2002'de, Ulusal Gözlemevi Ülke Raporu ve İstihdam Temel Çalışması, Türkiye İş Kurumu tarafından tamamlanmış ve AB Sosyal İşler ve İstihdam Genel Müdürlüğü'nün incelemesine sunulmuştur. İstihdam Temel Çalışması'nın sonuçları doğrultusunda Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP), tüm diğer aday ülkelerde olduğu gibi Komisyonla birlikte hazırlanacaktır. Bu konudaki çalışmalar halen sürmektedir. AİS sürecinin önemli aşamalarından birisi olan Ortak Değerlendirme Belgesinin ülkemiz için hala hazırlanamamış olması bürokratik yavaşlıktan ve idari sorumsuzluktan kaynaklanmaktadır. Bu konuda sürecin hızlandırılması Çalışma Bakanlığı nezdinde öncelikli bir hedef olarak ele alınmalıdır.

AB Birliği bu süreçte mali, teknik ve proje bazında yardımlarda bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu 2002 Türkiye'ye Mali Yardım Programı çerçevesinde İŞKUR' a önemli fonlar sağlamıştır. **Aktif İşgücü Piyasası Programı (AİPP)** olarak adlandırılan, 50 milyon Euro'luk kapsamlı bir programın 40 milyon Euro'su AB tarafından hibe olarak sağlanmış ve kullanılmaya başlanmıştır. Bu fon İŞKUR' a üç farklı alanda destek olmayı amaçlamaktadır. İlk alan, kurumsal kapasitesini inşa etmesi için İŞKUR' a destek vermek, İŞKUR çalışanlarını eğitmek ve İŞKUR' un işgücü piyasasına müdahale etmesini sağlamaktır. İkinci alan ise, istihdam edilebilirliklerini artırmak için hedef

gruplara geniş bir eğitim sağlamak ve yerel düzeyde istihdamı artırmaya yönelik kamu-özel inisiyatifleri uyarmak amacıyla aktif istihdam tedbirleri için fonlar tahsis etmektir. Nihayet, üçüncü alan, taşra bürolarını modernleştirmesi ve büro ağının işleyişini geliştirmesi için İŞKUR' a finansal destek vermeyi amaçlamaktadır. İŞKUR istihdam hizmetlerini geliştirmek amacıyla sadece AB'den değil Dünya Bankası'ndan da yardım almıştır. Özelleştirme ve Sosyal Destek Projesi kapsamında düzenlenen kurslar Dünya Bankası finansmanında gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Dünya Bankası'nın, 2008–2011 döneminde Türkiye'ye 'Ülke Ortaklık Stratejisi' çerçevesinde vereceği yaklaşık 6,5 milyar dolarlık program kredisinin önemli bir kısmının, istihdam ve rekabetin artırılmasında kullanılması kararlaştırılmıştır. Banka, 2007 Temmuz ayında, Türkiye'ye, istihdam alanında kullanılmak üzere yaklaşık 500 milyon dolar kredi vermiştir. Bankaya göre 'Ülke ortaklık stratejisi' kredisıyla desteklenecek Türkiye'de doğru politikaların uygulanması halinde, 2011 yılına kadar 1,5 milyondan fazla yeni istihdam artışı sağlanabilecektir.⁴³

İŞKUR'un uyguladığı AİPP projesinin önemini AB Komisyonu Türkiye Temsilcisi Hans Jörg Kretschmer şu şekilde ifade etmiştir:

“İnanıyoruz ki, Türkiye'nin Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi programından elde edeceği sonuçlar Avrupa İstihdam Stratejisi'ne adaptasyonuna yaklaşmasına yardımcı olacaktır. Program, İŞKUR'un insan kaynakları geliştirmede temel politika belirleyici olarak çalışması için kurumsal kapasitesini artıracaktır. Program aynı zamanda yerel inisiyatifler tarafından geliştirilen ve yerel ve bölgesel ihtiyaçlara dayanan program ve eylemlerin uygulamalarıyla işsizlikten en çok etkilenen insanların istihdam edilebilirliğini arttıracak. Ayrıca, aktif işgücü piyasası tedbirlerinin, iş arayanlara karmaşık ve atipik işlere daha iyi hazırlanmalarında, değişik işlere ya da mesleklere

⁴³ <http://www.milliyet.com.tr/2008/01/30/son/soneko14.asp>

geçmelerinde ve eğitim almalarında yardımcı olacağını ummaktayız. İş arayanların iş fırsatları konusunda daha iyi bilgi ve tavsiye almalarını ve işgücü piyasasının ihtiyaçları göz önünde tutularak tanımlanmış eğitim ve yeniden eğitim metodları yoluyla istihdam edilebilme kabiliyetlerini artırmalarını bekliyoruz. Finanse ettiğimiz aktif işgücü piyasası tedbirleri, işgücünün adaptasyonunu geliştirecektir. Bunun sonucunda, Türk işgücü piyasasında ortaya çıkacak değişmeler, verimliliği ve rekabet gücünü yükselteceği gibi, insanların işlerinde daha uzun süre kalmalarını sağlayacak ve belki de en önemlisi sosyal dışlanmayı önleyecektir.”⁴⁴

İŞKUR’un Avrupa İstihdam Stratejisinin uygulamasında üstlendiği görev ele alındığında kurumsal olarak avantajları ve dezavantajları barındırdığını görmekteyiz.

İŞKUR’un Avrupa İstihdam Stratejisine uyum sürecinde kurumsal olarak **avantajları** arasında 81 ilde örgütlenmiş olması ve tüm sosyal kesimlere eşit uzaklıkta oluşu başta gelir. Strateji belirleme sürecinde tüm sosyal tarafların beklentilerinin farkında olacak bir uzlaştırmacı kurum niteliğini sergilemesi süreci kolaylaştıracak bir etmendir. Yine geniş örgütlü yapısı, yerel beklentilerin de merkezde kolayca toplanabilmesine olanak sağlayacaktır. İŞKUR’un Avrupa Birliği tarafından çok sayıda projede destek görmesi, maddi ve teknik destek sağlaması da Kurum’un rolünün tüm kamu yetkili organlarınca ve sosyal taraflarca öneminin bilinmesine yol açacak önemli bir avantajdır. Kurum’un istihdam hizmetleri bakımından 60 yıllık tecrübesinin olması, gelişen teknoloji ile birlikte e-devlet uygulamalarını hayata geçirmesi ile birlikte daha geniş bir kesime hitap etmesinin önünü açacaktır. Kurumsal yapılanma ile birlikte nitelikli uzmanların kurum için çalışmaya başlaması, AB nezdinde muhatap kurum olarak tanınması, toplumda dezavantajlı grupların istihdamı için ilk kapı olarak

⁴⁴ *Tisk İşveren Dergisi* ,2003, Ekim

görülmesi, işsizlik sigortası fonu gibi dev bir mali gücü elinin altında bulundurması İŞKUR' un elindeki diğer avantajlardandır.

İŞKUR'un AİS sürecinde başarıya ulaşması önündeki **dezavantajların** başında ise ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik gelişmişlik düzeyinin yetersizliği ve buna bağlı olarak yaşanan istihdam piyasası sorunları gelir. Ülkemizin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan sorunlarının çözümü toplumun her kesiminin bilinci, kamu kurumlarının eşgüdümü, hükümetlerin iradesi ve yasaların denetimi ile gerçekleşebilir. Bu durumda kendi kurumsal kapasitesinin üstünde bir çaba göstermesi bile ülkemizin temel istihdam sorunlarını çözmeye yetmeyecektir. Avrupa İstihdam Stratejisine uyum için gösterilmesi gereken irade, Avrupa Birliğine girmek için de gösterilmelidir. Bu iradenin ortaya konulması, Devlet politikası olarak genel bir fikir birliği altında uygulamaya konulması gereken politikalar ile olabilir.

İŞKUR'un Avrupa İstihdam Stratejisine uyum sürecinde yürüttüğü çok sayıda proje ve faaliyet söz konusudur. Bu faaliyetleri, amaçları ve çıktıları düzleminde değerlendirirken, AİS'in temel bileşenlerini dikkate alarak gözlem yapmak gereklidir.

3.5- AB ÖNCELİKLERİNE UYUM VE İŞKUR'UN ROLÜ

Türkiye İş Kurumu'nun, İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan bu yana ne gibi farklılıklar yarattığını, Avrupa Birliğine Uyum İçin hangi ortak düzlemlerde faaliyet gösterdiğini anlamak için daha önce anlatılan Yeni Avrupa İstihdam Stratejisinin 10 temel önceliği çerçevesinde faaliyetler ve projeler anlatılacak ve eksiklikler-olanaksızlıklar ortaya konulacaktır. Bu kısımda anlatılmak istenen, bir istihdam kurumu olarak İŞKUR' un AB istihdam sürecindeki öncelikler bakımından yeterli olup olmadığını araştırmaktır.

3.5.A) İşsizler ve Aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler:

İşsizliğin uzun dönemli işsizliğe dönüşmemesi için koruyucu ve önleyici tedbirlerin uygulanması ve tüm iş arayanların kariyer danışmanlığı, mesleki eğitimi gibi hizmetlerden mutlaka yararlanmış olması gerektiğini kapsayan bu öncelikte hedef, 2010 yılına kadar uzun dönemli işsizlerin en az %25'inin eğitim, yeniden eğitim, iş deneyimi veya diğer istihdam tedbirlerine katılmış olmasıdır.

İŞKUR'un aktif istihdam politikaları alanında değerlendirilebilecek çok sayıda faaliyet yürütmüştür. İŞKUR tarafından; yaşam boyu eğitim anlayışı içinde işgücü piyasasının nitelikli eleman ihtiyacını karşılamak ve işsizlerin istihdamını kolaylaştırmak ya da iş kurlmalarına yardımcı olmak üzere Kuruma kayıtlı işsizlere ve işini kaybetme tehlikesi bulunan işgücü ile işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı almaya hak kazanmış işsizlere meslek edindirme, meslek değiştirme ve meslek geliştirme eğitimi verilmesi sağlanmaktadır.⁴⁵

Uluslararası kuruluşlar ve ikili anlaşmalar yoluyla sağlanan teknik yardım, hibe veya ikraz programları çerçevesinde oluşturulan işgücü yetiştirme ve uyum programlarını yürütmektedir.

İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla;

- İş ve meslek analizleri yapılması, mesleklerin tanımlanması ve sınıflandırılması,
- Meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik hizmetlerinin sunulması,
- Yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin verilmesi,
- İlgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kurslarının düzenlenmesi,

⁴⁵

İŞKUR, Genel Kurul Rapor,2007

- İstihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetlerinin verilmesi,
- İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma programları düzenlenmesi,
- İstihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri verilmesi, faaliyetleri yürütülmektedir.⁴⁶

3.5.A.1) Aktif ve Koruyucu İstihdam Hizmetleri:

3.5.A.1.1) İşgücü yetiştirme kursları

Bu kapsamda düzenli olarak; “İstihdam Garantili İşgücü Yetiştirme Kursları”, “Kendi İşini Kurmak İsteyenlere Yönelik Meslek Edindirme Kursları”, “Meslek Geliştirme Kursları”, “Özürlülere Yönelik Mesleki Eğitim ve Rehabilitasyon Faaliyetleri”, “Hükümlülerin Mesleki Eğitimine Yönelik Çalışmalar”, “İşsizlik Sigortası Kapsamında İşsizlere Verilen Eğitimleri” gerçekleştirmektedir. Bunların yanı sıra gerçekleştirilen projeler yoluyla da belirli alanlarda işgücü yetiştirme hizmetleri verilmektedir. Söz konusu kurslar, Kurumun eğitim ödeneklerinden, İşsizlik Sigortası fonundan, para cezalarından, uluslararası kurumlardan sağlanan hibe ve kredilerden sağlanmaktadır.

Tablo 18: İşgücü Yetiştirme Kursları

	Kurs Sayısı				Katılan Sayısı				
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2007
İstihdam Garantili	22	10	28	246	374	191	579	5.025	6940
Kendi İşini Kuracaklara Yönelik	18	33	29	38	341	578	448	648	1270
Hükümlülere Yönelik	23	23	90	126	358	402	1.402	2.019	626

⁴⁶

İŞKUR, Genel Kurul Rapor, 2007

Özürlülere Yönelik	21	20	42	94	241	302	1.710	3.047	2133
İşsizlik Sigortası									
Kapsamında Açılan	9	11	89	118	167	168	1.379	1.687	4082
TOPLAM	93	97	278	622	1.481	1.641	5.518	12.426	15051

Kaynak: İŞKUR

3.5.A.1.2) Meslek Danışmanlığı Servisi

Önceliğin diğer bir basamağı da tüm iş arayanlar için verilecek mesleki Danışmanlık hizmetidir. Kurum, 40 ilde faaliyet gösteren 43 Meslek Danışma Merkezi ile 16 ildeki 18 İş ve Meslek Danışmanlığı Servisinde, meslek seçimi için bilgilendirme ve yönlendirme yapmaktadır.

İş ve meslek danışmanlığı hizmetleri kapsamında; kişilerin özellikleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve koşulların karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesi, bu meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanması, işe uyumunun sağlanması ve işe yerleştirilmesiyle ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesi amaçlanmaktadır. Söz konusu hizmetler kapsamında özellikle meslek seçme aşamasında bulunan gençler, meslek edinmek, meslek değiştirmek, mesleğinde ilerlemek isteyen ve/veya mesleki uyum problemleri yaşayan yetişkinler kurumun hedef kitesini oluşturmaktadır.

Kurumun il müdürlüklerinde bireylerin kendilerini ve özellikle becerilerini tanımlamalarına yardımcı olacak strateji geliştirmeleri, özgeçmiş hazırlama ve etkili iş görüşme teknikleri hakkında bilgi verilmektedir. İş ve meslek danışmanlığının son dört yıla ait verileri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 19: İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri

	Meslek Danışma Merkezi Hizmetlerinden Yararlanan Kişi Sayısı	İş Arama Becerileri Seminerlerinden Yararlanan Kişi Sayısı	İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri		
			Bireysel Görüşme	Çalışma Yapılan Okul	Çalışma Yapılan Öğrenci
2003	50.640	6.821	2.983	480	48.639
2004	46.362	5.415	4.066	512	49.247
2005	55.912	21.392	1.645	646	68.207
2006	52.033	65.644	2.124	601	67.223

Kaynak: İŞKUR

Ancak söz konusu danışma hizmetlerini yeterli olmaktan uzaktır. Mesleki danışma ve rehberlik uzmanlık gerektiren bir meslektir. İŞKUR Meslek Danışma Merkezlerinde mevcut personelin bu konuda yeterli donanımı bulunmamaktadır. Danışma amacıyla merkeze gelenlere gerekli bilgiler, merkezlerde bulunan meslek bilgi dosyaları aracılığıyla standart bir şekilde yapılmaktadır. Bu dosyalarda bir meslekle ilgili olarak; tanım, görevler, mesleğin gerektirdiği özellikler, çalışma ortamı ve koşulları, meslek eğitimi, çalışma alanları ve iş bulma olanakları, eğitim süresince ve eğitim sonrası kazanç, meslekte ilerleme olanakları gibi bilgilerden bulunmaktadır. Bu dosyalar Meslek Danışma Komisyonu (MEDAK) tarafından onaylandıktan sonra il müdürlüklerine gönderilmektedir. Komisyona üye kuruluşlar kendi teşkilatları içerisinde uygun gördükleri birimlere yaptırdıkları inceleme sonucu bünyelerinde barındırdıkları meslekler ile ilgili bilgileri derlemektedirler. Sonuç olarak meslekle ilgili genel bilgileri barındıran, mesleğin içerdiği olumsuzlukların dile getirilmediği belgeler ortaya çıkmaktadır. Söz konusu hizmetin daha profesyonel bir üslupla ele alınması, bu birimde çalışanların, mesleki bilgilerinin yeterli olması, psikoloji ve insan ilişkilerinde uzman kişiler olması için adımlar atılmalıdır. Bu uzmanlar sadece hizmet vermek için bekleyen değil, hizmeti götürerek daha geniş kapsamda etkin bir hedef kitlesine yönelmelidir.

3.5.A.1.3) Meslek Geliştirme Hizmetleri

İŞKUR gelişen ve değişen işgücü piyasası şartlarına göre meslekleri yeniden tanımlayarak oluşturduğu “Meslekler Sözlüğü” araştırma ve geliştirme çalışmaları kapsamında; İşgücü piyasasının yenilenen teknolojik yapısının ve üretim sistemlerinin gelişimini, mesleki işbölümü ve uzmanlaşma alanlarındaki değişimleri izleyerek bunlarla ilgili araştırmalar yapılmaktadır. Kurum tarafından yapılan iş analizleri sonucunda meslek standart tanımları ve görevleri çıkartılmakta ve oluşturulan yeni meslekler Meslek Bilgi Yaprığına dönüştürülerek Sözlüğe dâhil edilmektedir.

3.5.A.2) Projeler

Uzun Dönemli İşsizlerin İstihdam Edilebilirliklerinin Artırılmasına Yönelik İşgücü Piyasası Aracılık Hizmetlerinin Geliştirilmesi Projesi

Ocak 2008 – Aralık 2009 döneminde uygulamaya sokulacak bir projedir. Amaç uzun dönemli işsizliği azaltmak için işgücü piyasasına müdahale araçları geliştirmek ve uygulamaktır.

Projeden beklenen sonuçlar;

- İŞKUR’un işgücü piyasası analizleri gerçekleştirmeye yönelik kapasitesinin artırılması,
- Pilot bölgelerde uygulanacak olan işgücü piyasasına müdahale araçlarının tanımlanması,
- İki pilot bölgede minimum 100 işsize ücretli iş sağlanması,
- Sonuçların ve edinilen deneyimlerin diğer İŞKUR il müdürlükleriyle paylaşılmasıdır.

- Bilişim Çırakları Projesi

Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme

İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ve İŞKUR arasında 19 Ağustos 2004 tarihinde, İhracatçı ve potansiyel İhracatçı firmalara ara elaman yetiştirme amacı ile bilgi teknolojileri konusunda eğitim verilerek lise ve meslek lisesi mezunu gençlerin kapasitelerinin yükseltilmesi amaçlanmıştır. Proje, 09.11.2005 tarihinde başlatılmış ve 30.05.2006 tarihinde sonuçlanmıştır.

Proje kapsamında:

- 68 eğitim programı düzenlenmiş olup, bu programlara toplam 1.020 işsizin katılımı sağlanmıştır.
- Eğitim programlarını başarılı olarak tamamlayan toplam 1.006 kursiyerin KOSGEB tarafından, eğitim programlarının uygulandığı illerde belirlenen KOBİ'lerde işe yerleştirme çalışmalarına başlanmış olup, 31 Ekim 2007 itibarıyla toplam 447 kişi işe yerleştirilmiştir.
- Eğitim programlarından mezun olan diğer kursiyerlerin işe yerleştirilme çalışmalarına devam edilmektedir.⁴⁷

- Özelleştirme Sosyal Destek Projesi

Özelleştirme sonucu kamu ile sözleşme akdi ile ücret alırken işten çıkarılmış veya çıkarılacak olanlar ile Ekonomik Reform Programının etkisiyle işsiz olan veya anılan programdan dolayı istihdama katılmakta zorluk çekenler proje kapsamında yer almaktadır. Bu proje kapsamındaki katılımcıların yeni bir iş bulmasına yardımcı olmak üzere katılımcılara danışmanlık hizmetleri vermek ve işgücü piyasasının gereksinimlerine yönelik olarak uyum sağlamalarını sağlamak, %10 oranında da işe yerleştirme faaliyeti gerçekleştirmek ve katılımcı işverenler tarafından sağlanacak mesleki eğitim kurslarından faydalanılmasını sağlamak proje amaçlarındandır.

⁴⁷ www.iskur.gov.tr

3.5.B) İş Yaratma ve Girişimcilik

AB'nin Lisbon'da aldığı 22 milyon yeni iş hedefinin gerçekleştirilmesi için hükümetlerin iş yaratma ve girişimcilik konusunda ciddi yasal düzenlemeler yapması gereklidir. AB ülkelerinde dahi bu hedefin çok altında kalınmıştır. İstihdam yaratmanın en temel yolu, sanayi ve hizmetler sektörlerinin gelişmesidir. Genel ekonomik bir sorun olsa da üye ülkeler nezdinde bu alanda istihdam kurumlarına düşen roller vardır. Avrupa ülkelerindeki sadece kamu eliyle değil, özel sektör programlarıyla da girişimcilik özendirilmelidir. Çeşitli programlar, yarışmalar, yasalar ile girişimcilik özendirilmektedir.

İŞKUR'un mevcut yapısı içinde bu alanda yapabilecekleri sınırlıdır. Girişimciliğin gelişmesi için iki temel gereklilik vardır. Bunların ilki sermaye birikimi, ikincisi de bilgi ve beceri kazandırmadır. İŞKUR bu alanda “Kendi İşini Kurmak İsteyenlere Yönelik Meslek Edindirme Kursları” düzenleyerek eğitim ayağında faaliyet sürdürmektedir. Söz konusu kurslar çerçevesinde Kuruma kayıtlı işsizlerden herhangi bir mesleki bilgi becerisi olmayanların kendilerine gelir getirici bir faaliyette bulunmalarını taahhüt eden kurslar düzenlenmektedir. Yörenin özellikleri dikkate alınarak, katılımcılara mesleki eğitim verilmekte ve bu kişilerin kendi işlerini kurmalarına yardımcı olunmaktadır. Bu kurslardan 2006 yılında 38 adet düzenlenmiş ve 648 kişi faydalanmıştır.

Kendi işini kurmak isteyenlere yönelik meslek edindirme kursları, aktif istihdam politikası kapsamında değerlendirildiğinde etkili sonuçları olabilecek kurslardır. Bölgeler bakımından farklı iş kollarında, bireylerin kendi zanaatlarında mesleki eğitim verilmesi girişimciliğe katkıda bulunacaktır. Ancak söz konusu kursların sayısı son derece azdır. Yılda 648 kişiyi bu kurslardan faydalanması ve faydalananların da ne kadarının kendi işini kurdukları açık değildir. Girişimciliğin iki temel unsurundan

sermaye temini konusunda da kurumun katkısının olmayışı bu kursların verimliliği konusunda soru işaretidir.

Bu alanda İŞKUR girişimcilik kurslarının sayısını ve niteliğini arttırdıktan sonra, bu kurslardan yararlananlara işsizlik sigortasından ayırabileceği bir fon ile mikro işletme kredisi sağlayacak basit bir bankacılık hizmeti vermesi, bu kursların verimliliğini arttıracak ve de kurslara katılımı arttıracaktır.

İŞKUR Genel Kurulunda alınan istihdam politikası kararlarında girişimciliğin özendirilmesi ve girişimcilerin korunması konusunda alınan kararlar ise kamunun diğer kesimlerine de sorumluluk yüklemekte ve yol çizmektedir. 28 Kasım 2007 tarihinde düzenlenen 4. Genel Kurulda alınan kararlardan girişimcileri destekleyen politika önerileri kısaca şöyledir:

- Kayıtdışı istihdam sorununun genellikle küçük işletmeler ve kendi hesabına çalışanlar kapsamında ortaya çıktığı dikkate alınarak, sosyal sigorta ve vergi kayıtlılığı temelinde mikro kredilerin verilmesi, mevzuat, pazarlama, işletme yönetimi, teknoloji kullanımı gibi konularda danışmanlık ve eğitim hizmetleri gibi desteklerin sunulması önem taşımaktadır. Bu tür hizmetlerden yararlanmak isteyenlerin kayıtlı hale gelmelerine katkı sağlayacaktır.
- Vergi ve prim yükü, sosyal yükler ve bürokratik formaliteler makul düzeye indirilerek, kayıtlı sisteme geçişi teşvik edici yöntemler (mikro kredi, danışmanlık ve eğitim hizmetleri gibi) benimsenerek kayıtdışı istihdam önlenmelidir. Vergi ve prim yüklerinin azaltılması ve istihdam teşvikleri için gerekli kaynaklar, kayıtdışı istihdamın kayda alınması ile sağlanmalıdır. Kayıtdışı ile mücadele kararlılıkla yapılmalıdır.

- Yatırım yapmaya ve işçi çalıştırmaya ilişkin bürokratik formaliteler azaltılmalıdır. İşletmelerin tabi olduğu tüm formaliteler tek bir hizmet biriminde (tek durak ofis) tamamlanmalı; bildirimler teke indirilmelidir.
- Organize Sanayi Bölgeleri'nde ve sanayinin yoğun olduğu yerlerde SGK ve Maliye Bakanlığı bürolar açmalı, hizmet girişimcinin ayağına götürülmelidir. e-devlet süreci hızlandırılmalıdır.

3.5.C - Uyum Sağlama Yeteneği ve İşçi Dolaşımı

Uyum sağlama yeteneği ve işçi dolaşımı önceliğinde, üye devletlerin sosyal taraflar arasında esneklik ve güvence ile ilgili olarak bir uzlaşma sağlamasını kolaylaştırması gerektiği ifade edilerek, sosyal tarafların rollerine vurgu yapılmaktadır. Bu kapsamda, üye devletlerin istihdam mevzuatında işgücü piyasası dinamiklerinin ve işgücü piyasasına girişte zorluklar yaşayan eşitsiz konumdaki grupların istihdamını olumsuz etkileyen kısıtlayıcı faktörleri gözden geçirmesi ve gerektiğinde düzenlemelere gitmesi ve bununla bağlantılı olarak, sosyal diyalogu geliştirmesi için çaba harcaması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca üye devletlerin, işgücü piyasasında dar boğaz yaşadığında işçi ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla, mesleki mobilitenin artırılmasına yönelik önlemlerin alması talep edilmektedir.

Üye Ülkeler esneklik ve iş güvencesi gerekliliğini dikkate alarak sosyal taraflarla diyalog içinde işçilerin ve firmaların dönüşüme uyum sağlamalarını kolaylaştırmalıdır. İş sözleşmeleri ve çalışma sürelerinde değişiklikler, başta düşük nitelikte olmak üzere tüm çalışanlara eğitim imkânı, iş kazaları ve hastalıklarında önemli azalmalar, verimliliği ve işte kaliteyi sağlayacak yeni olanakların geliştirilmesi, önerilen politika alanlarıdır. Etkin iş eşleşmesinin sağlanabilmesi için ulusal ve Avrupa düzeyinde iş ve eğitim imkânlarında saydamlık desteklenmelidir. Özellikle, 2005 yılına kadar AB düzeyinde, iş

arayanlar ilan edilen tüm açık işlere Üye ülke iş kurumları aracılığıyla ulaşabilmelidir. Bu anlamda istihdam hizmetleri istihdam kurumlarının en temel görevi olmaktadır.

3.5.C.1) İstihdam Hizmetleri

Üye ülkelerin ekonomik dar boğazlarla karşılaşılması durumunda mesleki iş değiştirmenin daha kolay sağlanabilmesi için önlemlerin alması gerektiği vurgulanmıştır. İşsiz ile işverenin buluşturulması klasik bir işlev olmakla birlikte son derece önemli bir role sahiptir ve profesyonelce sürdürüldüğü takdirde işsizlik sorununun çözümüne giden yolda önemli bir basamak olmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Birliği Aktif İşgücü Programları Projesi çerçevesinde desteklenen modern İstihdam bürolarının kurulması çalışmaları yapılmıştır. 4 İŞKUR hizmet binası tadilat görmüş 16 yeni hizmet binası yeniden inşa edilmiştir. Binalar tasarlanırken Avrupa'daki örnekleri dikkate alınarak, işçiye kolayca ulaşılabilir yerlerde ve özürllülere uygun tasarımda olmasına özen gösterilmiştir. İstihdam ofislerinin işçiye güven verecek yerler olması önemlidir.

İstihdam ofislerinde, işgücü piyasası hakkında bilgiler sunan İŞBULMATİK adı verilen kamuya açık bilgisayarlar bulunmakta, açık işleri internet sitesinden takip etme olanağı bulamayan vatandaşlara bu yolla hizmet sunulmaktadır.

İşçi ve işvereni buluşturan önemli bir nokta olarak da interneti görebiliriz. İş bulmaya yardımcı olmak üzere kurulan özel internet sitelerinin elde ettiği başarı İŞKUR'un da bu konuda adımlar atmasını zorunlu kılmıştır. Kurumun yürüttüğü e-dönüşüm projesi 2006'dan itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu projenin en önemli ayağını da internet sitesinin yenilenerek işsizlerin ve işverenlerin Kuruma gelmeden işe yerleştirilmesine yardımcı olmak oluşturmaktadır. www.iskur.gov.tr internet sitesinden işveren ve işçinin arz ve talepleri bir araya getirilmektedir. İnternet sitesi verilerine göre site üzerinden, toplam iş arayan sayısı : **812.637**, toplam işveren sayısı : **490.394** , gün içinde kaydolan iş arayan sayısı : **1.792**, gün içinde kaydolan işveren sayısı : **827** (15 Mayıs 2008

verileri). İnternet sitesi üzerinden işverenler, kayıtlı işgücünü görebilir, yeni işgücü isteminde bulunabilir, istemlerinin durumlarını takip edebilir, işletmelerde eğitim semineri talebinde bulunabilir, işveren bilgilerini güncelleyerek yurt dışı işçi sevklerini yapabilmektedir. İş arayanlar ise açık iş ilanlarını takip edebilir, iş başvurusu yapabilir, işgücü yetiştirme kurslarından yararlanabilir ve iş ve meslek danışmanlığı için randevu alabilmektedirler.

İŞKUR' un temel görevi olan işe yerleştirme rakamlarına bakarak bu konuda başarılı olup olmadığı tartışılabilir. Tablodan da görüleceği üzere İŞKUR' un yıllık işe yerleştirme rakamları başvuruların çok altında kalmaktadır. İŞKUR' da halen 1 milyonun üstünde kayıtlı işsiz bulunmaktadır. İŞKUR' un işe yerleştirme oranı 2006 yılı için %15,22 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 20: İşe Yerleştirme Faaliyetleri

	2003	2004	2005	2006
Başvuru	557.092	646.182	516.703	564.388
Açık İş	129.258	109.678	113.827	151.794
İşe Yerleştirme	63.398	76.257	81.685	85.882
Kayıtlı İşsiz	587.479	811.948	881.261	1.061.853

Kaynak: İŞKUR

İŞKUR' a iş bulma ümidiyle başvuranların başvurma nedenleri, yaş ve eğitim durumları, işgücü piyasasının durumu ve İŞKUR' un hizmet kalitesi ile ilgili önemli bulgular sunmaktadır.

Yılda yarım milyona yakın işsiz İŞKUR' a iş için başvurmaktadır. İş arayanların büyük çoğunluğu erkektir. Özel durumlarına göre işe başvuranlar içinde özürlülerin payının yüksek olduğu görülebilir. Tablo 21'de başvuruların yaş gruplarına göre dağılımına bakıldığında, 30 yaş altı genç işsiz nüfusun toplam müracaatın yarısı olduğunu görmekteyiz. Yaş gruplarına göre işe yerleştirme oranlarını incelediğimizde

beklenenin tersine yaş dönemleri arasında çok fazla fark olmadığını, 64 yaşına kadar %13–17 aralığında bir yerleştirme oranının gerçekleştiği dikkati çekmektedir.

Tablo 21: Başvuru Sayıları

	2005			2006		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Başvuru (Toplam İş Arayanlar)	380.272	136.431	516.703	416.498	147.890	564.388
A İş Arayanlar	317.707	122.350	440.057	345.353	131.022	476.375
B Özel Durumuna Uygun İş Arayanlar (Toplam)	62.565	14.081	76.646	71.145	16.868	88.013
a-Daha İyi Şartlarda İş Arayanlar	31.529	9.795	41.324	40.341	10.855	51.196
b-Emeklilerden İş Arayanlar	465	87	552	598	101	699
c-Özrümlülerden İş Arayanlar	21.830	4.029	25.859	22.462	5.774	28.236
d-E.Hükümlülerden İş Arayanlar	8.654	163	8.817	7.670	128	7.798
e-Terörden Etki. İş Arayanlar	87	7	94	74	10	84

Kaynak: İŞKUR

Tablo 22: Yaş Gruplarına Göre Başvuran, İşe Yerleştirilen ve İşsizler (2006)

Yaş Grupları	Başvuru		İşe Yerleştirme		İşsiz		İşe Yerleştirmenin Başvuruya Oranı %
	Toplam	Gen. Top. Oranı %	Toplam	Gen. Top. Oranı %	Toplam	Gen. Top. Oranı %	
15-19	31.077	5,51	4.218	4,91	29.786	2,81	13,57
20-24	138.951	24,62	18.839	21,94	178.051	16,77	13,56
25-29	148.805	26,37	26.753	31,15	269.066	25,34	17,98
30-34	96.005	17,01	14.746	17,17	213.575	20,11	15,36
35-39	64.724	11,47	9.443	11	150.438	14,17	14,59
40-44	49.097	8,7	6.730	7,84	122.891	11,57	13,71
45-64	34.897	6,18	5.105	5,94	96.511	9,09	14,63
65 ve daha büyük	832	0,15	48	0,06	1.535	0,14	5,77
Genel Toplam	564.388	100	85.882	100	1.061.853	100	15,22

Kaynak: İŞKUR

İŞKUR’ a başvuranların eğitim durumlarına bakınca İŞKUR’ un modern istihdam kurumlarından farkı biraz daha net ortaya çıkmaktadır. İŞKUR’ a 2006 yılı içinde başvuranlardan %34,10 u ilköğretim mezunudur. İşe yerleştirilenlerin genel toplama oranı da %43,16 ‘dur. İŞKUR’ a iş için başvuran 564.388 kişinin 520.839’u yüksek öğrenim görmemiş kişilerdir. İşe yerleştirme oranlarında sanat ve teknik lise mezunlarının istihdamında İŞKUR’ un %21 oranında aracılık ettiğini görmek

mümkündür. Sonuç olarak İŞKUR yüksek öğrenim görmüş kesimin istihdamında payının düşük olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Üniversite mezunları İŞKUR’u tercih etmemektedirler. Bundaki temel neden İŞKUR’ un imajının geniş kesimlerce benimsenmemiş olması ve vasıfsız, çaresiz, kesimin son çaresi olarak başvurdukları bir merci olarak görülmesinde yatar. İŞKUR’ un hem profesyonel işçi talebi gelmesi için büyük işverenlere hem de üniversitelerdeki mezun olacak gençlere kendisini tanıtmaları gereklidir. Bu alanda atılmış adımlar vardır. İŞKUR istihdam fuarlarında üniversite kampüslerinde yerini almaya başlamıştır. Ancak daha geniş kapsamlı bir tanıtım Kurumun imajını arttıracak ve iki yönlü talebi de arttıracaktır. Hali hazırdaki görünümüyle Kurum, özörlölere ve de mesleki teknik eğitim almış ara elamanlara iş olanağı sağlayan bir yapı görünümündedir.

Tablo 23: Eğitim Düzeyine Göre Başvuran, İşe Yerleştirilen ve İşsizler (2006)

Eğitim Düzeyleri	Başvuru		İşe Yerleştirme		İşsiz		İşe Yerleştirmenin Başvuruya Oranı %
	Toplam	Gen. Top. Oranı %	Toplam	Gen. Top. Oranı %	Toplam	Gen. Top. Oranı %	
Okuma Yazma Bilmeyen	4.942	0,88	415	0,48	9.268	0,87	8,40
Okur Yazar	8.210	1,45	1.842	2,14	17.580	1,66	22,44
İlkokul Mezunu	192.477	34,10	37.062	43,16	402.707	37,92	19,26
Orta ve Dengi Okul Mezunu	74.787	13,25	10.726	12,49	139.832	13,17	14,34
Sanat Ortaokulu Mezunu	354	0,06	58	0,07	827	0,08	16,38
Lise ve Dengi Okul Mezunu	124.932	22,14	14.616	17,02	223.144	21,01	11,70
Sanat ve Teknik Lise Mezunu	9.154	1,62	1.931	2,25	29.996	2,82	21,09
Lise Üstü Sanatla İlgili Bölüm Mezunu	1.415	0,25	145	0,17	2.444	0,23	10,25
Anadolu Teknik Lise Mezunu	481	0,09	62	0,07	669	0,06	12,89
Meslek Lisesi Mezunu	66.830	11,84	9.762	11,37	104.482	9,84	14,61
2 Yıllık Meslek Yüksek Okulu Mezunu	37.257	6,60	4.217	4,91	57.749	5,44	11,32
Yük.Okul Ve Fakülte Mezunu	42.790	7,58	4.984	5,80	72.111	6,79	11,65
Master Doktora	759	0,13	57	0,07	1044	0,10	7,51
Genel Toplam	564.388	100	85.882	100	1.061.853	100	15,22

Kaynak: İŞKUR

İŞKUR kayıtlarında işsiz oranı fazla olduğu kadar da açık iş oranı fazladır. İşverenlerden Kuruma intikal eden işçi istemleri, Kurumca açık iş olarak nitelendirilmektedir. İşçi ihtiyacının karşılanması amacıyla, 2005 yılında kamu işyerlerinden 34 bin 655, özel işyerlerinden 79 bin 172 olmak üzere toplam 113 bin 827 kişilik işgücü talebi (açık iş) alınmıştır. 2006 yılında ise kamu işyerlerince 32 bin 747, özel kesim işyerlerince 119 bin 047 olmak üzere toplam 151 bin 794 açık iş bildirilmiştir. İşsizlik oranının fazla olmasına ve kayıtlı işsizlerin Kurumca istihdam edilememesinin temel nedeni, işveren taleplerinin çoğunlukla vasıflı ara elamana yönelik olmasına rağmen kayıtlı işsizlerin büyük yüzdesinin vasıfsız olmasıdır. Bu durum da mesleki eğitimin işsizliğin temel nedenlerinden birisi olduğunu bir kez daha göstermektedir.

Tablo 24: Açık İş Genel Verileri

	2005			2006		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Açık İş	105.818	8.009	113.827	-	-	151.794
Kamu	32.138	2.517	34.655	-	-	32.747
Özel	73.680	5.492	79.172	-	-	119.047
Tarım dışı	103.544	7.855	111.399	-	-	146.022
Tarım içi	2.274	154	2.428	-	-	5.772

Kaynak: İŞKUR

Tablo 25: Alınan Açık İşler

2005			2006		
Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
34.655	79.172	113.827	32.747	119.047	151.794

Kaynak: İŞKUR

Kuruma iş isteğiyle kayıt yaptıranlar, başvuruda bulundukları Kurum ünitesine durumlarına uygun işçi talepleri geldiğinde; seçme, davet, gönderme ve takdim işlemleri sonucunda işe yerleştirilmektedir. İşverenlerden alınan talepler, yerel olarak alınan önlemler ve çabalara rağmen karşılanamadığında, talebin diğer illerde bulunan kayıtlı işgücünden karşılanması yoluyla da işe yerleştirme faaliyetinde bulunmaktadır.

2006 yılında Kurum, kamu sektöründe 24 bin 179, özel sektörde ise 61 bin 703 olmak üzere toplam 85 bin 882 kişiye istihdam olanağı sağlamıştır. Ayrıca, terör mağduru 89 kişi özel sektörde işe yerleştirilmiştir. 2006 yılında işe yerleştirmelerde özel sektörün payı yaklaşık olarak %72 olmuştur.

Tablo 26: İşe Yerleştirme Genel Verileri

	2006			2007			Değişim %
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	
BAŞVURU (Toplam İş Arayanlar)	416.498	147.890	564.388	487.601	169.368	656.969	16,40
A-İş Arayanlar	345.353	131.022	476.375	419.538	148.998	568.536	19,35
B-Özel Dur. Uygun İş Arayanlar(Toplam)	71.145	18.868	88.013	68.063	20.370	88.433	0,48
a-Daha İyi Şartlarda İş Arayanlar	40.341	10.855	51.196	34.053	9.965	44.018	-14,02
b-Emeklilerden İş Arayanlar	598	101	699	549	73	622	-11,02
c-Özürlülerden İş Arayanlar	22.482	5.774	28.236	26.196	10.201	36.397	28,9
d-E.Hükümlülerden İş Arayanlar	7.670	128	7.798	7.157	113	7.270	-6,77
e-Terörden Etki. İş Arayanlar	74	10	84	108	18	126	50
AÇIK İŞ			151.794			186.922	23,14
Kamu			32.747			16.936	-48,28
Özel			119.047			169.986	42,79
İŞVERENE TAKDİM	275.705	54.303	330.008	616.545	110.272	726.817	120,24
İŞE YERLEŞTİRME	69.458	16.424	85.882	87.975	23.400	111.375	29,68
Kamu	19.416	4.763	24.179	13.321	3.946	17.267	-28,59
Özel	50.042	11.661	61.703	74.654	19.454	94.108	52,52
Normal Yerleştirme	42.390	13.168	55.558	67.241	21.029	88.270	58,88
Kamu	18.078	4.594	22.672	12.539	3.865	16.404	-27,85
Özel	24.312	8.574	32.886	54.702	17.164	71.866	118,53
Özürlü Yerleştirme	20.651	3.130	23.781	15.592	2.272	17.864	-24,88
Kamu	1.037	165	1.202	494	79	573	-52,33
Özel	19.614	2.965	22.579	15.098	2.193	17.291	-23,42
E.Hükümlü Yerleştirme	6.336	118	6.454	5.106	98	5.204	-19,37
Kamu	301	4	305	288	2	290	-4,92
Özel	6.035	114	6.149	4.818	96	4.914	-20,08
Terörden Etki.Yerleştirme (Özel)	81	8	89	36	1	37	-58,43
KAYITLI İŞGÜCÜ	846.333	294.299	1.140.632	572.001	187.103	759.104	-33,45
KAYITLI İŞSİZ	782.652	279.201	1.061.853	520.135	176.403	696.538	-34,40

Kaynak: İŞKUR

3.5.C.2) Özel İstihdam Büroları

İŞKUR tarafından izin verilen özel istihdam büroları, kamu kurum ve kuruluşları hariç, yurt içinde ve dışında iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinde bulunabilmektedir. Bürolar iş ve işçi bulma aracılık faaliyetlerinin yanı sıra, işgücünün istihdam edilebilirliğini ve verimliliğini arttırıcı faaliyetler ile insan kaynakları yönetimi alanında danışmanlık faaliyetinde de bulunabilmektedirler.

Kurum aynı zamanda özel istihdam kurumlarının üst kurulu niteliğindedir. Firmaların kurulum dilekçelerini onaylamakta, izinsiz iş ve işçi bulma faaliyeti yürüten firmalarla ilgili Kuruma intikal eden şikayet ve bildirimleri denetlenmektedir.

Uygulamanın başladığı 2004 yılında 23, 2005 yılında 79 ve 2006 yılında 105 olmak üzere toplam 207 büroya özel istihdam bürosu açma izni verilmiştir.

Tablo 27: Özel İstihdam Bürolarının İllere Göre Dağılımı *Kaynak: İŞKUR*

İl Adı	Başvuran ÖİB Sayısı	İzin Alan ÖİB Sayısı
Ankara	12	12
İstanbul	164	145
Bursa	13	12
İzmir	9	8
Eskişehir	2	2
Gaziantep	3	3
Manisa	2	2
Konya	1	1
Muğla	3	3
Tekirdağ	1	1
Antalya	7	7
Diyarbakır	2	2
Adana	4	3
Elazığ	1	1
Hatay	1	1
Mersin	1	1
Kayseri	2	2
Sakarya	1	1
Genel Toplam	229	207

2006 yılında özel istihdam büroları tarafından 19.300 kişi işe yerleştirilmiştir.

3.5.C.3) Esnek İstihdam

Esnek istihdam şekilleri tüm dünyada yaygınlaşmakta ve işgücü piyasaları için giderek önemli bir yere sahip olmaktadır. Esnek istihdamın kamusal düzenlemeler yapılmayarak yok sayılması, kayıtdışılığı besleyecek bir unsur olacaktır. Esnek istihdamın sosyal güvenlik şemsiyesi içerisine alınması, genel kabul gören bir istihdam şekli olarak, istihdam kurumları tarafından da hizmetler ve projeler dâhilinde ele alınması gereklidir.

İşgücü piyasalarına uyum söz konusu olduğunda konu, esnek istihdam şekilleri, pasif istihdam politikaları, eşitsiz konumdaki grupların istihdamı ve iş değişimi düzleminde incelenebilir.

Teknolojik gelişmelerin işgücü piyasasına olan etkisi nedeniyle istihdamın yoğunlaştığı sektörler ve istihdam biçimleri sürekli değişmektedir. Dönemler itibariyle işgücü piyasasının beklentileri değişmektedir. İşgücünün uyumunu sağlama konusunda bireylere ve firmalara yardımcı olmak devletin görevleri arasında görülmelidir. İŞKUR eski Genel Müdürü Necdet Kenar 2002 yılında yaptığı bir konuşmada bu konuya şu şekilde değiniştir:

“Küreselleşme, mal ve fiyat politikalarının liberalizasyonu, teknolojik gelişmeler, ekonomik aktivitelerin mevcut fonksiyonunu bozmakta, sektörler, firmalar ve meslekler arasında kaynakların yeniden dağılımına neden olmakta ve ekonomik yapı ve davranışların bu gelişime uyumunu gerektirmektedir. Yeni endüstriler ve buna bağlı olarak yeni işler yaratılmaktadır. Örneğin tarım yerini sanayi, sanayi de hizmetler sektörüne bırakmıştır yerini. Sektörler arasında da benzer değişimler yaşanmaktadır. 10 sene öncesinde otomotiv sektörünün önemi bugün bilgisayar sektörüne kaymıştır. Hizmetler sektöründe de bir sektör ön plana çıkarken aynı sektör içinde başka bir alan kaybetmek durumunda kalıyor. Dolayısıyla, bu değişmelere işgücü piyasalarının, firmaların, organizasyonların ve sektörlerin uyum göstermesi gerekiyor. Şüphesiz

piyasalar bunu her zaman kendi başına yapamıyorlar. Yani bizim görünmez el dediğimiz piyasa mekanizması bu sorunları her zaman tek başına çözemiyor. Burada zaman zaman devletin görünen eline de ihtiyaç vardır. Öncelikle bu uyumu sağlayabilmek için işgücü piyasalarının mümkün olduğu kadar esnek olması gerekir. Ayrıca bu uyuma kendini adapte edebilmesi için işgücü piyasalarının, iş kanunlarının ve ilgili mevzuatın da son derece esnek olması gerekmektedir (İşgücü piyasalarının etkinliğinin artırılmasında özel istihdam kurumlarının ve esnek çalışma biçimlerinin rolü. İstanbul: TÜSİAD, 2002)

İŞKUR, bu anlamda esnekliğe karşı olmadığını belirtmekte, mevcut ekonomik değişkenlere karşı uyum sağlamanın, istihdam kurumu olarak kaçınılmaz bir görev olduğunu kabullenmektedir.

İŞKUR' un yürüttüğü faaliyetlere bakacak olursak, açıkça bu yönde bir programı olmamakla birlikte konuyla bağlantılandırılabilir çok sayıda faaliyeti yürüttüğünü söyleyebiliriz.

İstihdam piyasalarına uygun elemanların bulunması ve bulunmasına yardımcı olmak için devlet bu alandaki tekel pozisyonundan uzaklaşmış ve özel istihdam bürolarının kurulmasına izin vermiştir.

İstihdam edilmekte iken işini geçici ya da tamamen kaybeden ve bu süre zarfında gelirden mahrum kalarak piyasanın dışına itilen çalışanların zararını aza indirmek için sağlanan koruma pasif istihdam koruması olarak nitelendirilebilir. İstihdam piyasası dışında kalanlar için de uyum sürecini sağlamak ve kişinin işgücü piyasasına daha sağlıklı bir şekilde dönüş yapmasını sağlamak amacıyla yürütülen işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, iş kaybı tazminatı, kısa çalışma ödeneği faaliyetleri de bu kapsamda değerlendirilebilecek hizmetlerdendir.

3.5.C.4)İşsizlik Sigortası

En temel pasif istihdam politika uygulamalarından ve Türkiye için gecikmiş bir adım olarak görülebilecek işsizlik sigortası; zorunlu bir sigorta kolu olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı Kanunun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları ve mütekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçileri kapsamaktadır.

Sigortalı işsiz, Kurumun sunduğu işsizlik ödeneği, sağlık sigortası, danışmanlık- işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetlerinden yararlanabilmesi için; hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 3 yıl içerisinde en az 600 gün prim ödeyerek, son 120 günü kesintisiz çalışmış, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybetmiş olması gerekmektedir.

Sigortalı işsizlerin hizmet akdinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde İşten Ayrılma Bildirgesi ile birlikte İŞKUR ünitelerine başvurması durumunda, en az 600 gün çalışmış sigortalılar 180 gün, 900 gün çalışmış sigortalılar 240 gün, 1080 gün çalışmış sigortalılar 300 gün süre ile İşsizlik Sigortası hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. İlk işsizlik ödeneği başvuruyu izleyen ayın sonunda ödenmektedir. 30 günlük süre yasal başvuru süresi olup, bu süreden sonra başvurulması halinde, geç kalınan süre toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir.08/09/1999 tarihinde yayımlanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 01.06.2000 tarihinde primler toplanmaya başlanmış ve ilk işsizlik ödeneği Mart 2002 tarihinde ödenmiştir. Şu ana kadar öngördüğü koşulları taşıyan 740.874 kişiye işsizlik ödeneği verilmiştir. ⁴⁸

İşsizlik Sigortası kapsamındaki çalışanlar şunlardır:

1. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2 nci maddesine göre bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan sigortalılar,

⁴⁸

İŞKUR, Genel Kurul Rapor,2007

2. 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamına girip de memur ve sözleşmeli statüde olmayanlar,
3. Mütakabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre Türkiye’de sigortalı olarak çalışan yabancılar,
4. 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanun’a göre çalıştırılan koruma bekçileri,
5. Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar,
6. Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle çalışanlar,
7. Özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar,
8. Tarım sanatlarına ait işlerde çalışanlar,
9. Tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde çalışanlar,
10. Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerinde çalışanlar, (www.iskur.gov.tr)

Görüldüğü üzere tarım işçileri işsizlik sigortası kapsamı dışında yer almıştır. Tarım işyeri olarak anılan yerler tarım sanatlarına ait iş işyerleri olarak bahsedilmiştir. Büyük oranda tarımsal istihdam barındıran ülkemizde tarım işçilerinin kapsam dışı olması düşündürücüdür.

Tablo 28: İşsizlik Sigortası Ödeme Bilgileri (*)

	Başvuru	Hak Eden	Hak Etmeyen
2005 Yılı	207.623	185.768	21.855
2006 Yılı	220.270	198.882	21.388
Genel Toplam (2002-2006)	825.717	740.874	84.843

Kaynak: İŞKUR

(*) Güncellemelerden kaynaklanan hak etme statüleri arasında geçişler olabilmektedir.

İşsizlik Sigortasının uygulanmaya başladığı 2002 Mart ayından bugüne kadar yapılan ödeme miktarları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 29: Aylar İtibariyle İşsizlik Ödeneği Miktarları (YTL)

YILLAR	2002	2003	2004	2005	2006
AYLAR	Ödeme Miktarı	Ödeme Miktarı	Ödeme Miktarı	Ödeme Miktarı	Ödeme Miktarı
Ocak	-	7.091.236	12.794.430	19.832.417	24.086.388
Şubat	-	9.941.601	15.285.085	22.092.137	26.633.700
Mart	1.254.873	9.519.814	14.963.676	21.560.017	26.638.554
Nisan	2.413.771	12.347.008	15.817.945	22.337.408	26.799.119
Mayıs	3.212.912	11.047.079	16.585.050	22.575.006	26.816.308
Haziran	3.842.780	10.745.962	16.852.343	22.738.631	26.635.589
Temmuz	4.914.752	10.673.675	17.249.177	23.534.492	26.559.131
Ağustos	5.150.408	11.719.967	18.020.828	23.592.350	27.722.642
Eylül	6.204.260	10.851.148	17.729.773	22.718.732	25.939.658
Ekim	6.391.671	10.702.977	18.322.586	23.054.674	25.955.062
Kasım	6.566.111	10.745.809	18.059.516	22.884.525	26.000.206
Aralık	6.862.912	10.591.928	18.209.425	23.151.840	27.202.221
Yıllık Toplam	46.814.448	125.978.204	199.889.834	270.072.230	316.988.578 959.743.294

Kaynak: İŞKUR

İşsizlik sigortası ile işsiz kalanlara bir süre aylık gelir kayıplarının bir bölümü ödenmekte, sağlık hizmetlerinden yararlanmaları için hastalık ve analık sigorta primleri ilgili sosyal güvenlik kuruluşuna yatırılmaktadır. Fonun amaçları sadece maddi destekle sınırlı değildir. Fonun diğer amaçları, İşsiz kalanların vasıflarına uygun yeni bir iş bulmasına yardımcı olmak, mesleki danışmanlık hizmetleri ve işgücü piyasası larına uygun bir şekilde eğitimin sunulması için İŞKUR'a kaynak yaratmaktadır.

İşsizlik Sigortasına ilişkin görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak ve kaynakları piyasa şartlarında değerlendirmek amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Fon, sosyal taraflarında yer aldığı altı kişiden oluşan Yönetim Kurulu tarafından işletilip yönetilmektedir. Fonun denetimi sayıştay tarafından yapılmaktadır.

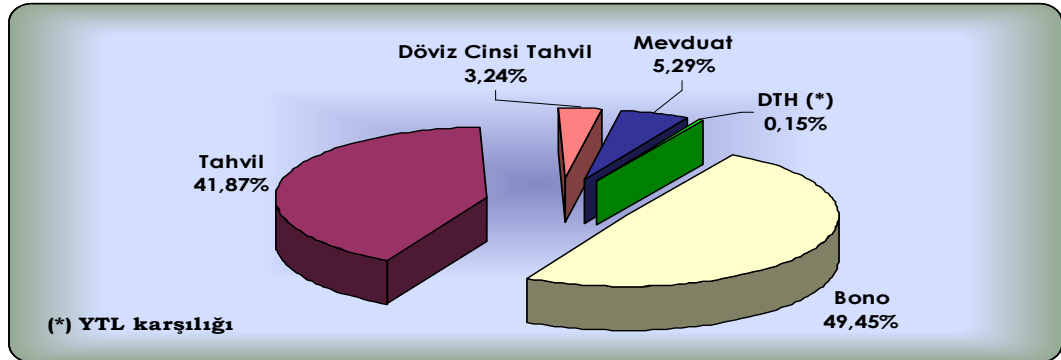
Serbest piyasa koşullarında geçerli olan yatırım araçları kullanılarak fonun gelirleri artırılmaya çalışılmakta ve kanunda gösterilen paylarda yatırım pastası dilimlere ayrılarak risk azaltılmaya çalışılmaktadır.

Tablo 30: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir Gider Tablosu

Gelirler Ve Giderler	Toplam (31 Aralık 2006 Tarihi İtibariyle)
İşçi İşveren Primleri	7.655.605.972,70
Gecikme Zammı	161.592.326,67
Hazine Payı	2.626.797.834,54
İdari Para Cezaları	10.015.868,03
Faiz Geliri	14.423.785.334,15
Toplam Gelir	24.877.797.336,09
İşsizlik Sigortası Fonu Gideri	1.146.972.011,27
Ücret Garanti Fonu Gideri	4.994.369,32
Ücret Garanti Fonu	42.821.042,94
İşsizlik Sigortası Fonu	23.683.009.912,56
Toplam Fon Varlığı	23.725.830.955,50

Kaynak: İŞKUR

Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibariyle Dağılımı (31.12.2006)



Kaynak: İŞKUR

Aralık 2006 sonu itibariyle toplam fon varlığının; %49,45'i bono, %41,87'si tahvil, %3,24'ü döviz cinsi tahvil, %5,29'u mevduat, %0,15'i de döviz tevdiat hesabından oluşmaktadır.

Tablo 31: Fon Portföyünün Getirisi (%)

DÖNEMLER	FON	TEFE	DÖVİZ SEPETİ
2000(Temmuz-Aralık Dönemi)	23,3	11,9	6,9
2001	107,3	88,6	110,4
2002	68,8	30,8	22,1
2003	49,6	13,9	-7,3
2004	29,3	13,8	0,3
Temmuz 2000 – Aralık 2004	734,8	258,8	156,2

DÖNEMLER	FON	ÜFE	DÖVİZ SEPETİ
2005	21,37	2,66	-6,71
2006	17,91	11,58	10,92
Bir Önceki Aya Göre	1,25	-0,12	-3,23
Ocak 2005 – Aralık 2006 Dönemi	43,11	14,55	3,48

Kaynak: İŞKUR

İşsizlik Sigortası fonu kısa zamanda ülkemizdeki en büyük fon durumuna yükselmiştir. 25 milyar YTL gibi bir birikimin oluşmuş olması ilk bakışta güzel bir tablo gibi görünmektedir. Ancak ülkemizde işgücü piyasalarındaki dolaşım ve işten çıkarma oranlarının fazla olmasına, işsizlik oranlarının yüksek seyretmesine **karşın** bu denli bir birikimin olması olağan değildir. Bunun başlıca nedeni, işsizlik sigortası ödeneğinin hak edilmesindeki zorluklardır. İşçi çalıştığı sürece işveren ve hazine payı yatırılmakta ancak işten çıkarıldığında gerekli işgünü sınırını doldurmadığı için yatırılmış bu paralardan hiçbir kısmını elde edememektedir. Bu şekilde işsiz kalan işçiler fona pay aktarılmasına aracı olup, fondan pay alamamaktadır. Bu şekilde fondaki paralar giderek birikmektedir.

Ortadaki bu para hükümetlerin ilgisini çekmektedir. Yakın dönemlerde hükümet baskısıyla fondan çeşitli afet durumlarında kullanılmak üzere usulen tartışmaya açık para akışları da yaşanmıştır. Son olarak GAP projesi için fondan kaynak aktarılması da gündeme gelmiştir. Oysa ki Fonda biriken bu paraların çalışma yaşamı alanında hayata geçirilmesi planlanan projelere harcanması daha doğru olacaktır. İstihdamı artırmak için hayata geçirilecek aktif politikaların finansmanının bir pasif istihdam uygulaması aracılığıyla sağlanması farklı bir bakış açısı olarak göz önünde bulundurulabilir.

Kanunda ödeneği almaya hak kazanamayacaklara yönelik bir düzenleme düşündürücüdür. İşyerinde üretimin ve verimliliğin olumsuz etkilenmemesi ve işçinin çalışırken gerekli hassasiyeti göstermesi için, işçinin ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller nedeniyle işini kaybetmesi hali işsizlik ödeneği ödenecek haller arasında sayılmamıştır.

4857 sayılı İş Kanununun 25/II maddesinde İşçinin, işveren yahut bunların aile üyelerinden birinin şeref ve namusuna dokunacak sözler sarfetmesi veya davranışlarda bulunması yahut işveren hakkında şeref ve haysiyet kırıcı asılsız ihbar ve isnatlarda bulunması halinde işçi işsizlik ödeneği alamayacaktır. Mevcut maddenin kötüye kullanılması son derece olasıdır. Yapılan tanımlamalar havada kalmakta, öznel değerlendirmeler ile işçinin hakkının alınmamasına yol açmaktadır. İş Kanunundaki tazminatlardan mahrum bırakan bu ve benzeri maddelerin İşsizlik Sigortası için de geçerli olması adil değildir. Çünkü kazanılmış hakkın verilmemesi durumu söz konusu olmaktadır.

İşsizlik Sigortası fonunun işgücü piyasasından çıkışlarda bireyin uyumunu kolaylaştırıcı bir rol oynaması gereklidir. Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası, Avrupa'daki işsizlik sigortası uygulamasından farklı ve verimsiz bir uygulama olarak görülebilir. Ortaya çıkmış bulunan bu durum, istihdam yapımızın çarpıklığından kaynaklanmaktadır.

Bir işe yerleşen bireyin uzun süre tutunamaması, bireylerin mesleki yetersizliklerinden ve işyerlerinin istikrarsızlığından kaynaklanmaktadır.

3.5.C.4) Ücret Garanti Fonu

4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesi gereğince; işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması veya iflas nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur. Fon aracılığıyla çalışanların üç aylık ücret alacakları güvence altına alınarak, başvuru tarihinden itibaren otuz gün içerisinde ödenmektedir.

3.5.C.5) Kısa Çalışma Ödeneği

4857 sayılı İş Kanunun 65. maddesine göre; genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde işin geçici olarak en az dört hafta durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay süre ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan tespit işleminden sonra İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kısa çalışma ödeneği ödenmektedir. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanma, hizmet akdinin feshi dışında işsizlik ödeneği ile benzerlik oluşturmaktadır.

2005 yılında 21 kişiye 10.566,94 YTL, 2006 yılında 217 kişiye 64.398,01 YTL olmak üzere, toplamda 238 kişiye 74.964,95 YTL kısa çalışma ödeneği ödenmiştir. Ülkemizdeki ekonomik kriz nedeniyle işçilere ücretlerini ödeyemeyen çok sayıda firma olduğu bilinen bir gerçektir. Oysa 2005–2006 döneminde sadece 238 kişinin bu fondan yararlanmış olması düşündürücüdür.

3.5.C.6) İş Kaybı Tazminatı

4046 sayılı özelleştirme uygulamalarına ilişkin Kanun gereğince; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması sürecinde, özelleştiğinde, küçültülmesi veya

faaliyetlerinin kısmen durması gerektiğinde, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri söz konusu olduğunda, hizmet akitleri tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona eren çalışanlara; kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında; İş kaybı tazminatı ödenmesi, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, Sosyal güvenlik kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması, işlemlerinin yürütülmesi konularında İŞKUR görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır. 1995-2006 yılları arasında 27.583 kişi bu ödenek için başvurmuş tamamı bu haktan yararlanmıştır.

4046 sayılı Kanunun 21 inci maddesi, 21.07.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 5398 sayılı Kanunla değiştirilerek, iş kaybı tazminatının günlük net asgari ücretin iki katı olacağı hüküm altına alınmıştır. Özürlü personele ise (ilgili kanunların öngördüğü 1, 2 ve 3. derece), günlük net asgari ücretin dört katı iş kaybı tazminatı ödenmektedir.⁴⁹

3.5.D) Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Eğitimin Desteklenmesi

2000 yılında Lisbon’da düzenlenen Avrupa Konseyi toplantısında Avrupa Birliği’nin sürekli ekonomik büyüme gerçekleştirmesi ve sosyal uyumun sağlanması amacıyla benimsediği stratejinin temel unsurlarından birini yaşam boyu öğrenim oluşturmuştur. 19-20 Haziran 2000 yılında Portekiz Santa Maria da Feira Avrupa Konseyi’nde hazırlanan tebliğde yaşam boyu öğrenim “Bilgi, beceri ve yeterliliği arttırmak amacıyla, kişisel, toplumsal ve istihdam perspektiflerinde yaşam boyu süren tüm öğrenim aktiviteleri” olarak tanımlanmaktadır.

Üye ülkelere tüm bireylerin bilgi toplumunun gerektirdiği bilgi ve becerileri kazanmasını ve kariyer gelişiminin sağlanması için sorumluluk verilmiştir. İşgücü

⁴⁹ İŞKUR, Genel Kurul Rapor,2007

piyasasında beceri açığının giderilmesi için yaşam boyu öğrenme stratejileri uygulamalı ve eğitim sistemlerinin kalitesi arttırılmalıdır. Lisbon’da belirlenen hedeflere göre 2010 yılında 22 yaş nüfusun en az %85'i lise veya daha üstü eğitim düzeyine erişmiş olmalı, 25-64 yaş grubunun yaşam boyu öğrenme sürecine katılımının da %12,5 olması gereklidir.

Esas itibariyle Türkiye için yaşam boyu öğrenimin gerçekleştirilmesi Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerin yürüttüğü projeler ekseninde yürütülmektedir. Eğitim süresinin uzatılması, değişim programları, bireysel eğitime yönelik yatırımlar yapılması konunun, genel kapsamda ele alındığında ne denli geniş bir sorumluluk ağına dayalı olduğunu gösterir. Okullaşma oranının yükseltilmesi ve 12 yıllık zorunlu eğitime mümkün olan en kısa sürede geçilmesi gelecekteki yaşam boyu öğrenme için temel oluşturacaktır. Devletin bütçesinde buna uygun fonlar ayrılmalı ve de projeler uygulanmalıdır.

Bununla beraber, İşgücü piyasası ile yaşam boyu öğrenim yakın ilişkilidir. A.B. İstihdam stratejisine uyum sürecinde Türkiye eğitim ve iş piyasası arasındaki bağlarını güçlendirmelidir. Üniversiteleri daha fazla iş piyasası odaklı olmaya yönlendirmelidir. Eğitilmiş ve iyi yetiştirilmiş işgücü, küresel ekonomide rekabet gücünün korunması açısından çok önemli bir etmen olarak öne çıkmaktadır.

Nitelikli işgücünün öncelikle ülkemizde istihdam edilebilmeleri sağlanmalı, dış ülkelere giden nitelikli işgücünün de bilgi ve deneyimlerinden yararlanabilmek için köprü oluşturmalarına yönelik gerekli girişimlerde bulunulmalıdır.

İstihdam - eğitim ilişkisi kurulmalı, eğitim sisteminin yönlendirilmesinde işletmeler temel rolü almalı ve işletmelerin sürekli değişen işgücü gereksinimleri belirleyici olmalıdır. İŞKUR’ a bu konuda düşen görevlerin başında bu ihtiyaçlarının analizini doğru yapmak gelmektedir.

Yaşam boyu öğrenim ve insan gücünün gelişmesi için İl İstihdam Kurulları ve İl Mesleki Eğitim Kurulları birleştirilerek sosyal diyalog ve işbirliği ile yerel inisiyatiflerin azami katkısı sağlanmalıdır. Hem yerel anlamda hem de genel olarak İşçi ve işveren kuruluşlarının birlikte uyguladıkları eğitim projeleri daha da geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır.

İŞKUR daha fazla işsizlerin ilgisini çekmek ve onlara mesleğe yönlendirme eğitim hizmeti sunmak için, yenilikçi yöntemler benimsemelidir. AB tarafından tanınan bir ulusal belgelendirme sisteminin kurulması, yaşam boyu öğrenmenin özendirilmesi ve mesleki hareketliliğin artırılması ve buna bağlı olarak işçilerin değişen piyasa koşullarına daha çabuk adapte olmasının sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Kurumun yürüttüğü kurslar bu kapsamda önemli ancak yeterli değildir.

İŞKUR tarafından yürütülen Aktif İşgücü Programları Projesinin önemli çıktılarında birisi olan İnsan Kaynaklarını Geliştirme (İKG) Stratejisi Raporu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunulmuştur. Projenin Politika bileşeni kapsamında, insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda kamu istihdam kurumu olan İŞKUR' un sahip olduğu öncü rolün bir gereği olarak, İnsan Kaynakları Geliştirme (İKG) Stratejisi, ilgili bakanlıklar, kurumlar ve sosyal tarafların geniş ve etkin katılımı ile oluşturulmuştur.

İKG Stratejisinin temel aldığı noktalar şunlardır:

- Eğitim, öğretim ve yaşam-boyu öğrenim yoluyla, bireylerin, işletmelerin, ekonominin ve toplumun tamamının çıkarlarının önemli ölçüde gözetilmesine katkıda bulunması,
- Yaşam-boyu öğrenimin kişisel gelişime, kültüre ve aktif vatandaşlığa erişime katkıda bulunması,

- Yaşam boyu öğrenimin desteklenmesinde sosyal ortakların bir rol oynaması ve bununla ilgili taahhütlerini yerine getirmesi.

Rapor bir dilek metninin ötesine gitmemekte, rapora dayalı olarak uygulamaya sokulan politikalar olmamıştır.

İŞKUR dışında Milli Eğitim Bakanlığının yapacağı düzenlemeler ile çıraklık sisteminin yeniden yapılandırılması ve modernizasyonu, bu yönde atılacak önemli adımlardır. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından sunulan eğitim programının okul dışındaki gençler için çekici hale getirilmesine yardımcı olabilir. Aynı zamanda, işverenlerin, özellikle de genç çalışanlar olmak üzere, çalışanlarına daha kaliteli eğitim hizmeti sunmaya özendirilmesi gereklidir.

Mesleki ve teknik eğitim okullarından mezun olanların yüksek öğrenime girmesine ilişkin mevcut kısıtlamalar, mesleki ve teknik eğitim okullarına kayıtları azaltmış ve genel eğitime yönelimi tersine çevirmemiştir. Sosyal tarafların, mesleki eğitim politikalarının geliştirilmesine katılımı sınırlı kalmaya devam etmektedir. Sanayiye yetişmiş ara elaman kazanmasının önündeki engellerden birisi olarak meslek liselerinin siyasi kaygılar uğruna gözden çıkarılmasının önüne geçilmeli ve tekrar çekici, kaliteli eğitim sunan okullar haline getirilmesi sağlanmalıdır.

3.5.E) İşgücü Arzının Artırılması ve Aktif Yaşlanmanın Teşviki

AB Ülkelerinde nüfusun azalması ve mevcut çalışanların da yaşlanması nedeniyle topluluk için öncelik haline gelmiş maddelerden birisi iken Türkiye için öncelikli değildir. Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal güvenlik yapısı erken emeklilik nedeniyle mali sıkıntılar yaşamakta ve de çalışanların daha fazla istihdamda kalmasına çaba sarf edilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu konuda ortaya atılan “aktif yaşlanma” kavramı

daha uzun süre çalışarak daha geç emekli olarak emeklilikten sonra da gönüllü işlerle uğraşarak sağlıklı yaşlanmaya yönelik yaşam tarzlarını değiştirip aktif kalma fikrine dayanmaktadır.⁵⁰

Avrupa Birliği, 2010 yılına yönelik aktif yaşlanma hedefleri belirlemiştir. “Stockholm Hedefi” (2001), 55-64 yaş arasındaki nüfus için Avrupa Birliği’nde ortalama istihdam oranının % 50’ye çıkarılmasını; “Barcelona Hedefi” (2002) yaşlı nüfusun işgücünden çıkışları geciktirerek insanların çalışmayı bıraktığı ortalama etkinlik yaşını kademeli olarak beş yıl arttırmayı amaçlamaktadır.

Ancak Avrupa Birliği bu hedefin uzağında kalmıştır. Bunun başlıca nedenleri yaşlıların çalışmaya isteksiz olması ve işverenlerin yaşlıları çalıştırmak için çok fazla fedakârlık yapacak zorunda olmalarıdır.

Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (Dublin Vakfı) yaşlanan bir nüfus için stratejileri içeren bir önlemler listesi hazırlamıştır: Hükümetler yaşlı çalışanların entegrasyonuna yardımcı olmak için aktif işgücü piyasası politikaları geliştirmelidir. Örneğin, yaşam boyu öğrenmeye kolay erişim sağlamalı ve işgücü piyasası hizmetlerini iyileştirmelidir; insan kaynakları personeline, yöneticilere ve diğer kilit personele yaş farkındalığı eğitimi verilmelidir; esnek çalışma saatleri ve kariyer izni gibi önlemler genişletilmelidir; yaşlı çalışanlar yaş engelleriyle ve bunların nasıl aşılaacağıyla ilgili tartışmalarda yer almalıdır; sendikalar toplu sözleşmeler kapsamındaki işçi alımlarında ve eğitim önlemlerinde aktif yaşlanma yaklaşımını göz önüne almalıdır; yaş ve istihdam arasındaki ilişki konusundaki bilgi ve uzmanlığın daha fazla paylaşımı ve iyi uygulama örnekleri teşvik edilmelidir.⁵¹ Oysa ki bu önlemler için AB işverenleri dahi isteksiz bir yaklaşımdadırlar.

⁵⁰ ÇSGB AB Koor. Dai. Başk Bülteni, 24.sayı Mayıs 2007

⁵¹ ÇSGB AB Koor. Dai. Başk Bülteni, 24.sayı Mayıs 2007

Ülkemizde işgücü arzı konusunda bir eksiklik söz konusu değildir. Genç bir nüfusa sahip ülkemizde genç işsizliği sorunu vardır. Eğitimli işgücü arzı ihtiyacı olmakla beraber beyin göçü yaşanmaktadır. Türkiye AB ülkelerine ve ABD'ye yetişmiş insan gücü ihraç eden bir ülke haline gelinmiş bulunmaktadır.

AB ülkelerinde yaşanmakta olan sosyal güvenlik sistemi kaygıları ülkemizde de yaşanmaktadır. Uzun süreli istihdamda kalamayan çalışan nüfus nedeniyle sistem, kötü yönetilmesinin de etkisiyle her yıl açık vermektedir. Bu sorunu çözmeye iddiası ile yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Reformları sonucunda emeklilik yaşı AB ülkeleri seviyesine yükseltilmiştir. Türkiye, 65 yaş emeklilik sınırını kendisine hedef belirlemiş ve aşamalı olarak geçiş planlamıştır. Elbette ki söz konusu değişikliğin A.B. hedeflerine uyum kaygısıyla yapıldığını söylemek mümkün değildir. Kanun'un çıkmasındaki temel amaç sosyal güvenlik sistemine girdi olacak birikimin arttırılmasıdır. Bu amaca hizmet edecek başka maddeler de mevcuttur. Prim gün sayısının arttırılması, emekli maaşlarını düşürmeye yönelik düzenlemeler, genel sağlık primi adı altında fazladan kesintiler yaptırılması... vs. Sistemin aksayan yönlerini düzeltmektense çalışanlardan daha fazla pay alma amacını taşımaktadır. Ancak bir dönem, 40'lı yaşlarda genç emekliliğe olanak sağlayan düzenlemelerin de sağlıklı olmadığı açıktır. 65 yaşında emeklilik ülkemiz koşullarına göre fazla olsa da emeklilik yaşının arttırılması, çalışanların iş gücü piyasasında kalma süresini daha uzatacaktır ve sosyal güvenlik sistemi açısından bakıldığında makul bir düzenlemedir. Yine de sosyal güvenlik sisteminin iyileştirmesi için sistem giderlerin denetimin sağlanmasına öncelik verilmedi. Hastanelerde döner sermayeden alınacak pay kaygısıyla yaptırılan gereksiz tetkikler, muayeneler, ilaç şirketleri ile yaşanan yolsuzluklar düşünüldüğünde sistemin iyileştirilmesi için sadece gelirlerin arttırılması değil, haksız giderlerin düşürülmesi üzerine düzenlemeler ve denetimler yapılmalıdır.

İŞKUR' un söz konusu önceliği dikkate alarak yürüttüğü bir faaliyet söz konusu değildir. Ancak yaşı ilerlemiş işsizlere durumlarına uygun iş bulma konusunda yardımcı olmaktadır. 2006 yılında 65 yaşından yaşlı 1535 kişiyi işe yerleştirebilmiştir.

Ancak, yaşlı nüfusun istihdama dâhil edilmesinin sosyal ve ekonomik faydaları da söz konusudur. Toplumun bu kesimi yok sayılamaz ve gerek tecrübelerinden yararlanmak anlamında, gerek geçime muhtaç bu kesimin istihdam edilmesi için atılması gereken politik adımlar için önerileri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Çalışma dönemindeki nüfusun iş yaşamına katılımının artırılması ve işsizliğin ya da ilerleyen yaşlarda bağımlı olma riskinin azaltılması için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu önlemler arasında, iş yaşamına yaşlıların katılımlarının artırılması, yaşlı çalışanlara iş sağlığının korunması ve geliştirilmesine öncelik veren eğitim hizmetlerinin sunulması ve bu hizmetlerden sürdürülmesi, iş ile ilgili becerilerinin devam ettirilebilmesi için güvenli ortamların oluşturulması, teknoloji ve yaşam boyu öğrenmeye, meslek içi eğitime erişme olanağı sağlanmalıdır.
- Makroekonomik politikaların temel amacı, istihdamın artırılması olmalıdır. Örneğin, iş yaşamı ile ilgili politikaların, bütün yaş gruplarındaki bireylerin yararı için, istihdamın ve üretimin hızla artırılmasını desteklemesi gerekmektedir. Yaşlıların ise, istedikleri ve yapabildikleri sürece, iş yaşamında yer almaları sağlanmalıdır.
- Özellikle, cinsiyet ayrımcılığı başta olmak üzere, her türlü ayrımcılık önlenerek, gerektiğinde, kredi kullanma olanağına erişim sağlanarak yaşlıların kendi işlerini kurma çabaları ve küçük girişimler desteklenmelidir.
- Gelir ve üretim artırılarak, çalışma koşulları iyileştirilerek kayıtdışı sektörde çalışan yaşlıların kayıt altına alınmasına yardımcı olunmalıdır.

- Yaşlıların işe alınmaları özendirilmeli, çalışan yaşlıların yaşadıkları olumsuzluklar erken tanınarak önlenmeli ve iş yaşamındaki yaş engelleri ortadan kaldırılmalıdır.
- Uygun olan durumlarda, emekliliğe, kazanılmış hakların korunduğu, daha esnek emeklilik politikaları ve uygulamaları ile, çalışanların olduğu kadar işverenlerin de gereksinimlerini göz önünde bulunduran yeni bir yaklaşım getirilmelidir.
- Emeklilik döneminde de çalışma nedeniyle meydana gelebilecek emekli maaşı sorunları, yeti yetersizliği ve sağlık hizmeti hakları ile ilgili sorunların engellenmesi gibi emeklilik sonrasında çalışmanın olumsuz yönlerinin ortadan kaldırılması yönünde çaba gösterilmelidir.
- Yaşlanan çalışanlara yardım programları hazırlanarak çalışma kapasitesinin sürdürülmesini ve çalışanların gereksinimlerinin karşılanmasını sağlayan yeni işyeri uygulamaları ve düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.
- Çalışanların iş gücüne uzun süreli katkıda bulunması için, ekonomi, sağlık ve diğer konularda karar verme sürecine katılmaları desteklenmelidir.
- Yaşlı çalışanlar ya da iş yaşamına yeni başlayacak olanlar ile ilgili kötü örneklerin düzeltilerek yaşlı çalışanlarının beceri ve yeteneklerine uygun, gerçekçi bir ortam geliştirilmelidir.
- Eğitimde, yaşlıların kapasite ve yeteneklerinin tam olarak kullanılması ve kuşaklar arasında, yeni teknolojilerin kullanımı da dâhil olmak üzere bilgi ve deneyim paylaşımı için eğitim kapsamında olanaklar sağlanması,
- Yaşlıların çalışma ortamlarında, rehber eğitici, arabulucu ve danışman olarak rol oynamalarının sağlanması,
- Yaşlıların, kredi, piyasa, mülkiyet ve gelir getiren iş olanaklarına eşit olarak erişiminin sağlanması ve geliştirilmesi,

- Yoksulluğun azaltılmasını hedefleyen politika ve programlara yaşlıların dâhil edilmesi,
- Yaşlılara sürdürülebilir sosyal ve ekonomik destek sağlamak amacıyla uluslar arası düzeyde kabul edilmiş hedeflerle tutarlı hareket ederek yoksulluğun ortadan kaldırılması için ulusal çabaların güçlendirilmesi ve uluslar arası işbirliğinin sağlanması,
- Küreselleşen ekonomiye katılımlarının artırılması için, özellikle yaşlılık dönemi yoksulluğunu ortadan kaldırma çabalarını destekleyerek gelişmekte olan ülkelerin güçlendirilmesi.
- Yaşlılık dönemi boyunca, bütün insanlara, yeterli ekonomik ve sosyal koruma sağlayan politikaların geliştirilip uygulanması,
- Yaşlılara sosyal koruma/ sosyal güvenlik ile ilgili bütün konularda danışmanlık hizmetleri verilmesi,
- Sosyal koruma/ sosyal güvenlik sistemleri olmayan yerlerde, acil olarak, yoksulluktan zarar görebilecek bireyler, yalnız yaşayanlar, kadınlar ve hiçbir desteği olmayanlara asgari miktarda maaş sağlayan sistemlerin kurulması,
- Yaşlıları da bünyesinde barındıran geleneksel Türk aile tarzının desteklenmesine yönelik daha fazla ve özendirici yayınları yapılmalıdır. Bu konuda görevli Kamu kurum ve kuruluşları yayın materyalleri hazırlayarak, sivil toplum kuruluşları birlikte ortak duyarlık artırma faaliyetleri düzenlemelidir. (İKG Taslak raporu)

3.5. F) Cinsiyet Eşitliği

Türkiye kadar olmasa da AB’de de kadınların istihdam edilme oranı düşüktür.

Kadınların çalışmasının işgücü piyasalarında özendirilmesi, AB’nin temel hedeflerinden birisi olmuştur. Sadece kadınların istihdamının arttırılması değil, kadın erkek ücret farklarının azalması, sektör ayrımının giderilmesi, eğitim fırsatlarında adalet, meslek

sınıflandırılmasını sağlamak üzere bir dizi gündem maddeleri belirlenmiştir. Öncelikle kadınların iyi eğitim almaları sağlanmalıdır. Kadınların iyi eğitim almaları sağlanmalıdır. Formel eğitim dışındaki kadınlara yönelik mesleki eğitim ve aktif istihdam önlemlerinin uygulanması da kadınların işgücüne katılımını artıracaktır. Özellikle kırsal yörelerde eğitimini sürdürmek isteyen kızların eğitimlerinin desteklenmesi, bunların nitelikli emek haline dönüştürülmesi gerekir. Bu durum, kırsal emek unsurlarının nitelikli hale dönüştürülmesine ve tarıma dayalı sanayilerin kırdaki gelişmesine de imkân verecektir.

Kadının işgücüne katılımının bu denli düşük olmasının en önemli nedenleri;

- Kırdan kente göç ile birlikte tarımda ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınların, sanayi ve hizmetler sektöründe çalışmak için yeterli mesleki vasfa ve eğitime sahip olmamasından ve kadınlara biçilen toplumsal rollerden kaynakladığı söylenebilir
- Kırsal kesimde ve tarımsal faaliyette bulunan nüfusun azalması, kentleşme ve kentsel nüfusun artması,
- Büyüme ve gelişmenin asıl olarak sanayi sektörlerindeki gelişmeye dayandırılması,
- Genel olarak formel eğitimde kalma sürelerinin uzaması,
- Kadınların aile ve tanıdık dışındaki işyerlerinde çalışmasının aile içinde izne bağlılığı ve kadınların aile sorumluluklarının işyerlerinde ve/veya kamu hizmetleri ile yeterli düzeyde çözülmemiş olması olduğu bilinmektedir.

Ülkemizde İşgücü piyasası sonuçlarına göre kadınlar erkeklerin gerisinde kalmaktadır. Daha önce belirtildiği üzere, özellikle kentsel bölgelerde kadınların işgücüne katılımı erkeklerde kaydedilen oranlara göre oldukça düşüktür. Kırsal kesimde

kadınların işgücüne katılım oranı daha fazladır, ancak kentsel bölgelerdeki erkekler ve kadınların tersine, kırsal bölgelerdeki kadınların yaptıkları işler genellikle ücret karşılığı değildir. Ücretli işgücüne katılım konusunda zorluk yaşamaktadırlar. Çeşitli meslek ve sanayi alanlarında da cinsiyet eşitsizlikleri gözlenmektedir. Kadınlar, büyük ölçüde tarım alanında ve büro işlerinde çalışmaktadır. Eğitim yönünden de, bu açığın giderek kapandığını işaret eden göstergelere karşın, kadınlar erkeklerin gölgesinde kalmaktadır. Diğer faktörler yanında kadınların düşük eğitim düzeyleri, kadınların işgücü piyasasına katılım oranının azalmasında etkili olan faktörlerden birisidir.

İstihdamın geliştirilmesi çalışmalarında kadınların işgücü piyasasında daha fazla yer almasını sağlamak için özel bir çaba gösterilmelidir. Pek çok ülkede kadınlar istihdam edilmede eşitsiz konumdaki grup olarak değerlendirilirken bu ülkelerle kıyaslandığında ülkemizde konuya ilişkin kanuni düzenlemelerin yeterli olmadığı söylenebilir. İşe yerleştirmede eşitliği sağlamak için kadınların istihdama katılımı konusunda 05.05.1994 tarihinde İŞKUR tarafından yayımlanan bir Genelge ile kadınların daha iyi iş ve meslek edinme olanakları elde edebilmeleri ve bu işlerde çalışabilmelerini sağlamak amacıyla, işverenlerin cinsiyetle ilgili tercih belirtmesi uygulamasına son verilerek, işverenlerden alınan işgücü taleplerinde İşgücü İstem Formu'nda yer alan "işçinin cinsiyeti" ne ilişkin seçeneğe uygulamada yer verilmemesi istenilmiştir. Kurum işe yerleştirmelerde cinsiyet ayrımcılığından kaçınmak için çaba göstermektedir. Ancak kadınların istihdam edilmesini kolaylaştıracak pozitif ayrımcılığa yönelik bir uygulama da mevcut değildir.

İŞKUR kadınlara özel işgücü yetiştirme kursları ve mesleki iyileştirme faaliyetleri düzenleyerek kadınların istihdama katılımına katkıda bulunmaktadır. 22.10.2003 tarihinde başlayan ve İŞKUR tarafından yürütülen Avrupa Komisyonu'yla ortaklaşa finanse edilen Aktif İşgücü Programları Programları Projesi kapsamında eşitsiz

konumdaki gruplara yönelik olarak 7 ilde 17 kurs düzenlenmiştir. Aynı proje kapsamında kadınların eğitimine yönelik olarak 30 kurs açılmıştır.

2005 yılı içinde 19 Aralık 2005 tarihi itibari ile kurumumuz tarafından istihdam garantili toplam 23 kurs açılmış olup, bu kurslarda toplam 281 kadın eğitim almıştır. Kendi işini kuracaklara yönelik 28 kurs açılmış, 277 kadın kursiyer bu kurslara katılmıştır. İstihdam garantili kurslarda 120, kendi işini kuracaklarda sadece 151 erkeğin kursiyer olarak katıldığı dikkate alınır sa bu kurslarda ağırlıkla kadınların eğitim aldığı görülebilir. Ayrıca özürlü ve eski hükümlülere yönelik işgücü yetiştirme kurslarında aynı dönemde 183 kadın özürlülere yönelik, 78 kadın ise eski hükümlülere yönelik kurslarda eğitim almıştır. Söz konusu dönemde açılan 248 kursa 1052 kadın kursiyer katılmıştır. 2004 yılında ise bu rakam 727 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo:32 Cinsiyete Göre Kurslara Katılım Sayıları

KURS TÜRÜ	Ocak - Aralık(23) 2005					
	Açılan Kurs Sayısı	Katılan Kursiyer Sayısı				
		Erkek	Kadın	Toplam	Mezun sayısı	İstihdam Sayısı
İstihdam Garantili Kurslar	23	120	281	401	186	114
Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Kurslar	28	151	277	428	363	
Özürlülere Yönelik Kurslar	37	554	183	737	240	
Eski Hükümlülere Yönelik Kurslar	73	1041	78	1119	422	
İşsizlik Sigortası Kapsamında Açılan Kurslar	87	1092	223	1325	556	
TOPLAM	248	2958	1052	4010	1777	144

Dünya Bankası ile İŞKUR arasında yapılan anlaşma kapsamında uygulanmakta olan Özelleştirme Sosyal Destek Projesi çerçevesinde işsizlere yönelik düzenlenen danışmanlık projeleri ile mesleki eğitim projelerine hiçbir ayırım yapılmadan erkek işsizlerle birlikte kadın işsizlerin de katılımları sağlanmaktadır. Projenin fiilen başlatıldığı 2002 yılından itibaren 2005 yılı sonuna kadar olan 4 yıllık süre içinde işsizleri istihdama hazırlamak amacıyla düzenlenen toplam 13 danışmanlık projesine

toplam 1824 kadın işsiz ile 3591 erkek işsizin, düzenlenen toplam 686 mesleki eğitim projesine toplam 6093 kadın işsiz ile 14297 erkek işsizin katılımı sağlanmıştır.

Kurumun kadınları işe yerleştirme yeterliliğine yeniden bakacak olursak, 2006 yılı itibariyle 147.890 iş başvurusuna karşılık 16.424 kadın istihdamı sağlanmıştır. İŞKUR'un bu rakamın düşük olması konusunda kendi üzerine düşeni saptamalı ve önlemler almalıdır.

Tablo 33: Başvuru ve İşe Yerleştirme

	2005			2006		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Başvuru (Toplam İş Arayanlar)	380.272	136.431	516.703	416.498	147.890	564.388
İşe Yerleştirme	68942	12743	81685	69458	16424	85882

İŞKUR tarafından yürütülmekte olan Aktif İşgücü Programları Projesi kapsamında, Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi ve Ön Ulusal Kalkınma Planı ile uyumlu sürdürülebilir "İnsan Kaynakları Geliştirme Stratejisi" ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlar ile sosyal ortakların da katılımı ile hazırlanmaktadır. Bu belgede kadınların işgücü piyasasına katılım ve istihdam oranlarının artırılması için stratejiler geliştirilmekte olup, her bir faaliyet maliyeti belirlenmektedir. Bu kapsamda kurumun henüz yürürlüğe girmemiş projeleri vardır. **"Kadınların İşgücü Piyasasına Katılımlarının Desteklenmesi"** Projesi ile daha önce tarımda çalışmakta olanlar dâhil olmak üzere, kadınların işgücüne katılımlarını özendirmek ve kadın istihdamını artırmak amaçlanmıştır. Bu proje kapsamında bakım sorumlulukları nedeniyle uzun süre işsiz kalmış kadınlar ve kentlerde yaşayan, işsiz ve işgücüne dâhil olmayan kadınlardan;

- 4000 kadına girişimcilik eğitimi verilmesi,
- 1200 kadına çocuk/yaşlı bakım eğitimi verilmesi,

- 12 bin kadına istihdam garantili kurslar verilmesi,
- 18 bin kadına danışmanlık ve yönlendirme hizmetleri verilmesi,
- Yerel ve ulusal düzeyde aktörlerin işgücü piyasası politikası belirleme ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesi,
- Kadınların işgücü piyasasına girişlerinde söz sahibi olan bireylerin (işverenlerde dâhil olmak üzere eş, baba, kayınvalide vb.), kadın istihdamına ilişkin önyargılarının giderilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla eğitilmesi amaçlanmaktadır.

3.5.G) Eşitsiz Konumdaki Kişilerin İşgücü Piyasasına Uyumunu Teşvik Etmek

Üye ülkelerdeki eşitsiz konumdaki gruplara karşı (özürlüler, göçmenler, etnik azınlıklar, nitelik düzeyi düşük işçiler, okuldan erken ayrılanlar) sosyal dışlamanın önlenmesi için aktif ve koruyucu işgücü piyasası önlemlerini bir arada uygulamanın önemine dikkat çekilmiştir. Eşitsiz konumdaki grupların eğitim ve mesleki eğitimden yararlanma imkânlarının artırılması, yeni istihdam alanlarının yaratılması ve özel sektörde istihdamlarının özendirilmesi, bu grubun istihdam oranının yükseltilmesinde uygulanacak politikalaradır.

Özürlü kişilere ilişkin veri toplanmasında, özürlülüğün tanımından bunun belirlenmesine kadar çeşitli güçlükler vardır. 2000 Nüfus Sayımına göre ülkede özürlülerin sayısı 1.2 milyondur ve bu da nüfusun % 2'sinden azını oluşturmaktadır. Buna karşılık 2002 Özürlüler Araştırması (DİE) özürlü kişi sayısını 8,4 milyon olarak tahmin etmektedir (erkeklerin % 11'i, kadınların % 13,5'i olmak üzere genel nüfusun % 12,3'ü). Bu tahminler arasında önemli bir fark olması, belirleme sorunlarından kaynaklanıyor olabilir. Özürlüler Araştırmasına göre özürlü erkeklerin (12 yaş ve üzeri) % 41,6'sı işgücü piyasasına katılırken bu oran kadınlar için yalnızca % 7,1'dir. Bununla birlikte kadınlar işsizlik sorunuyla daha sık karşılaşmaktadırlar. Özürlü erkekler arasında

işsizlik oranı % 11 civarında iken kadınlar arasında % 14'tür. Özürlü erkek ve kadınların % 35'i özel sektörde çalışmaktadır. Özürlü erkeklerin önemli bir bölümü (% 40,2) kendi hesabına çalışırken, özürlü olup çalışan kadınların % 32,9'u ücretsiz aile işçisi konumundadır

Türk istihdam piyasasının temel sorunlarından birisi istihdamdaki eşitsiz konumdaki grupların istihdama yeteri kadar girmesinin sağlanamamasıdır. Genç işgücü arzının yüksek olduğu ülkemizde özürlüler, eski hükümlüler, emekliler ve kadınların iş gücü piyasasına girmesi için kamusal düzlemde düzenleme yapılması ve politika üretmesi gerekmektedir. Bu alanda Türkiye İş Kurumunun hizmetlerinin takibi ve geliştirilmesi önem kazanmaktadır.

Kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR, toplumun özellikle bu kesimlerine hizmet vermede önemli role sahiptir. İşletmelerin tabi olduğu istihdam kotalarının ülke yararına gerçeklik kazanabilmesi için İŞKUR' un eşitsiz konumdaki gruplara işgücü piyasasında ve işletmelerde geçerli olacak nitelik ve meslekleri kazandırması gereklidir.

. İş Kanunu 50'den fazla kişi çalıştıran özel ve kamuya ait bütün işyerlerinin, çalıştırdıkları toplam işçi sayısının asgari yüzde üçü kadar özürlü kişi çalıştırmaları zorunluluğunu getirmiştir. Bununla birlikte, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından yayınlanan İşgücü İstatistikleri, çok sayıda firmanın (2002 yılı itibarıyla 9 binden fazla firma) bu kotayı doldurmaktansa öngörülen cezayı vermeyi tercih etmektedir. Ceza yerine birtakım özendiriciler kullanılması özürlüleri (ve aynı yasa kapsamında ele alınan eski hükümlüler) çalıştırma açısından yararlı olabilir. Bir başka önemli önlem de insanlara eğitim alanında özendirici ve fırsat sağlayarak istihdam olunabilirliği artırmaktır. 1998/1999 okul yılında özel ve devlet okullarına giden özürlü çocuk sayısı 27.100 olarak belirlenmiştir. Bu sayı, toplam öğrenci sayısının yalnızca %

0.3'ünü oluşturmaktadır.⁵² Açıkçası, daha çok sayıda çocuğun eğitim sistemine dâhil edilmesi için daha fazla çaba gerekmektedir. Bu bağlamda özürlü istihdam eden işverenlere özel teşvikler uygulanmalı, cezai müeyyideler hafifletilmelidir.

4857 sayılı İş Kanunu ile özürlü istihdamını artırmak amacıyla işverenleri teşvik edici düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu Kanun ile getirilen hükme göre, Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranların üzerinde özürlü çalıştıran işverenlerin kontenjan fazlası olarak çalıştırdığı özürölüler için ödemeleri gereken sigorta prim hisselerinin %50'si Hazinece ödenmektedir. Ayrıca, özürlü çalıştırmakla yükümlü olmadığı halde özürlü çalıştıran veya kontenjanı dâhilinde de olsa %80'den fazla çalışma gücü kaybı olan özürölüyü çalıştıran işverenlerin bu özürölüler için ödemeleri gereken sigorta prim hisselerinin %50'si de Hazinece karşılanmaktadır.⁵³

4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesine göre işverenler, 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yıl ocak ayı başından itibaren Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürölünün yanı sıra eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun ek birinci maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı %6'dır. Ancak özürölüler için belirlenecek oran, toplam oranın yarısından az olamaz.

İŞKUR eşitsiz konumdaki gruplar için önemli bir kurumdur. İstihdam ve eğitim hizmetlerinde Özürlü ve eski hükümlülere yönelik olarak aktif uygulamaları söz konusudur. 2006 yılında hükümlülere yönelik açılan 126 kursa 2.019 kişi katılmıştır. 3 yıl öncesine göre bu rakam 6 kat fazladır. Aynı şekilde özürölülere yönelik kurslar ile işsizlik sigortası kapsamında açılan kurslarda ve bu kursların katılımcı sayılarında da

⁵²

Hancıoğlu, 2000

⁵³

İŞKUR Genel Kurul Raporu

4857 sayılı İş Kanunun 30. maddesine istinaden 26 Eylül 2003 tarihinde çıkan “Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırmayan İşverenlerden Ceza Olarak Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Komisyonun Kuruluşu İle Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” kapsamında oluşturulan Komisyonun sekretarya görevini İŞKUR yürütmektedir. Yetkili Komisyonca İŞKUR tarafından yürütülen özürlü, eski hükümlü ve hükümlülere yönelik projelerle bu eşitsiz konumdaki grubun işgücü piyasasında istihdam edilebilirlikleri arttırılmaktadır. 2003 yılından bu yana gerçekleştirilen bu projelerde özürlüler için; 6.155.186,4 YTL tahsis edilen 157 kurs düzenlenmiş, 5.059 kursiyere bu kurslarda eğitim verilmiş olup 710’i istihdam edilmiştir. Hükümlüler için 2.619.475,3 YTL tahsis edilen 239 kurs düzenlenmiş, 3.823 kursiyere bu kurslarda eğitim verilmiştir.

Yıl	Özlü	Hükümlü/Eski Hükümlü
2006	3.047	2.019
2005	1.710	1.402
2004	302	402

İşgücü alanında insan kaynakları geliştirme yönünden bakılırsa, ön plana çıkan kurum Türkiye İş Kurumu, İŞKUR'dur. İŞKUR, özel kurumlarla ve Kamu kurumları ile

işbirliği yaparak, işsiz, genç, kadın ve eski hükümlüler ve özürllüler gibi eşitsiz konumdaki gruplar için eğitim kursları düzenler ve kamu sektöründen özel sektöre geçişlerini kolaylaştırmak üzere özelleştirilmiş KİT'lerin bünyesindeki işgücü için mesleğe yönlendirme eğitimi verir.

Türkiye İş Kurumu, il Müdürlüklerine üzerine düşen yükümlölükleri şu şekilde sıralamıştır.

- İl istihdam Kurulları gerektiğinde olağanüstü toplantıya çağırılarak, özürllülerin istihdamının artırılmasına yönelik stratejilerini belirlenecek ve buna istinaden eylem planları hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.
- Açık kontenjanları olan işverenlere yönelik ziyaretler yapılarak, özürllü istihdamında karşılaştıkları sorunlar, açık kontenjanları doldurmama nedenleri ve özürllülerde istenen mesleki nitelikleri belirlenecektir.
- İŞKUR sekreteryasında yürütölen Ceza Paraları Komisyonunca değerlendirmek üzere ilgili yönetmelikte belirtildiğı şekilde özürllülere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon projeleri hazırlanarak Genel Müdürlüğe gönderilecektir.
- Özürllülerin sorunlarının algılanması ve toplumsal bilinç oluşturmak amacıyla düzenlenecek toplantılara yerel yazılı ve görsel basının etkin bir biçimde katılımının sağlanmasına çalışılacaktır.

2005 yılı özürllüler yılı olması nedeniyle İŞKUR, il müdürlüklerine talimat yollayarak özürllü istihdamı için neler yapıldığı ve yapılabilineceğı hususunda görüş ve rapor istemiştir. Bu talimat üzerine özürllü istihdamına yönelik 2005 yılı itibariyle gerçekleştirilen faaliyetler illerce 2006 Ocak ayı başında genel müdürlüğe bildirilmiştir. İllerden gelen yazılar doğrultusunda illerin özürllü yerleştirme performansları, açık işleri,

özürlülere yönelik açılan kurslar, özürlü istihdam etmenin önündeki sorunlar ve tavsiyeler belirtilmiştir.

İllerin nerdeyse tamamından cevap gelmiş ve konu hassasiyetle üzerinde durulduğu belirtilmiştir. Gelen yazılar doğrultusunda ortaya çıkan genel durum ve sorunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Özürlü yerleştirmelerinde bir önceki yıla göre illerde geneli itibariyle artış sağlanmıştır.
- Özürlülerin ağırlıkla istihdam olduğu bölgeler sanayi bölgeleridir. Kota uygulaması sebebiyle 50 den fazla işçi çalıştıran işyeri sayısının fazla olduğu illerde özürlü istihdamı da fazla olmaktadır. Bir diğer deyişle özürlü yerleştirme rakamlarının yüksekliğinin başlıca nedeni nüfus değil o ildeki sanayileşmedir.
- Özürlü istihdamının illere göre farklılık göstermesindeki başlıca etmen ildeki özürlü sayısı, özürlü talebi olan işyeri sayısı, nitelikli özürlü işgücüne sahip olup olmamasıdır. Bunun yanı sıra, ildeki kültürel ve sosyal yapının önemli bir faktör olarak ortaya çıktığını görüyoruz. İlde mevcut bulunan özürlü ve sakat derneklerinin faaliyetlerinin ciddiyeti önemli bir etmendir.
- İllerin özürlü yılı çerçevesinde ilk olarak yaptıkları faaliyet bilinçlendirme faaliyeti olarak göze çarpmaktadır. Nerdeyse illerin tamamı genelge doğrultusunda işyeri ziyaretleri gerçekleştirerek işverenlere özürlü istihdam etme yükümlülüklerini anlatmış, ceza ve teşvikler konusunda bilgilendirmişlerdir.

- İşyerlerine gerçekleştirilen ziyaretler sonucu kimi iller, işverenlerin neden özürlü istihdamından kaçındıklarına dair bilgiler toplamışlardır.

Elde edilen bulgular sonucu işverenlerin başlıca saptamaları:

- Özürülülerin İş Kurumu aracılığıyla gönderildiği için işverence mutlaka işe alınacaklarını sanmaları, bu sebeple beklentilerinin artması,
- Asgari ücretin çok üzerinde ücret beklemeleri,
- Mesleklerinde yeterli beceriye sahip olmadıklarının görülmesi,
- Bir meslek belirtmelerine rağmen o mesleği bilmedikleri,
- Sosyal desteğin daha fazla yapılmasını talep etmeleri,
- Meslekleri olanların yeteneklerinin daha üzerinde bir statü beklentilerinin olması,
- İşyeri ağır ve tehlikeli işler yönetmeliği kapsamında çalışan bir işyeri olduğundan bedenen özürlü işçi çalıştırmanın zor olması şeklinde olmuştur. (Kaynak: İŞKUR)

İşverenlerin beklentileri doğrultusunda illerde özürülülere yönelik kurslar açılmıştır. Özür gruplarına göre açılan kurslar farklılık gösterse de, geneli bakımından benzer alanlarda kurslar açıldığı görülmektedir. İllerden gelen yazılar doğrultusunda (gelmeyen iller olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır) özürülülere yönelik direkt ve dolaylı olarak 40 dolayında kurs açılmıştır. Açılan kursların yanı sıra proje haline olan ve 2006'ya sarkan yahut kabul edilmeyen kurslardan da bahsedilmiştir. Ödenek ve kadro yetersizliğinden ve talep olmamasından ötürü kimi iller özürülülere yönelik kurs açmamıştır.

İllerde 2005 itibariyle açılan kurslarda başı Bilgisayar eğitime yönelik verilen eğitimler çekmektedir. Bilgisayar işletmenliği, bilgisayar operatörlüğü, Bilgisayarlı

muhasabe, java eğitimi, bilgisayarlı tasarım konularında toplam 19 kurs açılmıştır. İkinci olarak kurs açılma ihtiyacı duyulan alan hazır giyim ve tekstil olmuştur.(8 kurs) Diğer Kurs türleri de ilin ekonomik yapısına göre değişkenlik göstermiştir ve bölgesel gereksinimler göz önünde bulundurulmuştur. Açılan diğer kurslar şunlardır. Çinicilik, halı ve kilim dokuma, ayakkabıcılık, gümüş işleme, trikotaj, santral, kalıp tasarım, dikiş makinesi operatörlüğü, ciltçilik, büro yönetimi kursları.

Meslek kurslarının yanı sıra kimi iller iş arama becerileri, okuma yazma, öz bakım, meslek edindirme ve geliştirme kursları kapsamında özörlöölere eğitim vermişlerdir.

Açılan kursların belirleyicileri olarak bölgenin nüfusu, sanayileşme miktarı, sanayinin gereksinimleri, özörlöölünün sayısı, özörlöölünün iş ve kurs talebi, işverenlerin özörlöölülerden beklentileri. Ancak bölge müdürlüklerinin aktif olup olmamaların da temel bir faktördür. Çünkü benzer ekonomik – sosyal ve nüfus yapısına sahip iller arasında özörlöölü istihdamına ilişkin yerleştirmeler ve açılan kurslar bakımından farklılık söz konusudur. Kimi illerde bölgedeki dernek ve vakıflar ile eşgüdüm sağlanarak projelere gidilmektedir. İldeki özörlöölüye yönelik tekerlekli sandalye dağıtma hizmeti sunulmakta veya il hizmet binası içinde özörlöölülerin rahatça hareket edebilmeleri için düzenlemelere gidilmektedir. Ancak benzer özellikleri taşımasına rağmen herhangi bir proje ve hizmet gayretinin yaşanmadığı iller de mevcuttur.

Sonuç olarak illerin, 2005 yılı için özörlöölüler genelgesinin gereklerinin yerine getirme konusunda gayretli olduklarını söyleyebiliriz. Genel yerleştirmelerde ve açılan kurs sayısında artış gerçekleşmiş ve 2005 yılı için işyeri ziyaretlerine ve bilgilendirme hizmetlerine önem verilmiştir. İllerde yerel televizyonlarda özörlöölü istihdamını özöndirmeye yönelik olarak konuşmalar yapılmıştır.

MATRA projesi kapsamında İŞKUR'un özürlüler için uygulamaya sokmaya hazırlandığı projelerden birisi de Gelişmiş Bir İstihdam Stratejisi ve Mesleki Rehabilitasyon Projesi İŞKUR' un Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi, Özürlüler İçin Gelişmiş Bir İstihdam Stratejisi ve Mesleki Rehabilitasyon" Projesidir. Projenin amacı, özürlülerin iş ve meslek analizi, mesleki rehabilitasyonu ve istihdamı konusunda Hollanda modelinden yararlanarak Türkiye'deki mevcut durumun iyileştirilmesi ve kısa sürede AB standartlarına uyum sağlanması ile Özürlülerin bireysel becerilerini, mevcut potansiyellerini ve fonksiyonel kapasitelerini tanımlayıcı bir kod ve kayıt sistemi geliştirilmesinde gelişmiş bir modelden yararlanarak, özürlülerin uygun işe yerleştirilmelerinin sağlanması ve özürlü istihdamının artırılmasına yönelik öneriler geliştirilerek AB standartlarına ulaşmaktır.

İŞKUR' un eşitsiz konumdaki grupların istihdama dâhil edilmesi için yürütmüş olduğu bir diğer proje "Cinsiyet Sorunları Üzerine Özel Bir Odaklanma İle Sosyal Katılım ve Bütünleşmeye Yönelik Pilot Aktif İstihdam Tedbirleri Projesi"dir. 2005 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu yurtlarında yetiştirilmiş bir grup kız öğrencinin rehberlik, danışmanlık ve eğitim gibi aktif istihdam önlemlerinden yararlanmasına yönelik bir proje hazırlamıştır.

Proje kapsamında, 3 dönem halinde toplam 72 kişiye mesleki eğitim ve güçlendirme eğitimi verilmiştir. Bu kursiyerlerden yarısının istihdamı sağlanmış, daha da önemlisi yurttan yetişen bu genç kızların kendilerine olan özgüvenleri artmış, çalışarak neler yapabileceklerinin farkına varmışlardır.⁵⁴

⁵⁴

İŞKUR Genel Kurul Raporu

3.5.H) İşin Gelir Sağlayıcı Hale Getirilmesi

Gelişmiş ekonomilerde ve sosyal güvenlik sistemlerinde işsizlik sigortasının geçinmeye yetecek düzeyde olması nedeniyle çalışmanın alternatifi olarak işsizlik de tercih edilebilir bir hale gelmiştir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde çalışma yaşamının özendirilmesi kaygıları söz konusu olmaktadır. Çalışma yaşamındaki ihtiyacın giderilmesi için daha çekici koşulların sunulması, kadınların ve yaşlıların iş piyasasına çekilmesi için düzenlemeler yapılması konuları bir öncelik haline gelmiştir. Bu sayede yurt dışından işgücü ithal etme durumunda kalınmaması hedeflenmektedir. Bu öncelik kadınların iş gücü piyasasına girmesinin sağlanması ve yaşlıların çalışma yaşamında daha uzun kalması öncelikleri ile birlikte değerlendirilebilir.

Ülkemiz işgücü piyasaları ile AB işgücü piyasalarının birbirinden farklı olması nedeniyle bu konu ülkemizde dikkate alınmamaktadır. Ülkemizde genç nüfusun oranı yüksektir. İşsizlik ödeneği hak kazanılsa dahi geçimi sağlayacak düzeyin çok altındadır. TÜİK verilerine göre Şubat 2008 verilerine göre istihdam oranı %40,6 düzeyindedir. İşgücüne katılma oranı %45 düzeyine gerilemiştir. İşsizlerin işgücü piyasasına çekilmesi için çaba sarf etmek ülkemiz için geçerli olmasa da konunun bir diğer tarafından bakacak olursak, işgücü piyasasının koşullarını iyileştirmek, işin gelir getirici unsurunu ön plana çıkartmak, kadınların ve yaşlıların mesleki eğitimini gerçekleştirerek verimli iş gücü arzı sağlamak şüphesiz işgücü piyasamızın kalitesini arttıracak uygulamalar olacaktır. Öte yandan işçi istihdam etmenin işverenin üzerine yüklediği mali (vergi, prim, diğer..) yükler kayıtdışı istihdama kapı aralamaktadır. Çalışma yaşamının çekici hale getirilmesi için atılacak her adım mali yükleri arttıracaktır. Bu bakımdan önce temel işsizlik sorunun çözümüne yoğunlaşarak, aşama kaydedildikten sonra iyileştirmeye gidilmesi gerektiği savunulabilir.

3.5. I) Kayıtdışı İstihdamın Önlenmesi

Bu alanda Üye Devletler iş ve istihdamı kayıt içine alabilmek amacıyla sosyal güvenlik primleri ve mevzuata uyum yönüyle maliyetleri azaltan ve daha kaliteli istihdam verileri sağlayan, idari işlemleri basitleştiren ve yasaların ve yaptırımların uygulama kapasitesini güçlendirme gibi önlemleri uygulayacaklardır. 2010 yılına kadar her bir üye ülkede bu konuda geliştirilen istatistiklere de dayanılarak, kayıt dışı işler önemli oranda azaltılacaktır.

Bu konuda üye ülkelerin uygulamaları incelendiğinde şu gibi başlıklara önem verdikleri görülmektedir: Prim ayarlamaları; kurumlar ve disiplinler arası mücadele takımları; sosyal taraflarla işbirliği; politikalarda eşgüdüm; yabancı işçiler ve yasa dışı göçle mücadele; yardım ve vergi sistemi düzenlemeleri; eğitim bu yeterli gelmezse caydırıcı cezalar.

Kayıtdışı istihdamı “İstihdam faaliyetlerinin (üretim ve hizmet) resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülükler de dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılması” olarak tanımlayabiliriz. Devletin resmi kayıtları dışında gerçekleşen istihdam sadece devletin vergi gücünü zayıflatmaz, aynı zamanda sosyal güvenceden mahrum çalışanların risk altında ve güvencesiz çalışmasına neden olur. Ayrıca kayıtdışı istihdam, sosyal güvenlik sisteminin çökmesine, işsizliğin artmasına ve işgücü verimliliğinin düşmesine yol açmaktadır. Türkiye istihdam piyasasının temel probleminden birisi kayıtdışı istihdam sorunudur. Son verilere göre Türkiye’de Yaptığı işten ötürü herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların oranı, önceki yılın aynı dönemine göre 3,1 puanlık azalışla % 42,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde, geçen yılın aynı dönemine göre tarım sektöründe sosyal güvenlikten yoksun çalışanların oranı % 87,4’ten % 85,7’ye, tarım dışı

sektörlerde % 31,7'den % 29,2'ye düşmüştür(TÜİK Şubat 2008). Bu ciddi bir orandır ve işgücü piyasalarına ve ülkemiz ekonomisine zarar verecek boyutlardadır.

Kayıtdışı istihdam sonunu çözebilmek için öncelikle sorunun kaynağına inilmesi gerekmektedir. Kayıtdışı istihdamın başlıca nedenlerini; İşsizlik, hızlı nüfus artışı, İç göç, çocuk işgücü, yabancı kaçak işçilik, gelir dağılımındaki adaletsizlik gibi sosyal nedenlere dayandırabileceğimiz gibi, sosyal güvenlikten kaynaklanan nedenler, işverenlerin üzerindeki yükümlülükler, çalışma ilişkilerinden kaynaklanan nedenler, denetim sorunları, kurumlar arası eşgüdüm ve işbirliği eksikliği gibi yapısal nedenlere de dayandırabiliriz. Bunların yanı sıra işçi ve işverenin bilgi ve bilinç eksikliği, vasıfsız işgücünün çok olması, mesleki eğitimin yetersizliği, insan kaynaklarının gelişimine ve insan sermayesine yetersiz yatırım, sendikalaşmanın düşüklüğü gibi nedenlerle ülkemizde kayıtdışı istihdam, pek çok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi istihdam yapımızın temel sorunlarından biri olmaktadır.

Kayıtdışı istihdamın nedenlerine baktığımızda genellikle makro ölçekli yapısal sorunların öne çıktığı görülmektedir. Çözüm önerileri söz konusu olduğunda ise yine “prim ve vergi oranlarının düşürülmesi” gibi ülke çapında uygulama alanı bulacak öneriler gündeme gelmektedir. Oysaki konu çok boyutlu yapısıyla sadece makro politikalarla önüne geçilebilecek bir sorun değildir. Sosyo - ekonomik yapılanmalar bölgeler arası farklılık göstermektedir. Yerel istihdam ve ekonomik sorunlar yerel politikalar ile çözümlenmelidir.

Kayıt dışı istihdamın kayda alınması ile;

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının prim gelirleri artacaktır.
- Prim gelirlerinin artışıyla birlikte emekli aylıklarında göreceli reel artışlar sağlanabilecektir.

- Sosyal güvenlik kuruluşlarınca sağlanan sağlık ve sair sosyal sigorta hizmetlerinde kalite yükselecektir.
- Yasalara uygun olarak çalışan kayıtlı işletmeler üzerinde ağırlaşmış bulunan mali yükler azalacaktır.
- Kayıtlı istihdamın artışıyla birlikte işçilerin ve işletmelerin ödedikleri sosyal güvenlik prim oranları giderek düşecektir.
- Kayıt dışı çalışan insanlar, yoksun kaldıkları sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine kavuşacaklardır.
- Kayıt dışı işletmelerin lehine işleyen rekabet koşulları yasal yükümlülüklerini yerine getiren, vergisini ödeyen kayıtlı işletmelerin lehine dönüşmeye başlayacaktır.
- Nitelikli işgücü ve dolayısıyla verimlilik artacaktır.
- Sağlıksız istihdam koşullarının azalmasıyla birlikte iş kazaları ve meslek hastalıklarında göreceli azalmalar meydana gelecektir.
- Çocuk işçiliği azalacaktır.
- Kadınların, engellilerin ve diğer istismara açık grupların istihdam koşulları giderek düzelecektir.
- Kaçak yabancı işçi çalıştırılmasının engellenmesi ve istihdam yaratılması açısından önem taşımaktadır.
- İç göçlerden kaynaklanan çarpık kentleşme sorunları giderek çözüme kavuşabilecektir.
- İş güvencesi sisteminin daha olumlu noktalara doğru gelişmesine neden olacaktır.
- Dış ticaret açısından kredibilite ve yatırım güvenilirliğinin kazanılmasına neden olacaktır.

- Vergi adaletinin sağlanmasına neden olacaktır.
- Kayıtlı istihdamın artışı sendikalılığı da artıracak, böylelikle örgütlü toplum olma ve demokratik gelişme anlamında daha ileri adımlar atılacaktır.
- Standart dışı ve kalitesiz mal ve hizmet üretimi azalarak yok olacaktır.
- Ekonomik planlanmalar daha gerçekçi verilere dayanılarak yapılabilecektir.

Kayıtdışı istihdamın azaltılması için alınması gereken önlemlerin başında denetim gelmektedir. Türkiye’de istihdamın yaygınlaştırılması ve kayıtdışı istihdamın ele alınması sosyal dialog projesinden elde ettiğimiz bulgular ışığında değerlendirildiğinde, Gaziantep gibi büyük bir şehre 2001–2005 yılları arasında bu ile kayıtdışı işçi çalıştırma denetimlerinin nerdeyse hiç gerçekleştirmediğini görmekteyiz. Bu denetimi gerçekleştirme gereken ÇSGB ve SSK müfettişleri harcırah sorunu gibi bir nedenle son derece önemli olan bu hususta denetim gerçekleştirmemektedir. Bu durumda Gaziantep’ten daha küçük illerde durumun daha vahim olacağını düşünmek de yanlış olmayacaktır. Oysaki caydırıcı, etkili ve adil bir denetim sistemi olmadan kayıtdışı istihdamın önüne geçmek de mümkün değildir. Denetim mekanizmasının sadece bu kurumlarla sınırlı olmamalıdır, bölgedeki sanayi ve ticaret odaları da hem şikâyet mercii olarak denetimin bir parçası olmalıdır. Çünkü kayıtdışı işçi çalıştırmayan işletmeler için enformel faaliyetlerde bulunan firmalar haksız rekabet yaratmaktadırlar. Üyelerinin çıkarları doğrultusunda bölgedeki ticaret ve sanayi odalarının haksız rekabeti uygulama amacı ile üyelerini denetleme yetkisine sahip olabilmesi ikincil bir denetim sistemi de olsa fayda getirecek bir düzenleme olarak düşünülebilir.

İşveren kanadında ise kayıtlı işçi çalıştıran işyerleri kayıtsız işçi çalıştıran rakipleri karşısında zor duruma düşmekte ve rekabet gücünü yitirmektedirler. Bu açıdan sadece düşük standartlarda ve sosyal güvenceden yoksun olarak çalışmak zorunda kalan işçiler değil, İşverenler de sorunun çözümü için çaba sarfetmektedirler.

Türkiye İşveren Sendikası önerilerini daha çok işveren üzerindeki yüklerin kaldırılması hususunda yoğunlaştırmıştır. TİSK'e göre kayıtdışı istihdamın nedenleri: kayıtlı işletmeler üzerindeki vergi ve SSK prim yükleri, kayıtlı işletmeler üzerindeki sosyal yükler, kayıtlı işletmelerin çağdaş esnek çalışma yöntemlerinden yeterince yararlanamaması ve kayıtlı işletmelerin bürokrasi yükü olarak sıralarken; kayıt dışı istihdam ile mücadele etmek için getirdiği çözüm önerileri ise: Üretim üzerindeki vergi yükünün makul düzeye indirilmesi, istihdam vergilerinin OECD ortalamasının altına indirilmesi, istihdamı özendirecek etkili uygulamaların hayata geçirilmesi, işletmelerin ve işgücünün değişimlere uyum yeteneğinin artırılması, işletmeler üzerindeki sosyal yüklerin hafifletilmesi ve bürokratik işlemlerin azaltılarak kolaylaştırılması konularında yoğunlaşmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ve istihdam ile mücadele etmek için tek bir kurum olarak İŞKUR'un fazla rolü yoktur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Bakanlık ilgili kuruluşları, Üniversiteler, Milli Eğitim Bakanlığı, Sivil toplum kuruluşları ve sendikalar ekseninde yürütülecek projeler, uygulamalar, eğitimler ve denetimler ile Kayıtdışı istihdamla mücadele edilebilir. Bir hükümet politikası olarak benimsenecek mücadele paketleri, Kanunlar yürürlüğe girmeli ve takibi yapılmalıdır. Eğer kayıtdışı ekonomiler el altından desteklenirse kayıtdışı istihdamın da önüne geçmek mümkün olmayacaktır.

Türkiye İş Kurumunun bu alanda yapabilecekleri sınırlı olsa da önemlidir. Başta temel istihdam sağlayıcı kurum olmasından doğan görevlerini tam olarak yerine getirmek zorundadır. Çünkü Kayıtdışı istihdamın en temel nedeni işsizliktir. İşçi ve

işvereni doğru platformda bir araya getirme etkinliğini arttırmak birincil görevidir. Bunun genel politika önerilerinde bulunmak, projeler üreterek çalışan kesimin kayıt altına alınması için çaba göstermesi gerekir. Yerel platformlarda il istihdam kurullarında konu ile ilgili saptama ve projeler üretmek ve konuya yerel inisiyatifler çapında dikkat çekilmesi için gerekenler yapılmalıdır. Bilinçlendirme faaliyetleri bu konu itibarıyla önemlidir. Yerel işyeri ziyaretleri kapsamında sadece denetim değil işverenlere kayıtdışı istihdamın yol açacağı işveren ve işçi açısından olası riskler konusunda bilgilendirme faaliyetleri yürütülmelidir.

3.5.J) Bölgesel İstihdam Farklılıklarının Giderilmesi

Üye devletlerden bazılarının büyük yüz ölçümlere sahip olması nedeniyle bölgesel geri kalmışlıkların olması ve ortaya çıkan sosyo-ekonomik farklılığın giderilmesi de önemli önceliklerden birisi olmuştur.

Bölgelerden bölgelere farklılık gösteren iş yaratma becerilerinin kamu istihdam kurumlarınca belirlenerek işgücü piyasasının dengesini sağlama konusunda önemli bir rolü bulunmaktadır.

AB önceliklerinin tamamının ülkemiz işgücü piyasaları ile ilgili sorunlara işaret ettiğini söylemek zordur. Ancak bölgesel farklılıklarının giderilmesi önceliğinin ülkemiz için geçerli olduğu bir gerçektir. Genel olarak alındığında, batı bölgesindeki illerin ekonomik bakımdan doğudaki illerden daha iyi durumda olduğu söylenebilir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde farklı potansiyeller olsa da geri kalmışlık daha açık gözlemlenebilmektedir.

İstihdamın sektörel yapısındaki bölgesel farklılıklar ve kırsal kesimden göçlere sebep olan bazı sanayi dalının varlığı, bölgesel işgücü piyasaları üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Ülkemiz için doğu bölgelerindeki terör korkusu da bu nedenlere eklemek mümkündür. Bölgesel istihdam performansı, önemli ölçüde makro ekonomik koşullar,

ekonomideki yapısal değişiklikler ve demografik değişikliklerin yanında, bölgesel yatırım ve istihdam politikalarına bağlıdır.

Katılım dönemine yönelik stratejiyi açıklayan temel ekonomi politikası belgeleri, bölgesel gelir eşitsizlikleri konusuna vurgu yapmaktadır. Hükümet, bölgesel gelir eşitsizliklerini daha az gelişmiş bölgelerin rekabet yapısını güçlendirerek ve bu bölgelerde istihdam imkânları yaratarak azaltmayı amaçlamaktadır. Bu hedeflerin yerine getirilmesinde kullanılacak beş araç mevcuttur: Daha az gelişmiş bölgelerde insan kaynaklarının geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, kentsel altyapıya yatırım yapılması, kırsal bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve yerel kurumların güçlendirilmesi (yerel kapasite oluşturulması).

İŞKUR konu ile ilgili sorumluluğu önemli bir role sahiptir. İŞKUR, bölgesel istihdam farklılıklarını gidermek ve bölgesel potansiyelleri ortaya çıkarmak için 81 ilde örgütlenen bir kurum olarak her bölgeye hizmet götürme potansiyeli sonuna kadar kullanmak zorundadır. Bölgesel aktörler (bölgesel kalkınma kuruluşları, valilikler, İl İstihdam Komiteleri, İl Mesleki Eğitim Komiteleri, İş Kurumuna bağlı il müdürlükleri ve tüm sosyal ortaklar) arasında sıkı eşgüdüm ve işbirliği sağlanması, bölgesel kalkınmanın teşviki, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması ve bölgesel istihdam olanaklarının yaratılması açısından oldukça gereklidir.

İl istihdam kurulları; valinin başkanlığında işveren grupları, işçi, belediye, devlet ve endüstri temsilcilerinden kurulu bir yapı olarak bölgesel sorunları bilecek ve olası çözümleri üretebilecek önemli bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurul ildeki istihdam faaliyetlerini takip ve analiz eder, aktif işgücü programlarının uygulamasına yardımcı olur, işgücü eğitim faaliyetlerini değerlendirir, gelişmekte olan yerel işleri ve bu işlere yönelik işçi ihtiyacını belirler. İŞKUR son işsizlik rakamları ve eğitim

faaliyetleri hakkında kuruma bilgi verir, kuruldaki diğer üyelerin yorum ve önerileri doğrultusunda gelecekteki politikalar şekillendirir.

Kurulda sosyal taraflar önemli rol üstlenirler. Sendikalar işçi temsilcileri olarak kurulda yer edinirler. İş koşulları, işsizlik, kendi eğitim aktiviteleri, işçilerin beceri ve üretkenliklerinin artırılması için duyulan eğitim programları hakkında bilgi verilebilir. Ticaret ve sanayi odaları, esnaf ve sanatkârlar odası birliği işverenleri temsil etmektedir. İş âleminin istihdamın önündeki engellere yönelik saptama ve önerileri yine bu kurul içinde tartışılma olanağı bulmaktadır.

Kuruldaki üniversite temsilcisi ildeki istihdam ve ekonomik gelişmeler hakkında bilgi verip yorumları ile katkıda bulunabilir. Ayrıca ilin eğitim kapasitesi hakkındaki görüşleri eğitim ihtiyacı hakkında ilgili kişileri aydınlatılabilir. Ayrıca zaman zaman çeşitli özel ve kamu kuruluşları eğitim programları düzenlemektedirler. Bu kurumların eşgüdüm halinde yürütecekleri bir çalışma ile bu programların başarıları artabilecektir ve bu da ildeki kayıtdışı istihdamı engellemede ve bölgesel kalkınma önerilerinin ortaya atılmasında önemli rol üstelenebilecektir.

Genel kanı il istihdam kurullarından istenilen verimin alınamadığı doğrultusundadır. Ancak mevcut yapısı ile yine de bölgesel bilinci geliştirebilecek en temel yapılardan biri olmaktadır. Şüphesiz bölgesel gelişmişlik makro bir sorun olarak tüm ülke çapında ülkenin ekonomik ve sosyal yapısından kaynaklı bir sorundur ve temel politikalar ile öncelikle önüne geçilebilecektir. Ancak İl istihdam kurulları mevcut yapısı ile aldığı il istihdam kurulu kararları ile sınırlı kalmayarak, alınan kararları takip ederek uygulama yoluna giderlerse, gerekli eğitim faaliyetlerini sürdürülürse, mesleki eğitime ve bilinçlendirme faaliyetlerini ciddiyetle gerçekleştirirse ve KOBİ' lerle veya bölgedeki diğer sosyal ve kamu kurumlarıyla ortak projeler üzerine çalışırlarsa söz konusu il

üzerinde yatırım olanakları doğabilecektir. Bu sebepten öncelikle il istihdam kurullarının hizmet kapasitesini geliştirecek önlemlere yönelik politika üretmek gerekli olacaktır.

İŞKUR'un yürüttüğü, Bölgesel İstihdamı Teşvik Uygulamalarının Değerlendirilmesi Projesi ile Avrupa Birliği İstihdam Teşvik Tedbirleri Topluluk Programı çerçevesinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve İŞKUR tarafından yürütülen Proje, halen Türkiye’de uygulanmakta olan “5084 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un etkilerinin analizi için temelde alan araştırması yapılmasını, araştırma sonuçlarının duyurulmasını ve uygulanan politikanın geliştirilmesini amaçlamaktadır.

Teşvik kapsamına giren 49 ili en uygun temsil edecek nitelikteki 13 ilde anket çalışması şeklinde gerçekleştirilmiştir.

3.5.K) Göç Politikası

AB nüfusunun yaşlanması nedeniyle ve de çalışma hayatından yaşanan büyük kopuşun sonucu olarak, AB ülkelerindeki iş gücü piyasalarındaki istenmeyen işler için arz düşüklüğü ile mücadele edilmek üzere AB dış ülkelerden işçi çalıştırmak zorunda kalmıştır. Dış ülkelerden gelen bu işçilerin AB ülkelerindeki iş gücü piyasası ve sosyal hayata uyumunu kolaylaştırmak başlı başına bir politika olmuştur. Ayrımcılıkla mücadele ve eğitim konuları ile yakından ilişkili bu önceliğin Türkiye için de geçerliliği vardır. Her ne kadar vasıfsız işçi arzındaki yüksek rakamlar nedeniyle ülkemiz işgücü ithal eden bir ülke konumunda hiçbir zaman olmasa da; yabancı kaçak işçilik ülkemiz için de ciddi bir sorundur. Ekonomik bakımdan gelişmiş bir ülke olmamasına rağmen Türkiye, Ortadoğu, Asya ve Afrika ülkelerinden gerek yoksulluktan gerekse de savaşımlardan kaçan göçmenler için cazip bir ülke konumundadır. Genellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerde, özellikle inşaat, döküm, deri, tekstil, plastik, tarım, gemicilik, yükleme-boşaltma, temizlik, tezgahçılık, otelcilik vb. işlerde çalıştırılmaktadır. Yabancı

kaçak işçilik genellikle Marmara, Ege, Akdeniz ve Doğu Karadeniz bölgelerinde yoğunlaşmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre ülkemizde yaklaşık olarak 1 milyon kaçak işçi bulunmaktadır.

3.6.İSTİHDAM STRATEJİSİ ÖNERİLERİ

İŞKUR Genel Kurulunda istihdam sorunlarının çözümü için kamu, işçi ve işveren temsilcilerinin ortaklaşa karara bağladıkları istihdam politikası önerileri, diğer bir deyişle İŞKUR’ un ve sosyal tarafların ülkemiz için öngördükleri istihdam politikası şunlardır:

- Ülkemizin en önemli sosyal sorunu olan işsizliğin azaltılması ve istihdamın niteliğinin artırılması ve tam istihdam hedefine ulaşılabilmesi için Ulusal İstihdam Stratejisi’nin hazırlık ve karar süreci bir an önce tamamlanmalı ve yürürlüğe konmalıdır. Bu kapsamda özellikle “Ulusal Kadın İstihdamı Politikası”, “Ulusal Genç İstihdamı Politikası” ve “Ulusal Özürlü İstihdamı Politikası” geliştirilmelidir.
- İstihdam politikasının ana ekseninde, işverenleri kadın ve genç istihdamına özendirmek ile kadınların, gençlerin ve özürlülerin girişimciliğini teşvik etmek olmalıdır. Var olan istihdamı koruyarak, ilk kez işe girecek kadınların, gençlerin ve özürlülerin çalıştırılması halinde istihdama bağlı yükler (vergi, sosyal sigorta primi vb.) hafifletilmelidir.
- Hükümetin ekonomi politikaları, ekonominin katma değer ve istihdam yaratma gücünün artırılmasını esas almalıdır. Yapılacak her türlü yasal düzenleme girişimciliğe ve istihdama muhtemel etkileri düşünülerek değerlendirilmelidir.
- İzlenecek büyüme stratejisi ihracata, ileri ve öncü teknolojilere, işletmelerin rekabet gücünü ve yatırım yapma kapasitesini artırmaya ve istihdamı geliştirmeye dayalı olmalıdır.
- İstihdam üzerinde % 43 düzeyinde bulunan ve OECD Ülkeler Grubunun en yüksek oranını ifade eden vergi ve sigorta prim yükü, takvimli ve aşamalı bir program dâhilinde OECD ortalamasına indirilmelidir.
- İşletmeler üzerindeki sosyal yükümlülükler, teşvik edici yönü ağır basan bir yaklaşımla ve AB standartlarıyla uyumlu olarak düzenlenmelidir.

- Toplu pazarlık ilkelerine aykırı olmamak koşuluyla ücret politikasının temel unsurları; işletme ve ülke düzeyinde rekabet gücü, istihdam yaratma ve mevcut istihdamı koruma imkânları ile katma değerdeki değişim olmalıdır.
- İstihdam arttırıcı bir unsur olarak esneklik örgütlenme hakkı, toplu sözleşme hakkı, iş güvencesi ve sosyal güvenlik ile birlikte düşünülmelidir. 4857 sayılı İş Kanunu’nun öngördüğü esneklik imkânları, işletmelerin rekabet gücü ve istihdam artışı için geliştirilmeli; esneklik-güvence dengesi kurulmalıdır.
- 2008 yılından itibaren çalışanın kendisi için asgari ücretin yarısı ölçüsünde uygulanacak olan “asgari geçim indirimi” oranı kademeli olarak asgari ücret düzeyine yükseltilmelidir.
- Teşvikler “istihdam bazlı” olmalıdır. Teşviklerin sonuçlarını ve etkinliğini ölçecek mekanizmalar oluşturulmalıdır. Bundan sonra seçilecek yöntemle dair çalışma yapılmalıdır.
- Kayıtdışı istihdam sorununun genellikle küçük işletmeler ve kendi hesabına çalışanlar kapsamında ortaya çıktığı dikkate alınarak, sosyal sigorta ve vergi kayıtlılığı temelinde mikro kredilerin verilmesi, mevzuat, pazarlama, işletme yönetimi, teknoloji kullanımı gibi konularda danışmanlık ve eğitim hizmetleri gibi desteklerin sunulması önem taşımaktadır. Bu tür hizmetlerden yararlanmak isteyenlerin kayıtlı hale gelmelerine katkı sağlayacaktır.
- Vergi ve prim yükü, sosyal yükler ve bürokratik formaliteler makul düzeye indirilerek, kayıtlı sisteme geçişi teşvik edici yöntemler (mikro kredi, danışmanlık ve eğitim hizmetleri gibi) benimsenerek kayıtdışı istihdam önlenmelidir. Vergi ve prim yükünün azaltılması ve istihdam teşvikleri için gerekli kaynaklar, kayıtdışı istihdamın kayda alınması ile sağlanmalıdır. Kayıtdışı ile mücadele kararlılıkla yapılmalıdır.
- Yatırım yapmaya ve işçi çalıştırmaya ilişkin bürokratik formaliteler azaltılmalıdır. İşletmelerin tabi olduğu tüm formaliteler tek bir hizmet biriminde (tek durak ofis) tamamlanmalı; bildirimler teke indirilmelidir.
- Organize Sanayi Bölgeleri’nde ve sanayinin yoğun olduğu yerlerde SGK ve Maliye Bakanlığı bürolar açmalı, hizmet girişimcinin ayağına götürülmelidir. e-devlet süreci hızlandırılmalıdır.

- İşyeri denetimlerinde, Toplu İş Sözleşmesi uygulanmayan işyerlerine öncelik verilmelidir. Sendikaların faaliyet gösterdiği, toplu iş sözleşmesi uygulanan işyerleri, kayıtlı işyerleri olduğundan bu işyerleri en son denetlenen yerler olmalı; toplu iş sözleşmeleri kayıtlı olmanın bir referans belgesi şeklinde kabul edilmelidir.
- Ülkemizde aktif işgücü programlarının uygulanmasından sorumlu kuruluş olan Türkiye İş Kurumu'nun, bu programları etkinlikle uygulayabilecek düzeye ulaşabilmesi için kurumsal kapasitesi ve bütçesi güçlendirilmeli ve Kurumun tanınırlığı artırılmalıdır.
- İŞKUR'un düzenlediği aktif işgücü programlarının etki analizleri yapılmalı, izleme ve değerlendirmeye ilişkin çalışmalar etkinleştirilmelidir.
- İŞKUR ulusal ve uluslararası kaynak yaratarak, İstihdam yaratmayı amaçlayan mikro ölçekteki projeleri desteklemelidir.
- İşgücü piyasasına ilişkin veriler arasında uyum, verilerin birbirleri ile karşılaştırılabilir ve bir arada kullanılabilir olması, resmi istatistik programına paralel olarak sağlanmalıdır. Ulusal ve İl düzeyinde İşgücü Piyasası Bilgi Sistemi kurulmalıdır.
- Ulusal ve yerel düzeydeki İşgücü Piyasası İhtiyaç Analizleri tamamlanmalı, sürekli güncellenmeli ve analiz sonuçları Ulusal İstihdam Stratejisi çerçevesinde her ilde hazırlanacak İl İstihdam Politikaları'nın temelini oluşturmalıdır.
- İşgücü verilerinin karşılaştırmalı bir biçimde yer aldığı ilgili kuruluşların da verilerinin bulunduğu, açıklamalara ve yorumlara da yer verildiği bir yayın düzenli olarak çıkarılmalıdır.
- İl İstihdam Kurulları, sosyal diyalog ve işbirliği mekanizması ile etkinleştirilmeli, tüm toplum kesimlerinin katılımcı bir anlayışla, birlikte çalışması gerçekleştirilmeli, İl İstihdam Kurulları'nın İl Mesleki Eğitim Kurulları ile birlikte çalışmaları sağlanarak istihdam-eğitim ilişkisi kurulmalıdır. Her iki Kurulun oluşumları yeniden gözden geçirilmeli, alınan kararların hayata geçirilebilmesi için İllere bütçe tahsisi yapılmalıdır.
- İşsizlik sigortasından yararlanma şartları kolaylaştırılmalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi ve işsizlik ödeneğinin miktarı artırılmalıdır. İşsizlik Sigortası

Fonu'nda biriken kaynaktan karşılanarak düzenlenecek olan aktif istihdam önlemlerinden İŞKUR'a kayıtlı tüm işsizlerin yararlanması sağlanmalıdır.

- Kurum' dan işsizlik ödeneği almaya hak kazananların işsiz olduğu sürece İŞKUR'la sürekli temas halinde olmasını ve durumlarının izlenmesini, etkin eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilerek istihdama kazandırılmasını içeren bir çalışma modeli uygulanmalıdır.
- Kadınlar ve özürllüler genel ve mesleki eğitim olanaklarından daha fazla yararlandırılmalı, yaşam boyu eğitim olanakları artırılmalı ve bilgi teknolojilerine erişimleri sağlanmalıdır.
- Kadınları, gençleri ve özürllüleri işgücü piyasasına ilişkin mevzuat ve uygulamalar konusunda bilgilendirecek programlara ağırlık verilmelidir.
- Eğitim programları, açılacak bölümler ve eğitimi verilecek meslekler işgücü piyasasının gereksinimleri doğrultusunda ve ilgili meslek kuruluşları, sosyal taraflar ve işletmelerin görüşleri de dikkate alınarak yönlendirilmelidir.
- Yaşam boyu eğitim, yenilikçilik ve yaratıcılık özendirilmeli, etkin bir mesleki rehberlik ve danışmanlık sistemi geliştirilmelidir.
- Optimal düzeyde eğitimle insan yeteneğini azami verimlilikle kullanmayı amaçlayan kısa süreli meslek ve beceri eğitimleri ön plana çıkmalıdır. Zorunlu eğitim 12 yıla yükseltilmelidir. Çıraklık eğitim sistemi geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalı, özel sektörün mesleki eğitim kurumu açması teşvik edilmelidir.
- Ekonomik kalkınmamızda en büyük zenginliğimiz ve avantajımız olan insan kaynağıımıza, diğer ülkelerin sağladığı elverişli ortam sağlanması yoluyla beyin göçü tersine çevrilmelidir.
- İşletme-eğitim kurumları işbirliği geliştirilmelidir. Üniversiteler öğrencilerine firmalarla erkenden tanışmaları için ortam sağlamalı; özel kesim de konuya daha çok ilgi göstermeli, staj ve burs olanaklarını ve firma/sektör tanıma programlarını artırmalıdır.
- İŞKUR'un geçmiş yıllarda yapılan Genel Kurulları'nda alınan kararlarına sahip çıkılmalı, bu kararların uygulanmasında karşılaşılan sorunların çözümü için kararlı davranılmalıdır.

Alınan istihdam politikası önerilerinin ülkemiz için etkili bir strateji rehberi olduğunu söylemek mümkün değildir. Planlı bir stratejiden çok hükümetlere tavsiye niteliği taşıyan bu kararların herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Maddeler incelendiğinde genel ifadeler ile ciddi sorunlar gündeme getirilmiş ancak sorunların çözümü sürecinde sosyal tarafların sorumluluk almadığı, çözüm önerileri sunmadıkları gözlemlenebilir. İstihdam politikası önerileri belirlenmesi sırasında Genel Kurul öncesi yapılan toplantılar sendikaların çekişmeleri ile geçmekte, işveren ve işçi beklentileri tutarsız ifadeler ile kendilerine metinde yer bulmaya çalışmaktadır. İstihdam politikası konusunda topu devlete atan, sorumluluğu üstlenmeyen bu anlayış samimiyetten uzak durmaktadır. Ciddi ve bağlayıcı kararların kamu ve sosyal tarafların katılımının sağlanabildiği bu denli bir platformda alınması önemli bir adım olacaktır. Kurumlara bu kararlar ile sorumluluk yüklenmeli ve denetimi yapılmalıdır.

3.7. AB ÜLKELERİNİN İSTİHDAMA YÖNELİK UYGULADIKLARI BAŞARILI PROJELER

Kurumsal açıdan İŞKUR' u incelerken başarısını sorgulamak için ölçüt alabileceğimiz unsurlardan birisi de Avrupa Birliğindeki ülkelerin istihdam kurumlarının ülkelerindeki istihdam sorunlarına getirdikleri çözümler ve uyguladıkları projelerdir. Bu kısımda AB çapında öne çıkan istihdam stratejileri aktarılacaktır. (Çalışma Bakanlığı AB Daire Başkanlığı raporlarından derlenmiştir)

İNGİLTERE

Gençlere Yönelik “Yeni Yöntem”

18 ile 24 yaş aralığında olan ve 6 aydır iş arayıp bu süre esnasında işsizlik ödeneği alan gençler geçiş dönemi olarak adlandırılan bir yoğun danışmanlık ve rehberlik dönemine alınmaktadır. Rehber ile genç işsiz bir eylem planı hazırlar ve işsiz 4

aylık bir geçiş dönemi için bir işverenin emrine yerleştirilmeye çalışılır. 4 aylık süre sonunda genç işsizinin önüne 4 seçenek konulur.

Bir i vasfını hedefleyen 12 aylık tam zamanlı bir kursa katılım fırsatı Bu seçenek özellikle bir i vasfına sahip olmayan ve iyi bir istihdam beklentisi ihtiyacında olan gençlere yöneliktir.

Bir kamu kurumunda 6 aylık bir ie yerleşmek: Bu seçeneğe göre bir kamu kurumunda 6 ay süreyle istihdam edilen genç haftanın bir gününde sertifikalandırılmış bir eğitim ve ğretim programına katılır. Bu sürede gençler işsizlik denegine eşit düzeyde bir maaş ve ek giderler için küçük miktarda bir denek alırlar.

Gönüllü kuruluşlarda ie yerleşmek: Bu durumda da istihdam edilen gençler haftanın bir gününde sertifikalandırılmış bir eğitim programına katılır ve devletten işsizlik denegine eşit düzeyde bir maaş ile ek giderler için küçük miktarda bir denek alırlar

Herhangi bir işverenin yanında ie yerleşmek: işsizi sertifikalandıracak bir ie kabul eden işverene vereceği ücret ve eğitim giderleri için devlet tarafından teşvik verilir.

Program istihdam kurumu tarafından başlatılmış daha sonra 12 iş alanındaki dağıtımı, istihdam kurumu tarafından taşeron olarak belirlenen özel sektör kuruluşlarına tamamıyla devredilmiştir.

Acil Müdahale Hizmetleri

Kamu İstihdam Kurumu tarafından yönetilen ve acil müdahale hizmetlerini yürüten “Acil Müdahale Merkezi” esasen bireylerin, işverenlerin ve yerel ekonominin ihtiyaçlarını yansıtan esnek yardımlar sunarak uzun dönemli zararları önlemeyi hedeflemektedir.

Bu çerçevede, diğer kilit yerel kuruluşlarca ortaklıklar gerçekleştiren Acil Müdahale Merkezi, işlerini kaybetme riskiyle karşı karşıya olanlara ve yeni işler önermeye müsait işverenlere yoğun desteklerde bulunmayı amaçlar. Ciddi boyuttaki toplu işten çıkarmalara ve fabrika kapanmaları gibi olaylara karşı acilen karşılık vermeye yönelik müdahaleler geliştirilir, acil müdahale hizmetleri kapsamında, iş vasıflarına ilişkin ustalık noksanlığından kaynaklanabilecek işten çıkarmalara karşılık olarak işgücü talebinin ihtiyaçlarına uygun işle ilgili eğitim sağlanır.

ALMANYA

Eğitim için Alman Acil Eylem Programı - JUMP

Mesleki eğitim veya çıraklık için başvurup başarısız olanlar, Genç işsizler, İş sahibi olmayan, eğitim almayan ve iş bulmak için yetkililerle iletişimi olmayanlar, Bunlara ek olarak, kadınlar, özürlüler, yabancılar gibi dezavantajlı gruplar için mesleki eğitim olanakları sağlamaya yönelik bu proje ile mesleki eğitim veya çıraklık eğitimi veren yerlerin öğrenci taleplerini artırmak, gençleri mesleki eğitim veya çıraklık eğitimine hazırlamak, mesleki eğitim veya çıraklık sistemi içinde gençlerin bir yer bulabilmelerini teşvik etmek, işyerleri veya işletmeler dışında mesleki eğitim ve çıraklık eğitimi verilmesini sağlamak ve düzenli mesleki eğitim olanaklarını desteklemek, hâlihazırda mesleki eğitim almış olanlar için devam edecek farklı eğitim olanakları sunmak ve özel ya da kamu işverenlerini gençleri işe almaları için teşvik etmek amaçlanmıştır.

Program, Kamu İstihdam Kurumu (PES) olarak adlandırılan, eyaletler ve yerel düzeyde örgütlenen kamu istihdam ajanslarınca yürütülmektedir. Programın bütçesi 1.020.000.000 Avrodur. Program, “Merkezi Olmayan Yönetim” anlayışı ile yürütülmektedir. Bütçe, yerel istihdam ofislerince (PES) bölgelerin ihtiyaçlarına göre dağıtılmaktadır. Bu dağıtımda, o bölge/ eyaletteki genç işsizlerin oranı, herhangi bir

mesleki niteliği/becerisi olmayan genç işsizlerin oranı ve uzun dönemli genç işsizlerin oranı belirleyici kriterlerdir. Program, katılımcılara ihtiyaçlarını karşılamaları için aylık 460 Avro tahsis etmektedir.

Program çok başarılı olmuş, bir kaç ay içinde 100.000 yeni mesleki eğitim ve iş yeri açılmış, ilk iki yılda 268.205 genç programdan faydalanmıştır. Program başarısı nedeni ile süresi bittikten sonra, 3 yıl için tekrar uzatılmıştır.

BELÇİKA:

Belçika'da hizmet veren kamu istihdam kuruluşu FOREM girişimi ile başlatılan **“Nitelik Kazandırma Merkezleri”** ile bölgesel ve yerel endüstriyel ağ ve temsilci örgütlerle birlikte çalışarak, endüstrinin ihtiyacı olan iş alanlarında çalıştırılmak üzere işsizlerin eğitiminin sağlanması amaçlanmıştır. Kurulan merkezlerin bölgesel ihtiyaçlardan ve beklentilerden faydalanırken, düzenli raporlama, bilinçlendirme ve bilgi edindirme faaliyetleri ile işverenlere hizmet ederken ekonomik gelişim stratejileri ve kalite kontrol sistemleri gibi konularda da tavsiyeler ve yönlendirmelerde bulunmaktadır. Merkezler, kamu özel sektör ortak finansmanı ile işlemlerini yürütmektedir. Merkezlerin kurulum sürecinde ilk olarak, eğitim sağlayıcılar, üniversiteler, endüstri temsilcileri ve sosyal tarafların bir araya geldiği bir ağ kurulur. İkinci aşamada Nitelik Kazandırma Merkezleri arası bir ağ kurulur. Son aşamada ise Merkezler uygulamalı araştırma, bölgesel ekonomik gelişim, çevre gibi konulardaki aktörleri de içerecek daha geniş bir ortaklığa entegre edilir. Bu merkezlerin Belçika'da sağlıklı bir işgücü piyasası ve istihdam ortamının yaratılması için iyi bir başlangıç noktası olduğu düşünülebilir.

Belçika'da uygulamaya konulmuş bir diğer istihdam politikası da “Rosetta Planıdır”. Plan, gençlerin istihdam düzeyini arttırmaya yönelik olarak uygulamaya sokulmuş ve başarı sağlamıştır. Temel amacı, özel şirketler ve kamu kurumlarına genç istihdamını sağlamak amacıyla kotalar getirmektir. Kotayı doldurmayanlara 1.500 Euro

aylık ceza öngörülmektedir. İlk işe giriş sözleşmesi ile söz konusu plan kapsamında işe alınan gençlerin sosyal güvenlik primlerinde ya da diğer maliyetlerinde indirimle gidilmesi işverenler tarafından olumlu karşılanmış, 50.000 civarında genç nüfusun istihdamı sağlanmıştır. Rosetta Planı, İŞKUR finansmanı kullanılmak suretiyle, Çalışma Bakanlığı tarafından projelendirilmiştir. Türkiye şartlarına uygunluğunun taranması ve uygun olmayan yönlerinin uyumlaştırılarak, Türkiye Şartlarında uygulanabilir hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Projenin başlaması için şu an Avrupa Komisyon'undan onay beklenmektedir.

Ülkemizde “İstihdam Paketi” olarak bilinen yasal düzenlemelerden birisi ile “Rosetta Planı” bir açıdan uygulamaya sokulmuş durumdadır. Ülkemizde en yüksek işsizlik oranı genç nüfusta, yani 18-29 yaş arası grupta bulunanlar için iş olanağı yaratmayı özendirmeye çalışılmaktadır. Hükümet, işe alınan kadınlar ile 18-29 yaş arasındaki kişilere ait SSK primlerini, 5 yıl boyunca İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılamayı taahhüt etmektedir. Bu çerçevede, kadınlar ve gençlerin, işverene ait sigorta priminin 1. yıl için yüzde 100'ü, 2. yıl için yüzde 80'i, 3. yıl için yüzde 60'ı, 4. yıl için yüzde 40'ı, 5. yıl için yüzde 20'si İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacaktır. Yasal değişiklik gençlerin istihdama katılımı konusunda olumlu gibi görünse de 29 yaşından büyük çalışanların işten çıkarılması durumunda istihdam için olumlu olmayacaktır. Çünkü söz konusu yasa ile bugün işe girenlerin 5 yıl sonra işten çıkarılma ihtimali söz konusu olacaktır.

FİNLANDİYA

Finlandiya iş gücü piyasasının işleyişini geliştirmek ve geniş çaplı sosyal dışlamayı önlemek amacıyla ciddi bir politika izlemiştir.

İşini Kaybeden ve Yeniden İş Arayanlara Sistematik Destek

Finlandiya'daki aktif iş gücü piyasasına yönelik reformun iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi iş gücü piyasasının işleyişinin gelişmesine yardımcı olmak, ikincisi ise geniş çaplı sosyal dışlanmayı önlemektir. Bu iki amacı gerçekleştirmek için Finlandiya Hükümeti bir program ortaya koymuştur. Bu programın temel bileşenleri şunlardır:

İş arayanlara sistematik destek: Bu bileşenle amaçlanan, işini kaybetmiş ve yeniden iş arayan kişinin iş arama etkinliğini daha sistemli hale getirerek belirli bir hedefe yöneltmektir. Bu bileşenin en önemli enstrümanı tüm iş arayan kişilerle belirli aralıklarla görüşme tekniğidir. Buna göre iş arayan kişinin işsiz kalışından itibaren geçen süreler dikkate alınarak 5, 11, 23 aylık işsizlik süreleri temel alınmıştır. İlk görüşme sırasında iş arayanın niteliklerinin bir haritası ile İstihdam Uzmanı ve iş arayanın ortaklığıyla bir iş arama planı çıkartılır. Bu plan içinde iş arama sürecini kolaylaştıracak, işe yönelik nitelikleri artırmaya yönelik eğitimlere katılmak gibi etkinlikler yer alır. Ayrıca iş arayan için bir iş arama rehberi oluşturulur.

İş Piyasasının Etkinliğine Destek Kazancı: Uzun dönemli işsizliğin azalması ve uzun dönemli işsizlerin bu yöntemle iş bulmasını kolaylaştırmak için Finlandiya Hükümeti, bir işveren 500 günden çok işsizlik ödeneği almış olan bir kişiyi işe alırsa, işe aldığı işçinin işsizlik ödeneğini 1 yıl boyunca devletten yardım olarak vermektedir. Ayrıca işveren bu şartlarda aldığı işçinin tüm maliyetinin karşılığını ve 1 yıl boyunca da istihdam desteğini devletten almaktadır.

İşçinin İşsizlik Ödeneği Alma Şartı: Buna göre çalıştığı şirketten çıkarılan işsiz kişinin işsizlik ödeneği alabilmesi için işe yönelik eğitimlere katılma şartı getirilmiştir.

PORTEKİZ

Inserjovem ve Reage girişimleri

Portekiz'in istihdam sorunları ile Türkiye istihdam piyasasının sorunları benzer niteliktedir. Portekiz'in işsizlerinin de genç işsizlik fazla ve vasıf düzeyi düşüktür. bu sorunu çözmek için, inserjovem ve reage girişimleri ses getiren önemli projeler arasında sayılabilir. nserjovem, 16-25 yaşlarındaki gençleri, Reage ise işsiz yetişkinleri kapsayan birer girişimdir. Amaçları; gençler 6 ay, yetişkinler ise 12 ay işsiz kalmadan eğitim, meslek içi eğitim, iş deneyimi ve mesleki rehberlik aracılığıyla bu kişilere yeni fırsatlar yaratmaktır.

İstihdam kurumuna kayıtlı genç işsizler 3, yetişkinler 6 ay içinde bireysel istihdam planlarını yapmak için çağırılır. Grup ve bireysel toplantılar ile kişinin potansiyeli, eksiklikleri üzerinde durulur. bireysel istihdam planı yapılır ve bir iş takip anlaşması imzalanır. bu anlaşma birey ya kendi işini kurdurmaya ya bir işe yerleştirilmeye ya da yeterli niteliklere sahip değilse eğitimden geçirilmeye yönlendirilir.

İstihdam Merkezleri bunları gerçekleştirmek için dört araç kullanmışlardır: bireysel istihdam planları, iş takip anlaşması, entegrasyon takımları ve kişisel dosyalar.

İstihdam Merkezi, kişilere destek sağlamak üzere entegrasyon takımları kurar. Entegrasyon takımı, mesleki danışmanlar ve istihdam uzmanlarından oluşur. Bunlar, hedef kişilerin özelliklerine uygun planlar ve kişinin bilgilerinin bulunduğu bir kişisel dosya hazırlarlar. Bu dosyalar SIGAE adındaki, ülke düzeyinde tüm istatistikî verileri ve değişiklikleri içeren bir bilgisayar destek uygulamasına yüklenir. Girişimler bu sistemle desteklenmektedir. Entegrasyon takımları ayrıca, kişi işe yerleştikten sonra en az 3 ay boyunca kişiyi izlemeye devam ederler.

Portekiz'de sanayinin önemli bir kısmını kapsayan KOBİ'ler için yönetim kademesine ve işçilere eğitim programları başlatmıştır.

IEFP (İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurumu), AIP (Portekiz Sanayi Odası), AIPortuense (Porto Sanayi Odası) tarafından eşgüdüm ile yürütülen projede amaç; işletmelerin rekabetçiliklerini arttırmak için girişimcilerin idari yeteneklerini geliştirmek, yönetici kadroyu ve işçileri eğitmek ve nihai olarak da idari ve örgütsel yapıyı iyileştirmek olarak özetlenebilir. Bunun için; Genel hatlarıyla KOBİ eğitim programı, eğitim, tavsiye ve problem çözmede danışmanlık hizmetlerini sunmaktadır.

FRANSA

Yeni Bir Başlangıç İçin Kişiyi Özel Hizmet Programı

Ulusal İstihdam Eylem Planı çerçevesinde Ulusal İstihdam Kurumu tarafından 1998 yılında başlatılmıştır. Bu program, 6 ay veya daha fazla bir süreyle işsiz kalan 25 yaş altındaki gençleri ve 12 ay veya daha fazla bir süredir işsiz kalan yetişkinleri hedef almaktadır. Programın temelinde, kamu istihdam hizmetinin önleyici hizmetlerden yararlanamayan ve uzun süredir işsiz olan kişileri de kapsamı gerektiği düşüncesi yatmaktadır. Programda, iş arayan kişinin profiline göre dört farklı eylem önerilmektedir: iş aramaya destek verilmesi; mesleki eğitime erişim; Ulusal İstihdam Kurumu tarafından kişiyi özel rehberlik hizmeti verilmesi; daha büyük zorluklar içinde olanlar için sosyal destek sağlanması. TRACE Programı da, 2000 yılında “Yeni Bir Başlangıç İçin Kişiyi Özel Hizmet Programı”na girmiş olan 240.000 genç için programın sosyal destek ayaklarından birisi olmuştur.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

İşsizlik günümüzde bireysel ve toplumsal alanlarda yarattığı sorunlarla, sadece ülkeleri değil tüm dünyayı etkileyen bir tehdit olmuştur. İşsizliğin bireylere etkisi gelir kaybı, sağlık kaybı, psikolojik yıkım, vasıf kaybı ile kendisini gösterirken toplumsal bakımdan ekonomiye yük, yoksulluk, gelir adaletsizliği, sosyal çözülme ve az gelişmişlik açısından zarar verir.

Küreselleşme ile işsizliğin de tüm dünyada paralel bir artış eğiliminde olduğunu görebilmekteyiz. Bilgi çağı ile birlikte üretim teknolojileri ve üretim normları değişmiş, istihdam yapısı ve kavramları yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Artık 19.yy sanayi devrimindeki işçi - işveren ilişkileri kalmamıştır. Esnek istihdam şekilleri, eksik istihdam, taşınabilir üretim, uluslar arası rekabet, tam otomasyon gibi kavramlar tam istihdam sürecinin yeni aktörleri olmuştur. Bu dönüşüm klasik anlamda sanayisi gelişmiş ülkeleri bile ayak uydurması zorlu bir döneme sürüklemiştir. İşsizlik, yanında yeni sorunsallarla birlikte hem nicelik olarak artmaya hem de nitelik olarak başkalaşmaya başlamıştır.

Birbiri ile her anlamda bağlantılı olan ülkeler için bağımsız ekonomik politikalar uygulanması artık mümkün değildir. Ülkeler arası rekabet koşullarının hassas dengeler üzerinde durduğu günümüzde ortak strateji ve ortak politikalar, istihdam sorunlarının çözümü için de gündeme gelmiştir. İşsizlik sorunun önemi ve karmaşıklığı nedeniyle günümüz politikalar yerine planlı, kalıcı stratejiler uygulanmalı, uzun vadeli çözümler aranmalıdır.

Geniş çapta çok sayıda ülkenin ortak istihdam politikası uygulamasının en net örneği Avrupa Birliği ülkelerinin benimsediği Avrupa İstihdam Stratejisi'dir. AİS 1990'lı yıllarda ortaya çıkan çalışma piyasası sorunlarının doğurduğu sıkıntıları gidermek için AB düzeyinde alınmış bir dizi aktif iş piyasası önleminde oluşmaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisinin ana amacı tam istihdama giden yolda daha çok ve daha iyi işler yaratılması iken, en önemli işlevi AB'ye üye devletlerin istihdam politikaları bakımından öncelikleri belirlemesidir. Avrupa İstihdam Stratejisinin belirlediği hedefler; girişimciliği özendirmek, iş kurmayı kolaylaştırmak, risk sermayesini sağlamak, vergi kolaylıkları sağlamak, istihdam edilebilirliği artırmak, işsizlik ile mücadele etmek, mesleki eğitimi kolaylaştırmak, pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek, uyum kapasitesini artırmak, iş organizasyonunu yenilemek, fırsat eşitliği sağlamak, çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak ve faal yaşama uyumu kolaylaştırmak olarak sıralanabilir.

Avrupa ülkelerinin istihdam piyasalarının belli başlı sorunları vardır. Söz konusu sorunlar bilinmekte ve çözüme yönelik olarak ciddi girişimler hayata geçirilmektedir.

Son yıllarda istihdam konusunda başarılı olan ülkeler incelendiğinde, iki farklı yaklaşımın etkin olduğunu söylemek mümkündür. İlk yaklaşım, ABD ve İngiltere'nin benimsediği güçlü piyasa ekonomisi yaklaşımıdır. İkincisi ise, İskandinav ülkelerinin başını çektiği, sosyal tarafların güçlü işbirliğine dayalı yaklaşımıdır. Birlik düzeyinde öngörülen ve uygulamaya konulan istihdam politikaları incelendiğinde, ikinci yaklaşımın daha ağır bastığı görülmektedir. Sosyal haklar ve özgürlükler konusunda daha hassasiyetle yaklaşmasına rağmen; AB'nin temel stratejisinin devlet eliyle desteklenen bir tam istihdam hedefinden çok sosyal taraflarla birlikte uygulanan aktif politikalar ve girişimciliği özendirmek gibi liberal ekonomik düzenlemelerin ağırlıkta olduğunu görebiliriz.

Ülkemiz için hali hazırda bir istihdam stratejisi oluşturulabilmiş değildir. İŞKUR Genel Kurullarında kamu ve sosyal tarafların bir arada belirledikleri İstihdam politika önerileri, istihdam stratejisi olarak kabul edilemez. Bağlayıcılığı olmayan, kalkınma planlarında ve programlarında yer alan bazı proje ve önerilerin tekrarı niteliğinde olan bu kararları istihdam stratejisi olarak göstermek doğru değildir. İstihdam stratejisi, çok

boyutlu istihdam sorunlarına karşılık uygulanacak bütünleşik politikalar ile belirlenebilir. Üretim, yatırım, eğitim, kayıt dışı ekonomi, sektörel politikalar, sosyal güvenlik politikaları, bilişim, teknoloji politikası, bölgesel politikalar, maliye politikaları, teşvik politikaları gibi çok sayıda değişkeni olan karmaşık bir yapı, yine çok boyutlu net programlar ile çözümlenebilir.

Strateji üretmek ve uygulamak konusunda Türkiye'nin karnesi iyi olmamıştır. Dışarıdan dayatmacı politikalar ile hedef belirlemeye alışkın yönetim anlayışımız, istihdam sorunlarımız söz konusu olduğunda da benzer bir yaklaşım benimsenmiştir. Türkiye Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi imzalanırken Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir ulusal istihdam stratejisi oluşturmayı taahhüt etmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uyumlu bir strateji belirlemek için Avrupa'nın istihdam sorunlarına yönelik öncelikleri yerine getirmek Türkiye için de söz konusu olmaktadır. Oysa ki Türkiye'nin istihdam sorunları ile AB ülkelerinin sorunları farklıdır. Bugün AB Ülkeleri Sanayileşmesini tamamlamış, hizmet sektörü yoğunluklu istihdam dönemine girmişlerdir. Nüfus azalma eğilimine girmiş, yaşlı nüfusun istihdamı gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. Kayıtdışılık ülkemizde olduğu kadar yüksek değildir. Kadınların istihdamı, işgücüne katılım oranı gibi veriler ülkemizle karşılaştırılmayacak kadar farklıdır. Bölgesel gelişmişlik farkı yine ülkemizde olduğu gibi AB'de belirgin boyutlarda değildir. Avrupa Ülkeleri ile artan nüfus, yoksulluk, verimsiz işgücü, yüksek kayıtdışılık, genç işsizlik, düşük ücretler, gelişmemiş soysal güvenlik sistemi, ekonomik istikrarsızlık, iç göç, kötü kentleşme gibi konularda farklı sorunlarımız olduğu ortadadır. Avrupa Birliğinin kendisine koyduğu tam istihdam hedefinin Türkiye tarafından hayata geçirilmesi kısa vadede gerçekçi değildir. Bu durumda Avrupa İstihdam Stratejisini kendimize rehber edinmemizin doğru olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisinin bize uygun olup olmadığını tartışma boyutuna geçebilmek için ülkemizde bu stratejiye uygun olarak nelerin yapıp yapılmadığına bakmak gerekir. Stratejiye ayak uydurup uydurmadığımız ve bunun olası sonuçlarına bakmak için ise mevcut uygulamaları değerlendirmek gerekir. Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi ile birlikte Avrupa İstihdam Stratejisi'ni uygulamayı taahhüt etmiş, bu konuda Türkiye İş Kurumu'na koordinatörlük görevi verilmiştir. Düne kadar sadece işe yerleştirme hizmeti yapan ve sıradan bir kurum olan İş ve İşçi Bulma Kurumu, İŞKUR haline gelmiş ve omuzlarına kapasitesinin çok üstünde olan “Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine uyumunu sağlama” görevi verilmiştir. Bugün Türkiye'nin İstihdam piyasasındaki sorunlarını çözmek ve proje yürütmek görevini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlantılı birimleri ile İŞKUR üstlenmiştir. AİS'in uygulama basamaklarından ilki olan Ulusal Gözlemevi Raporu ve İstihdam Durum Raporu akademisyen desteği ile hazırlanmış ve Avrupa Komisyonunca onaylanmıştır. İkinci aşama ile Türkiye'nin istihdam önceliklerini ve izlenecek politikaları belirleyecek önemli bir metin olacak, Ortak Değerlendirme Belgesi ise 2004 yılından bu yana hazırlanmaktadır ve hükümetten yeterli ilgiyi göremediği için askıda kalmış bir metin durumundadır. Strateji denilen politikalar bütününün ilk aşaması sorunların saptanmasıdır. Ülkemizin hali hazırdaki sorunlara karşılık belirlediği resmi bir stratejisi istihdam stratejisi olmadığı gibi işgücü piyasalarımızın net bir analizi bile yapılamamıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından İŞKUR için öngörülen diğer bir faaliyet ise Aktif İşgücü Piyasası Projesi'dir. Projenin amacı AİS ile uyumlu etkin istihdam politikası önlemlerinin ve hizmetlerinin tasarlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konularında mali ve teknik destek vermektir. Proje İŞKUR tarafından uygulanmış, önemli veriler elde edilmiştir. Proje kapsamında çok kişiye istihdam olanağı yaratılmıştır. Ancak

sürdürülebilir uygulama haline gelememiştir. AB’den alınan fon kadar proje uygulanmış, sonrasında verim alınan alanlarda yeni programlar açılmamıştır. Türkiye’nin istihdam sorunlarının karmaşıklığı ve bu sorunların çözümü için uygulanması gereken politika bileşenleri düşünüldüğünde, İŞKUR’ un tek başına yeterli olmasının beklenmesi yanlış olur. İŞKUR’ un son yıllarda hizmet alanını genişlettiği ve AİS öncelikleri bakımından değerlendirdiğimizde kısıtlı ölçekle de olsa söz konusu önceliklere uygun faaliyetler yürüttüğünü söylemek mümkündür. Ancak mevcut kurumsal kapasitesi ile ülke çapında işsizlik sorununu ve istihdam piyasasının kronikleşmiş problemlerini çözmesi olanaksızdır. İŞKUR’ un kurumsal olarak geliştirilmesi gereklidir. Daha geniş kesime hizmet veren, aktif istihdam politikalarını uygulayabilecek, daha fazla mesleki eğitim ve danışma hizmetleri veren, sosyal taraflarla birlikte çalışacak, AİS sürecini koordine edebilecek, gerektiğinde strateji basamaklarını uygulamayan kurumlara ceza kesebilecek yetkileri olan bir kurum olması gereklidir. Şu anki görüntü ise eski kadroları ile çok fazla sorumluluk yüklenmiş, buna karşılık hükümet desteği alamamış ve süreç içinde bocalayan bir kurum görüntüsündedir.

Avrupa’daki istihdam kurumlarının yürüttükleri başarılı projelere bakacak olursak, benzer bir takım projeleri İŞKUR’ un ülkemizde uygulaması olanaksız değildir. Avrupa’daki projelere baktığımızda teşvik destekli eğitim ve danışmanlık projeleri ön plana çıkmaktadır. İŞKUR özellikle genç ve uzun süreli işsizler için mesleki eğitim veren yahut verdiren bir kurum olarak geniş çapta projeler uygulamaya sokmalıdır. Bugün işgücü piyasamızın en temel sorunlarından birisi mesleki eğitim yetersizliğidir. Bölgesel olarak sektör taraması yaptıktan sonra işveren ve sendikalarla bir arada yürütülecek sertifika programları ile meslek liselerine alternatif eğitim kurumları oluşturması, ara elaman sıkıntısı konusunda çözüm olarak düşünülebilir. Mesleki danışma merkezlerinin uzun süreli genç işsizler için daha istihdama yönelik olarak

çalışması sağlanabilir. Hükümet tarafından sağlanacak teşviklerle uzun süreli işsizlerin (veya belirlenecek belli özellikleri taşıyan işsizlerin) bazı sektörlerde geçici olarak da olsa istihdamı sağlanarak tecrübe kazanma olanağı bulmalarına yardımcı olunabilir.

İşsizlik sorununu çözmek için belirlenecek strateji, Avrupa Birliği yolunda Türkiye şartlarına uyarlanmış öncelikler ile tüm kamu, özel sektör ve sosyal tarafların bağlayıcılığı olan taahhütleri ile ortak strateji belgesine ciddiyetle yaklaşarak uygulanacak politika önceliklerinin hayata geçirilmesi gereklidir. Bu konuda en büyük görev hükümetlere düşer. Ekonomi politikası ile reel sektörün canlanması, yatırımların artması, vergilerin ve primlerin düzenlenmesi, tarım politikalarının yenilenmesi, kayıtdışılığı engellemek için önlemler alınması, eğitim politikasının istihdam yaratacak şekilde gözden geçirilmesini sağlamak, başta iktidarın görevlerindendir. İstihdam stratejisini çok boyutlu olarak ele alıp kararlı bir şekilde uygulayacak iktidarlar ülkemizin yönetiminde olamamıştır. Bu bakımdan Avrupa Birliği'ne giriş süreci, Avrupa İstihdam Stratejisini (kendi koşullarımızda ele alarak) uygulamayı başarmak için bir fırsat niteliğindedir. Ancak bugün geline nokta Avrupa Birliği'ne girmek için eski arzusunun hem toplumda hem de iktidarda olmadığını görmekteyiz. AB'yi rafa kaldırmak beraberinde pek çok soruna çözüm fırsatını da rafa kaldırmak anlamına gelmektedir. İstihdam stratejisi belirleme çalışmalarının sürüncemeye girmesinin temel nedenini AB ile ilişkilerin resmen olmasa da askıda olduğu bir dönemden geçmemiz olduğu söylenebilir.

İstihdam stratejilerinin uygulanması sürecinde devletin sorumluluğu tek başına üstlenmesi de yeterli olmayacaktır. Sosyal tarafların (Sendikalar, meslek odaları, dernekler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler) uygulanacak kararlı politikalara ciddiyetle yaklaşarak, toplumu bilinçlendirmesi, kendi içerisinde denetim mekanizmaları kurması ve başarıyı hedeflemesi gereklidir.

Sonuç olarak asıl hedefin işsizliği azatlamak olduğu unutulmamalı, bunu gerek AB ile uyumlu politikalarla gerekse de kendi içimizden çıkacak özümlele ama kesin olarak geniş tabanlı, çok yönlü ve programlı bir istihdam stratejisi ile gerçekleştirmek gereksinimin farkında olunmalıdır.

KAYNAKÇA:

- ALGAN, Neşe,(2004), **Türkiye’de Kayıtdışı Sektör: Boyutları, Etkileri, Ve Kayıtdışı Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler**,
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1028&id=58
- ATAMAN, Berrin; (2003), “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, İşveren Dergisi,
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48
- ATAMAN,Berrin,(2005), “Avrupa Birliğinin İstihdam ve Sosyal Politikası”, Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve AİS, AÜ Basımevi,s:13-20,Ankara
- AVRUPA KONVANSİYONU; (2003), “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı”, Brüksel, 18 Temmuz.
- ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI AB Koordinasyon Dairesi, (2003), “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Bakanlığımızla İlgili Kısımları”.
- ÇSGB,(2007), **AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Bülteni**, 24.sayı, Mayıs, Ankara.
- DPT, (2007), **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- Dünya Bankası, (2006), **Turkey Labor Market Study**, Document of the World Bank.
- GÜNLÜ, Ramazan; (2003), **Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi**, Avrupa Birliği’nde İstihdam, Eğitim ve Meslek Eğitimi, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:6, Ankara.

- İKV,(2001), **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumı**, İKV Yayınları, İstanbul.
- İŞKUR,(2003), **Toplu Pazarlık Yoluyla Esneklik**, İLO yayınları,Ankara
- KENAR, Necdet,(2003a), “**Yeni İş Yasasının İstihdama Muhtemel Etkileri**”, *MESS, Mercek Dergisi*, Temmuz, 2003.
- KENAR, Necdet,(2003b), “**Kamu İstihdam Hizmetleri: İş ve İşçi Bulma Kurumundan Türkiye İş Kurumuna Ne Değışecek?**” *MESS, Mercek Dergisi*, Ekim, 2003.
- KENAR, Necdet; (2004), “**Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye**”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi Ekim Sayısı.
- KESİCİ M. Rauf -Ahmet SELAMOĞLU (2005) “**Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm**” “İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Haziran, 2005
- KILIÇ, Cem; (2003), “**Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi**”, İşveren Dergisi Ekim Sayısı, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48 ,
- KJELLSTROM, Sven “Avrupa İstihdam Stratejisi ve Avrupa Sosyal Fonu”, Avrupa Sosyal
- KUTAL Metin,(2000-2001) “**Türkiye İş Kurumu Çalışma Hayatımıza katılırken Bazı Gözlem ve Beklentiler**”, İş Hukuku ve iktisat dergisi C16, S4-5, Kasım 2000, Şubat 2001, Ankara.s1
- ÖZKAPLAN Nurcan,(1995),”**Kamu ve Özel İstihdam Büroları, yan yana mı?**”, İstihdam Dergisi, İBBK, Nisan-Haziran 1995, s19 – s22.
- Sayın, A. K., (2002), **Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları**, Ankara : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- Talas, C., (1997), **Toplumsal Ekonomi**, Ankara: İmge Kitabevi.

- TİSK, (2002), **Avrupa Birliği İstihdam Paketi, Komisyon ve UNİCE Görüşleri**, Y.No: 217, Ocak 2002, Ankara
- TİSK, (2006), **Genişlemiş Avrupa Birliğinde Dönemsel Çalışma**, Kasım, Ankara
- TİSK, (2006), **İşsizliğin Çözümü: Girişimci Odaklı yaklaşım**, Yay.No:267, Ankara.
- TİSK, (2007), **Genç İşsizliğin Sempozyumu**, Özel Sayı I, Ankara
- Törüner, M., Lordoğlu, K., (1991), **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Tunalı, İ. (2004), **İstihdam Durum Raporu; Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması**, Türkiye İş Kurumu: Ankara.
- TÜSİAD, (2002), **İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Artırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü**, İstanbul: TÜSİAD.
- Uşen, Ş., (2007), “**Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları**”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 13: 65-94.
- <http://ab.calisma.gov.tr/web/>
- http://www.genclikpostasi.org/v1.5/condocs//Genclik%20Politikolari/AB/roset_taplani.pdf
- YAMAN, Sevinç; (2001), “**Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikaları**”, TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Aylık Bülten (Aralık Ayı).