

T. C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İktisat Anabilim Dalı
İktisat Politikası Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİNDE
İSTİHDAM POLİTİKASI: KIRGIZİSTAN ÖRNEĞİ**

Chinara SARYGULOVA

2501070953

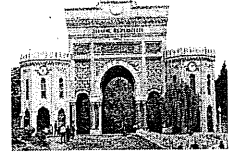
Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Seyhun DOĞAN

İstanbul 2011



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüz İKTİSAT POLİTİKASI Bilim Dalı'nda ders dönemindeki Eğitim - Öğretim Programını başarı ile tamamlayan 2501070953 numaralı CHİNARA SARYGULOVA'nın hazırladığı "ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİNDE İSTİHDAM POLİTİKASI:KIRGIZİSTAN ÖRNEĞİ" konulu YÜKSEK LİSANS/ DOKTORA-TEZİ ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca 31.03.2011 PERŞEMBE günü saat 11:30'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin*Kabulü*...ne* OYBİRLİĞİ /OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI(*)	İMZA
PROF.DR.MUSTAFA E.ERKAL	<i>Kabulü</i>	<i>[Signature]</i>
PROF.DR.MİTHAT ZEKİ DİNÇER	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>
DOÇ.DR.SEYHUN DOĞAN	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>
DOÇ.DR.BİNHAN ELİF YILMAZ	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>
YRD.DOÇ.DR.SELMAN YILMAZ	<i>Kabul</i>	<i>[Signature]</i>

ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİNDE İSTİHDAM POLİTİKASI: KIRGIZİSTAN ÖRNEĞİ

Chinara SARYGULOVA

ÖZ

Çalışmada Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde, günümüzde gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun, her ekonominin en aktüel konularından biri olan işsizlik sorunu ve bu ülkelerde uygulanan istihdam politikaları ele alınmıştır. Çalışmanın amacı geçiş ekonomisi olarak adlandırılan bu ekonomilerde, işgücü piyasası yapısı ve özellikleri, uygulanan istihdam politikaları ve onların başarılılığı analiz ederek, istihdam politikası ile ilgili öneriler getirmektir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İstihdam, İstihdam Politikası, Orta Asya Türk Cumhuriyetleri, Kırgızistan

EMPLOYMENT POLICIES IN CENTRAL ASIAN TURKIC REPUBLICS: THE CASE OF KYRGYZSTAN

Chinara SARYGULOVA

ABSTRACT

This study examines the issue of unemployment which is one of the most actual problem of all countries' regardless of the level of the economic development – and employment policies in Central Asian Turkic Republics.

The aim of the study is to make suggestions about employment policies, analyzing structure and feature of labor markets and employment policies in these transit economies.

Keywords: Unemployment, Employment, Employment Policy, Labor Market, Central Asian Countries, Kyrgyzstan.

ÖNSÖZ

Bir ekonominin en önde gelen amaçlarından biri işsizlik oranının tam istihdam düzeyine yakın bir oranda azaltılmasıdır. Bunun için devletler çeşitli istihdam politikaları kullanarak, işgücü piyasasına müdahale etmektedirler.

1990'lı yıllarda bağımsızlıklarının kazanan Orta Asya Türk Cumhuriyetleri, piyasa ekonomisine geçiş reformları uygulanmıştır. Piyasa ekonomisinde, planlı ekonomiden farklı olarak, işsizlik sorunu kaçınılmazdır. İşsizlik oranının sıfır olduğu Sovyetler döneminden, piyasa ekonomisine geçildiğinde, bu ülkelerde işsizlik oranı aniden yükselmiştir.

Bu çalışmada, Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde, Kırgızistan'ı örnek alarak işgücü piyasası, uygulanmakta olan istihdam politikasının inceleyerek, daha etkin istihdam politikası için öneriler sunmak amaçlanmıştır.

Çalışma yapılırken incelenen ülkeler için yeterli ve güncel verilere ulaşmada güçlüklerle karşılaşmıştır.

Çalışmaya olan değerli katkı ve teşviklerinden dolayı danışman hocam Doç. Dr. Seyhun DOĞAN'a ve diğer hocalarıma teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ / ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLOLAR LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK - İSTİHDAM KAVRAMLARI VE İSTİHDAM POLİTİKASI

1.1. İŞSİZLİK KAVRAMI	3
1.1.1. İşsizliğin Tanımı	3
1.1.2. İşsizliğin Teorik Çerçevesi.....	5
1.1.3. İşsizliğin Türleri	8
1.1.3.1. İradi İşsizlik	8
1.1.3.2. Gayri İradi İşsizlik	8
1.1.3.3. Mevsimlik İşsizlik	9
1.1.3.4. Konjonktürel İşsizlik	10
1.1.3.5. Teknolojik İşsizlik	10
1.1.3.6. Yapısal İşsizlik	11
1.1.3.7. Friksiyonel İşsizlik	12
1.1.3.8. Gizli İşsizlik.....	12
1.2. İSTİHDAM KAVRAMI	13
1.2.1. İstihdamın Tanımı	13
1.2.2. İstihdamın Türleri.....	14
1.2.2.1. Tam İstihdam.....	14
1.2.2.2. Eksik İstihdam	15

1.2.2.3. Aşırı İstihdam	15
1.2.3. Teorik Açıdan İstihdam	16
1.2.3.1. Klasik İstihdam Teorisi	16
1.2.3.2. Keynesyen İstihdam Teorisi	18
1.2.3.3. Monetarizm.....	19
1.2.3.4. Yeni Klasik Yaklaşım.....	21
1.3. İSTİHDAM POLİTİKASI	23
1.3.1. İstihdam Politikasının Türleri	24
1.3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	25
1.3.1.1.1. İşsizlik Sigortası.....	25
1.3.1.1.2. Ücret Garanti Fonu	27
1.3.1.1.3. Kısa Çalışma Ödeneği.....	27
1.3.1.1.4. Kıdem Tazminatı	28
1.3.1.1.5. Erken Emeklilik	28
1.3.1.1.6. Sosyal Yardımlar	30
1.3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları	30
1.3.1.2.1. Mesleki Eğitim.....	31
1.3.1.2.2. Danışmanlık Hizmetleri.....	32
1.3.1.2.3. Kendi İşini Kurana Yardım Programları.....	34
1.3.1.2.4. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonu	34
1.3.1.2.5. Doğrudan Kamu İstihdamı.....	36
1.3.2. İstihdam Politikasının Araçları	37
1.3.2.1. Mali Teşvik Araçları.....	37
1.3.2.2. Uluslar arası İşbirliği Araçları	37
1.3.2.3. Mevzuat Araçları	38

1.3.2.4. Nitelik Geliştirme Araçları..... 39

1.3.2.5. Üretim Teşvik Araçları..... 39

İKİNCİ BÖLÜM

ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİNDE İŞGÜCÜ PİYASASI VE İSTİHDAM POLİTİKASI

**2.1. ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİNDE GENEL
İŞGÜCÜ PİYASASININ DURUMU 41**

2.2. KAZAKİSTAN 49

2.2.1. Kazakistan'ın Genel Ekonomik Yapısı..... 49

2.2.2. Kazakistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası 54

2.3. TACİKİSTAN..... 57

2.3.2. Tacikistan'ın Genel Ekonomik Yapısı..... 57

2.3.2. Tacikistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası 59

2.4. TÜRKMENİSTAN..... 61

2.4.2. Türkmenistan'ın Genel Ekonomik Yapısı 61

2.4.2. Türkmenistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası..... 65

2.5. ÖZBEKİSTAN 66

2.5.2. Özbekistan'ın Genel Ekonomik Yapısı..... 66

2.4.3. Özbekistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası..... 69

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KIRGIZİSTAN'DA İŞSİZLİK VE İSTİHDAM POLİTİKASI

3.1. KIRGIZİSTAN'IN GENEL EKONOMİK YAPISI 72

3.1.1. Kırgızistan Ekonomisinin Sektörel Analizi 76

3.1.1.1. Sanayi Sektörü..... 77

3.1.1.2. Tarım Sektörü 79

3.1.1.3. Hizmet Sektörü 82

3.1.1.4. Ulaştırma ve Haberleşme 84

3.2. KIRGIZİSTAN’DA İŞGÜCÜ PİYASASININ YAPISI.....	85
3.2.1. Kırgızistan’ın İstihdam Durumu	90
3.2.2. Kırgızistan’da İşsizlik Sorunu.....	96
3.3. KIRGIZİSTAN’DA UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKASI ...	100
SONUÇ.....	105
KAYNAKLAR.....	108

TABLolar LİSTESİ

Tablo No	Tablo Adı	Sayfa
Tablo 1:	Ülkelerin Yıllık Büyüme Oranı, GSMH (1991-2008 yıllar arası).....	42
Tablo 2:	Kişi Başına Milli Gelir, Satın Alma Paritesine Göre (1991 -2008 yıllar arası).....	43
Tablo 3:	Çalışma Çağındaki Nüfus Sayısı (milyon kişi, 15 yaş ve üstü, 1991-2008 yıllar arası).	44
Tablo 4:	Ülkelerde Halkın Ekonomik Aktiflik Oranı (% , 1991-2008 yılları arası)...	44
Tablo 5:	Çalışanların Toplam Nüfusa Oranı (1991-2008 yıllar arası).....	45
Tablo 6:	Kazakistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri (2000-2008 yıllar arası).	50
Tablo 7:	Kazakistan'da İstihdam Durumu (2001-2008 yıllar arası).	56
Tablo 8:	Kazakistan'da Kayıtlı İşsizlik (bin kişi, %, 2000-2008 yılları arası).	56
Tablo 9:	Tacikistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri, (2000-2008 yılları arası).	59
Tablo 10:	Tacikistan'da İstihdam Durumu, (2001-2008 yıllar arası).	60
Tablo 11:	Tacikistan'da Kayıtlı İşsizlik, bin kişi, %, 2000-2008 yılları arası.	61
Tablo 12:	Türkmenistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri (2001-2008 yıllar arası).63	
Tablo 13:	Türkmenistan'da İstihdam Durumu (1992-1999 yıllar arası).....	66
Tablo 14:	Özbekistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri (2002-2008 yıllar arası). ...	68
Tablo 15:	Özbekistan'da İstihdam Durumu (2000-2007 yıllar arası).....	69
Tablo 16:	Özbekistan'da Kayıtlı İşsizlik (bin kişi, %, 2000-2007 yıllar arası).....	70
Tablo 17:	Kırgızistan'ın Bazı Ekonomik Göstergeleri (1990 ve 2000-2009 yıllar arası).....	75
Tablo 18:	Kırgızistan'ın GSMH'sinin Sektörel Dağılımı, (%, 1991-2008)	76
Tablo 19:	Kırgızistan'da 2000 yılına göre Nüfus Artış Oranı (% , 2003-2009 yıllar arası).....	85
Tablo 20:	Kırgızistan'da 15 Yaş ve Üzerindeki Çalışma Çağındaki Nüfusun Sayısı (2008).	86
Tablo 21:	Göç Eden Nüfusun Genel Toplamı (bin kişi, 2000-2008 yıllar arası).....	87

Tablo 22: Kırgızistan’da Özel ve Kamu Sektöründe İstihdam Edilenler (% , 2000, 2005-2008 yıllar arası)	90
Tablo 23: Kırgızistan’da İstihdamın Sektörlere Göre Yapısı ve Artışı (% , 2000, 2006-2008 yıllar arasında, 2000 yılı bazında).....	90
Tablo 24: Kırgızistan’da Bölgelere Göre İstihdam (2000 yılı bazında, bin kişi, %, 2000, 2006-2008 yıllar arası)	92
Tablo 25: İstihdam Edilen Nüfusun Cinsiyet ve Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı (% , 2007-2008 yıllar).....	94
Tablo 26: Kırgızistan’da İstihdam Durumu (2000-2007 yıllar arası).....	95
Tablo 27: Kırgızistan’da İşsizlik Oranı (2002-2008 yıllar arası).....	96
Tablo 28: Kırgızistan’da İşsiz Nüfusun Cinsiyet ve Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı (2007-2008 yılları).....	98
Tablo 29: Kırgızistan’da İşsiz Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (2007-2008 yılları).....	99

KISALTMALAR LİSTESİ

A.e.	: Aynı eser
a.g.e.	: adı geçen eser
AB	: Avrupa Birliği
ADB	: Asian Development Bank (Asya Geliştirme Bankası)
ASAM	: Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
CIA	: Central Intelligence Agency (Amerikan Ulusal İstihbarat Ajansı)
DB	: Dünya Bankası
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
DTO	: Dünya Ticaret Organizasyonu
FRD	: Federal Research Division (Amerikan Federal Araştırma Merkezi)
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
ILO	: International Labor Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	: Interbational Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KÇİA	: Kazakistan Cumhuriyeti İstatistik Ajansı (Agentstvo Respubliki Kazahstan po Statistike)
KÇİSGB	: Kazakistan Cumhuriyeti İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Ministerstvo Po zanyatosti i Socialnoy Zashity Respubliki Kazahstan)
KÇÜİK	: Kırgızistan Cumhuriyeti Ulusal İstatistik Komitesi (Natsiyonalniy Statistiçeskiy Komitet Kırgızskoy Respubliki)
KİSGB	: Kırgızistan İstihdam, Sosyal Güvenlik ve Göç Bakanlığı (Ministerstvo Zanyatosti, Socialnoy Zashity i Migracii Kırgızskoy Respubliki)
KZMB	: Kazakistan Merkez Bankası (Natsiyonalniy Bank Respubliki Kazahstan)
ÖCİK	: Özbekistan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi (Gosudarstvenniy Komitet Respubliki Uzbekistan po Statistike)
OECD	: Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)

ss.	: sayfalar
SSC	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TCUİK	: Tacikistan Cumhuriyeti Ulusal İstatistik Komitesi (Gosudarstvenniy Komitet Statistiki Respubliki Tadjikistan)
TDİK	: Türkmenistan Devlet İstatistik Komitesi (Gosudarstvenniy Komitet Turkmenistana po Statistike)
TDK	: Türk Dil Kurumu
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	: T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Deneği
UNDP	: United Nations Development Program (Birleşmiş Milletler Geliştirme Programı)
UNECE	: United Nations Economic Commission for Europe (Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu)
v.b.	: ve bunun gibi
v.s.	: vesaire
yy.	: yüz yıl

GİRİŞ

Planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecinde, tüm eski SSCB ülkelerinde olduğu gibi, Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde de, ekonomik ve sosyal hayatı etkileyen yeni ve zor bir geçiş süreci gerçekleşmektedir. Bu ülkelerde gerçekleştirilen reformların amacı, etkili olmayan Sovyet yöntemlerini, piyasa yöntemleri ile değiştirmek olmuştur. Bunun sayesinde, mülkiyet ve ekonomik faaliyet türleri, ekonomik faaliyet ögeleri arasındaki ilişki ve mekanizmalar, ekonomik faaliyetin amacı ve ilgisi değişmektedir. Ayrıca, sanayi, ticaret, finans vs. ekonomik süreçlere katılan işgücünün ekonomik ve sosyal durumu da değişmektedir.

Geçiş süresinde ekonominin değişmesi, çalışanların durumunu zorlaştırmaktadır. Piyasa ekonomisinin oluşumunun mülkiyet durumunu, ekonomik ilişkileri, sanayi ve finansal yapıları tamamen değiştirmesi, üretimin düşmesine, iş yerlerinin azalmasına, üretime dönük faaliyet alanlarından işçilerin toplu olarak çıkartılmasına, fiyat ve enflasyonun artmasına, halkın gelirinin ve dolayısıyla yaşam seviyesinin düşmesine neden olmaktadır.

Sovyetler döneminde, bütün insanlara iş imkânı sağlanıyordu ve ülkelerde işsizlik sorunu söz konusu değildi. Fakat piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte, ülkeler halkın büyük çoğunluğunun işsiz kalması, dolayısıyla, devletin işsizlere iş imkânı sağlayabilmek için istihdam politikaları araçları ile işgücü piyasasına müdahale etmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Piyasa ekonomisi uygulayan ülkeler için istihdam sorunu yeni değildir. Ancak, daha yeni piyasa ekonomisine yeni geçiş yapan Orta Asya Cumhuriyetleri gibi ülkeler için çözüm yolunun bulunması gereken ve aşılması güç bir sorun durumundadır.

Bu bakımdan çalışmanın amacı, Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde ve özellikle Kırgızistan'da örneğinde, işgücü piyasasının gelişim sürecini açıklamak ve piyasa ekonomisinin oluşumu ve gelişimi içinde işsizliği azaltmaya yönelik istihdam politikalarını inceleyerek, bu politikaların etkinliğini arttırmaya yönelik öneriler sunmaktır.

Bu kapsamda, çalışmanın birinci bölümünde işsizlik ve istihdam kavramlarının tanımları, türleri ve teorik erevesi ele alınmakla beraber, istihdam politikasının türleri ve araçları incelenmiştir.

İkinci bölümde ise, Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinin piyasa ekonomisine geçiş süresi içinde genel ekonomik yapısı, işgücü piyasası, işsizlik durumu ve işsizlik sorununu çözmeye yönelik istihdam politikaları ele alınmıştır.

nc ve son bölümde ise, Kırgızistan'da piyasa ekonomisine geçiş nedeniyle yapılan reformların ülke ekonomisine etkisi kapsamında genel ekonomik yapısı, işgücü piyasası ve uygulanan istihdam politikası analiz edilerek, sonuçları değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK - İSTİHDAM KAVRAMLARI VE İSTİHDAM POLİTİKASI

Bir ekonominin en genel amacı, toplumun refah seviyesini yükseltmek için gerekli olan ekonomik politikaları uygulamaktır. Hükümetler tarafından uygulanan politikalar içinde istihdam konusu, üretim faktörlerinden biri olan emeğin iktisadi olduğu kadar beşeri boyutu nedeniyle de ayrı bir öneme sahiptir.

İstihdam ve işsizlik – günümüzde bir ekonominin gelişmesinde en önemli sorunlardan biridir. İşsizlik düzeyi ülkedeki suç oranı, halkın yaşam düzeyi, göç oranı gibi sosyal, ekonomik, siyasi ve psikolojik faktörleri doğrudan etkilemektedir. Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO) verilerine göre, 2000 yılı itibariyle dünyadaki açık işsizlerin sayısı yaklaşık 160 milyona ulaşmış olup, bunların çoğunluğunu da ilk kez iş arayanlar oluşturmaktadır. Bu işsizlerin 53 milyonu gelişmiş ülkelerde veya geçiş ekonomilerinde bulunmaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde 500 milyon işçi günde 1 doların altında ücretle çalışmaktadır. Bu demektir ki, 6 milyarı aşan dünya nüfusu içinde 1 milyara yakın kişi işsiz ve eksik istihdam gibi temel istihdam sorunları ile karşı karşıya bulunmaktadır. Nüfus artış verileri dikkate alındığında, dünyadaki işsizlerin sayısı her yıl 100 milyon kişi artarken, buna karşılık yılda sadece 50 milyon kişi yeni istihdam kapasitesini yaratabilmektedir. Bu demektir ki, dünyadaki işsizlik sorunu her geçen yıl biraz daha katlanarak, artmaya devam etmektedir.¹

1.1. İŞSİZLİK KAVRAMI

1.1.1. İşsizliğin Tanımı

İşsizlik, işgücünden üretim amacıyla yararlanılmasından bu yana süregelen ve son yüzyıl boyunca alınan tüm ekonomik ve sosyal politika önlemlerine rağmen

¹ ILO, - Key Indicators of the Labour Market 2001–2002, (Çevrimiçi)
<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicats.htm>, 30.06.2010.

gittikçe etkisini artıran, ekonomik sistemi olumsuz yönde etkileyen bireysel ve toplumsal bir gerçektir.² İşsizlik, çalışmak isteyip de iş bulamadığı için çalışamayan çalışma çağındaki nüfusun, nedeni kendileri olan bir beceriksizlik olmayıp, ekonomi yönetiminde söz sahibi olanların bir beceriksizliği olan toplumsal merkezli bir olgudur. İnsan gücünün her ne şekilde olursa olsun zaman itibarıyla israfı işsizlik olarak ifade edilebilir.³ Diğer bir tanımlama ise işgücünün, isteyerek gerçekleşmeyen, irade dışı ve istenilmeden ortaya çıkan ve birkaç gün, hafta ya da aylar boyunca çeşitli nedenlerle işsiz kalması durumudur. İşsizliğin bir anlamı da, bir kısım işgücünün gönülsüz olarak yaşadığı bir işsizlik süreci olmaktadır.⁴ İşsizlik genel olarak bir ekonomideki emek arzı ile emek talebi arasındaki farktır.⁵

Uluslar arası çalışma örgütü (ILO)'nün 1954 yılındaki çalışma istatistikleri sekizinci uluslar arası konferansında işsizliğin tanımı değişik açıdan verilmiştir:

Belirli bir yası asan ve belirli bir gün ve hafta içinde aşağıdaki gruplara girenler işsiz sayılırlar:

a) İstihdam edilmeye hazır olan işgücünün geçici olarak işlerinin kesilmesi halinde veya iş anlaşmaları sona ererek işsiz kalan ve ücretli iş arayanlar,

b) Daha önce hiç istihdam edilmemiş bulunan ve belli bir devre içinde çalışmaya hazır bulunanlar ve ücretli bir iş arayanlar ile mesleklerinde son statüsü ücretli sayılmayanlar veya çalışmayı bırakmış olanlar,

c) Hemen çalışmaya hazır olan herhangi bir işi olmayanlar ve belli bir dönem sonra işe başlamaya hazır olan kişiler,

d) Geçici olarak veya belirsiz bir süre için istenmiş olan, ücretsiz kişiler.

² Handan Kumaş, "İşsizliğin Psiko-Sosyal Boyutu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Değerler Üzerindeki Etkileri", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 4, Ekim-Kasım-Aralık 2001, s.10.

³ Mehmet Gök, **İşgücü Piyasası ve KOBİ'ler**, Ankara, Roma Yayınları No: 12, 1. Baskı, Eylül 2004, s.34.

⁴ Swaraj P.Gupta, **Population Growth and The Problem of Unemployment**, New Delhi, 1990, s.298.

⁵ Mustafa Saatçi, "Türkiye'de İşsizlik ve Açık İşyerleri Açısından İşsizlik Durumu", **KÜ İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, Aralık 1981, s.83.

Aşağıdaki kişiler işsiz sayılmazlar:

a) Kendi baslarına bir zirai işletme veya fabrika açma arzusu içinde olanlar fakat henüz faaliyete geçmemiş olanlar ve ücretli bir iş aramayanlar,

b) Aile işletmelerinde ücretsiz çalışanlardan faaliyetlerini bırakan ve ücretli iş aramayanlar.⁶

Uluslar arası çalıma örgütünün işsizlik tanımını birçok ülke kabul görmektedir. Kısaca, belirli bir yaş üzerindeki referans dönemi içerisinde işi olmayıp, çalışmaya hazır ve iş arayan herkes işsiz denir diyerek tanımlayabiliriz. Ulusal tanımlamalar işsizliğin kapsamı yaş sınırı, iş arama ölçütleri, geçici olarak işten çıkartılanlar, iş bulma ümidini kaybedenler ya da ilk defa iş arayan bireylerin ele alınmış şekliinden farklılık gösterebilir. Bu tanıma göre, bireyin ulusal istatistiklerde işsiz olarak geçmesi için üç şart var: bağımsız işçi olarak ya da yarım zaman ücretli olarak çalışmaması gerekir, çalışabilir durumda olması gerekir, son bir ay içinde aktif olarak iş aramış olması gerekir.

İşsizlik, emek faktörünün fiili olarak üretime katılmaması olup, en yaygın tanımıyla da çalışma arzusunda ve gücünde olan ve cari ücretten çalışmaya razı olmasına rağmen iş bulamayan işgücünün varlığıdır.⁷

1.1.2. İşsizliğin Teorik Çerçevesi

İşsizliğin teorik açıdan ele alınması işsizlik sorununa çözüm önerileri getirilebilmesi açısından önem taşımaktadır. Klasik iktisatçılar fiyat mekanizmasının, görünmeyen elin yardımıyla ekonomideki tüm piyasalarda dengeyi otomatik olarak sağlayacağını düşünmüşlerdir. İstihdam konusunda da bir dengeyin yani tam istihdamın otomatik olarak sağlanacağını kabul etmişlerdir ve işsizliğin nedeni olarak hükümetlerin ekonomik yasama müdahale etmesini görmüşlerdir. Klasik iktisatçıların işsizlik konusundaki görüşleri, ekonominin kendi haline bırakılması

⁶ Berker Yaman, **Kalkınmakta Olan Ülkelerde İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları**, Bursa İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayınları, Yayın No:27, Bursa, 1977, s.46

⁷ Kemal Yıldırım – Doğan Karaman, **Makro Ekonomi**, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, 2. Basım, Yayın No: 145, Eskişehir, 2001, s. 308.

durumunda ortaya çıkacak genel denge ve tam istihdam kaynaklı düşüncelerinin bir uzantısıdır. Klasiklere göre, otomatik işleyen fiyat mekanizması ile devlet müdahalesine gerek kalmaksızın tam istihdam sağlanabilecektir. Çünkü üretilen tüm mal ve hizmetler satılacaktır. Toplam talep yetersizliğinden doğan herhangi bir işsizlik ortaya çıkmayacak ve aşırı üretim olmayacaktır. Ancak, bazı durumlarda ekonomide alıcı bulamayan mal ve hizmetler olursa, yani aşırı üretim söz konusu olduğu zaman, bu mal ve hizmetleri üreten faktörler atıl kalır. Bu durumda oluşabilecek işsizlik, bir friksiyonel işsizliktir ve geçici bir dengesizlik nedeni ile ortaya çıkmıştır.⁸ Dolayısıyla, işgücü talep fazlası ya da arz fazlası gibi bir dengesizlik bas gösterdiğinde, ücretlerin aşağı ve yukarı doğru hareketi bu dengesizliği ortadan kaldırmaktadır. Klasik iktisada göre işsizlik, sadece üretimdeki kısa dönemli dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkabilir. Bu değişimler ise, mal ve işgücü piyasasındaki fiyat ve ücret dengelerinden uzaklaşmasından kaynaklanmaktadır. Bu sebepler dışında işsizlik ortaya çıkarsa, bu işsizlik bireyin isteğine bağlı olarak oluşan “iradi işsizliktir”

1930’lu yıllarda Büyük Bunalım ile birlikte işsizliğin artması ile birlikte klasik iktisadın işsizlik sorununun piyasa mekanizması ve fiyatlar sistemine müdahale edilmeden kendiliğinden önlenebileceği düşüncesi sarsılmıştır.

J.M. Keynes tarafından 1936 yılında yayınlanan “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” kitabında gelişmiş ülkelerdeki işsizliğin yüksek ücretlerden değil, bu ülkelerdeki geniş işçi kitlelerinin satın alma güçlerini azaltan daha düşük ücret politikalarından kaynaklandığı anlatılmaktadır.⁹ Keynes ekonominin kitle halindeki işsizlikle düşük seviyede dengeye gelmesini toplam talep yetersizliği ile açıklamış ve hükümetlerin cari talebi ekonomi tam istihdam seviyesine gelineye kadar yükseltmeleri gerektiğini belirtmiştir¹⁰ Çağdaş istihdam teorisinin kurucusu olan Keynes’e göre, bir ekonominin kendiliğinden tam istihdam koşulları içinde bulunması çok az rastlanan bir durumdur. Tıpkı tam rekabet koşullarının, piyasalarda

⁸ Tevfik Pekin, **Makro Ekonomi**, Bilgehan Basımevi, 4. Baskı, İzmir, 1996, s. 126.

⁹ Ersel Birsen, **Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası**, Dilek Ofset Matbaacılık, İstanbul, 1999, ss.12-13.

¹⁰ Nusret Ekin, **Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971, s. 22.

kendiliğinden gerçekleşmesinin çok güç olması gibi, ulusal ekonomide de çeşitli işsizlik düzeylerine karşılık gelen eksik istihdam dengeleri bulunabilir. Tam istihdam dengesi, söz konusu çeşitli denge olasılıklarından ancak biridir ve en zor gerçekleşen olasılıklardandır

Keynes'e göre, işgücü arz ve talebi ile mal ve hizmet arz ve talebi arasında yakın bir ilişki bulunduğundan, fiyat ve ücretlerin tam ve esnek olması halinde bile ekonomide işsizlik ortaya çıkabilecektir. Klasik iktisatçıların ileri sürdükleri gibi, nominal ücretlerin aşağıya ve yukarıya doğru esnek olması, Keynes'e göre mümkün değildir. "Para aldatmacası" nedeni ile fiyatlardan bağımsız olarak çalışanlar nominal yüksek ücreti tercih edecekler ve fiyatlarda düşme olsa bile ücretlerin azalması kabul edilmeyecektir.¹¹ Sonuçta, Keynes işsizliğin efektif talep yetersizliğinden kaynaklandığını vurgulamaktadır. Keynes'e göre mal ve hizmet talebi is arayan herkesi çalıştırmaya yetecek düzeyde olmayabilir. Klasik işsizlik gönüllü bir işsizlik türü olup, arz yetersizliği ile açıklanırken, Keynesyen işsizlik ise gönülsüz bir işsizliktir ve talep yetersizliğine bağlanmaktadır.¹²

Neo-Klasiklere göre, tam istihdam kendiliğinden sağlanmaktadır. Neo-klasik iktisatçılar tam istihdam dengesindeki bir ekonomide işgücü ve sermaye miktarının artmasının tam istihdam dengesini bozmayacağını, bunu sağlayacak arz ve talep mekanizmalara sistemin sahip olduğunu öne sürmüşler. Neo-klasikler işsizliğin nedeni olarak bir ekonomideki güç elde etmek isteyen taraflar eşit tarafların güç paylaşımı mücadelesinde iş piyasasının fonksiyonelliğini ve esnekliğini kaybetmesinin sonucu olarak kabul etmektedirler.¹³

Neo-klasik iktisat, işsizliği iradi ve geçici olarak tanımlamakta ve işgücü piyasasının işleyişi işsizliğe izin vermeyeceğinden işsizliği bir sorun olarak kabul etmemektedir. İşgücü arz ve talebinin kesiştiği nokta denge ücret düzeyi olacağından, bu ücret ve istihdam durumunda herhangi bir işsizlik söz konusu

¹¹ Kuvvet Lordoğlu – Nurcan Özkaplan, **Çalışma İktisadı**, Der Yayınları No: 358, İstanbul, 2003, s. 404.

¹² Berrin Ceylan Ataman, **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikasının Temel Prensipleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri Eğitim Programı, Ankara, 1999, s. 50

¹³ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No: 117, Ankara, 2004, s. 3.

değildir. Eğer, işgücü piyasasında işgücü fazlası varsa, ücretlerin aşağıya doğru hareketi ile işsizlik ortadan kalkacaktır. Ancak, bireylerin denge ücret düzeyinin üzerinde çalışmak istememeleri ve iş bulamamaları durumunda iradi işsizlik görülür.

1.1.3. İşsizliğin Türleri

İşsizlik türleri hakkında bugüne kadar çeşitli yaklaşımlar ileri sunulmuştur. Yaş, cinsiyet, eğitim durumu, etnik köken gibi çeşitli kişisel karakteristiklere göre bir gruplandırma yapılabileceği gibi coğrafi dağılıma, mesleklere ve işsizliğin süresine ve nedenine göre de sınıflandırma yoluna gidilebilir. Aşağıda işsizliğin başlıca çeşitleri ele alınmıştır.

1.1.3.1. İradi İşsizlik

İradi işsizlik, piyasada geçerli olan ücreti kabul ettiği takdirde, çalışabilecek iş olduğu halde çalışmayan kişilerin meydana getirdiği işsizliktir. Bu tip işsizlikte genellikle bireylerin tembelliği ya da geçerli ücret düzeyini ve koşullarını kendi niteliklerine uygun bulmamaları veya gelir gereksinimi duymamaları gibi subjektif unsurlar rol oynar.¹⁴ İradi işsizliğin bir diğer sebebi bazı fertlerin veya ailelerin gelir talebinin çok düşük bir elastikiyete sahip bulunmasıdır. Bir ailenin birden fazla çalışabilecek üyesi bulunduğu halde, bazen o aileden sadece bir kişinin çalıştığı, diğerlerinin çalışmamayı tercih ettiği görülmektedir.¹⁵

1.1.3.2. Gayri İradi İşsizlik

Çalışabilir işgücünün geçerli ücret ve çalışma koşulları altında çalışmak istediği halde geçici veya sürekli olarak çalışabilecekleri işyeri bulamamaları durumudur. Bu durumdaki kişiye de gayri iradi işsiz denir. Az gelişmiş ülkelerdeki gizli işsizlik, konjonktürel işsizlik, mevsimlik işsizlik ve teknolojik ilerlemelerin neden olduğu teknolojik işsizlik gayri iradi işsizlik türüdür. Bu tür işsizliğin nedeni, ya sadece talep yetersizliği veya hem talep hem de sermaye yetersizliğidir. Eğer bir

¹⁴ Ertan Ziver Saver, **İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası**, DPT Yayını, No: DPT: 1067-SPD: 232, Ankara, 1971, s.4.

¹⁵ Besim Üstünel, **Makro Ekonomi**, Ankara, 1966, s.168.

ekonomide üretilen mal ve hizmetlerin tamamının satılması mümkün olmuyorsa, bu durum o piyasadaki toplam talebin üretim faktörlerinin tamamının istihdamına yetmediğini ortaya koymaktadır. Bu tür işsizliğe sadece işçiler tarafından alınacak önlemlerle çare bulunamaz. Örneğin, işçilerin daha az ücretle çalışmak istemeleri yeterli değildir. Sorunun çözülmesi için ekonominin bütünü göz önüne alınmalıdır.¹⁶

İrade dışı işsizlik kişinin kendi kontrolünde olmayan nedenlerden kaynaklanan bir olaydır. Bu tür işsizliğin önüne geçilmesi için ekonomik düzenin işleyişini sağlayan mekanizmaların beceri ile kullanılmasını gerektirmektedir. Bu işsizlik türü is bölümü ve uzmanlaşmanın ileri olduğu ülkelerde daha sık görülmektedir.

1.1.3.3. Mevsimlik İşsizlik

Mevsimlik işsizliğin genel olarak iki nedeni bulunmaktadır: birincisi hava ve mevsim şartlarının değişmesinden dolayı üretimde ortaya çıkan değişiklikler; ikincisi mevsim şartlarının değişmesi nedeniyle bazı mal ve hizmetlerin talebinde ortaya çıkan azalmalardır. Gelişmiş ve sanayi üretiminde ileri olan ülkelerde mevsimsel işsizlik, genellikle mal talebindeki değişmelerden ileri gelmektedir. Bu durum sanayi üretimin yapısı ile ilgilidir. Ekonomisi tarıma dayalı az gelişmiş ülkelerde ise mevsimsel işsizlik, gelişmiş ülkelerin aksine malın talebi ile değil arzı ile ilgili olup, üretimdeki mevsimsel değişmelerden kaynaklanmaktadır. Çünkü bu durum tarımsal üretimin yapısı ile ilgilidir.¹⁷

Turizm, inşaat ve tarım gibi sektörlerde, üretim düzeyi ve buna bağlı olarak da işsizlik oranı mevsimsel olarak dalgalanır. Bu sektörlerde, üretimin mevsimsel olarak arttığı dönemlerde çalışan kişilerin önemli bir kısmı, izleyen dönemde işlerini kaybederler ve üretim düzeyi bir sonraki dönemde artana kadar işsiz kalırlar.

¹⁶ Sadun Aren, **İstihdam, Para ve İktisadi Politika**, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998, s. 6.

¹⁷ Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi, İstanbul**, Filiz Kitapevi, 10. Baskı, 1997, s. 179.

1.1.3.4. Konjonktürel İşsizlik

Ekonomik dalgalanmaların gerileme ve durgunluk dönemlerinde, toplam talepteki daralmaya bağlı olarak ortaya çıkan işsizlik türüdür. Konjonktürel işsizliğin en önemli nedeni efektif talep yetersizliği olarak gösterilmektedir.¹⁸ Ekonomik dalgalanmaların gerileme ve durgunluk dönemlerinde, toplam talepteki daralmaya bağlı olarak ortaya çıkan, kapitalist sistemin özelliklerinden meydana gelen ve yoğun üretim kaynaklı işsizlik türüdür olan konjonktürel işsizlikte fiili hasıla, potansiyel hasılanın altındadır.¹⁹ Depresyon dönemlerinde, yani iktisadi faaliyetlerin azaldığı dönemlerde büyük kitleler işsiz kalabilir ve işsizlik uzun süre devam edebilir. İktisadi faaliyetlerin genişleyip, konjonktürün yükseldiği dönemlerde de işsizlik tamamen ortadan kalkabilir. Ama bu, konjonktürün yükseldiği dönemlerde işsizlik olmayacağı anlamına gelmez. Çünkü, fazla üretim gelirleri artırır, gelirler arttıkça tasarruflar artar; tüketim azalır ve talep yetersizliği ortaya çıkar. Bu durumda, yatırımlar kısılır ve bir süre sonra işsizlik başlar ve işsizlik uzun süre devam edebilir.²⁰ İktisadi faaliyetlerin genişleyip, konjonktürün yükseldiği dönemlerde de işsizlik tamamen ortadan kalkabilir. Konjonktürel işsizlik ekonomide yaygın olarak görülen işsizlik türüdür ve ekonominin sadece belli bir kısımlarında değil, çok sayıda sektörlerde rastlanmaktadır. İleri sanayileşmiş ülkelerde aşırı üretimin neden olduğu işsizliktir. Ortalama uzun zaman dönemleri ile görülen ekonomik durgunluğun sonucu ortaya çıkar. Özellikle dayanıklı mal üreten sanayi dallarında görülür.²¹

1.1.3.5. Teknolojik İşsizlik

Teknolojide meydana gelen gelişmeler sonucunda, emek yoğun üretim teknikleri yerine teknoloji yoğun üretim tekniklerinin kullanılması durumunda çıkabilecek işsizlik türüdür. Üretim faktörlerinin en önemli ikisi olan emek ve sermaye arasında ikame ilişkisi vardır. Teknolojinin ilerlemesine paralel olarak,

¹⁸ Dilek Eyüboğlu, **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Milli Produktivite Yayınları No: 674, Mert Matbaası, Ankara, 2003, s. 15.

¹⁹ Yıldırım – Karaman, **a.g.e.**, 313.

²⁰ Aydın Türkbâl, **İktisada Giriş**, Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 9, Diyarbakır, 1993, ss. 389-390.

²¹ Zaim, **a.g.e.**, s. 145.

işgücünün yerini makine alabilir ve daha verimli yöntemlere geçilebilir.²² Teknolojinin ilerlemesine paralel olarak, işgücünün yerini makine alabilir ve daha verimli yöntemlere geçilebilir. Yeni teknolojinin girdiği kesimlerde üretim artarken, bu kesimde çalışanlar işsiz durumuna gelir ve bu kesimden diğer kesimlere doğru emek akımı başlar. Bu nedenle teknolojik işsizliğe aynı zamanda yapısal işsizlik de denebilir. Ancak teknolojik gelişme kısa dönemde istihdam azaltıcı, uzun dönemde ise istihdam yaratıcı bir rol oynar. Uzun dönemde yan çalışma kolları ortaya çıkmakta ve işgücünü yeniden kullanma olanakları doğmaktadır.²³

Az gelişmiş ülkelerde sermaye birikimi arttıkça, bu birikimin getirdiği yeni üretim tekniklerinin eski üretim tekniklerinden daha çok sermaye-yoğun olduğu uygulamada görülmektedir. Yeni kabul edilen üretim tekniklerinde belli bir sermaye miktarı eskisinden daha az işgücü kullanımını gerektirdiğinden zaman içinde sermaye birikimi, fazla işgücünü ortadan kaldıracığına, işsizliği daha da artırabilmektedir. Yani, teknolojik ilerleme eskiden iş sahibi olan ya da öyle görünen kişilerin birer açık işsiz haline gelmesine yol açmaktadır.²⁴

1.1.3.6. Yapısal İşsizlik

Üretim araçlarının ve kapasitelerinin yetersiz olduğu, buna karşılık nüfus artışının fazla olduğu gelişmemiş ülkelerde görülen işsizlik seklidir. Bu işsizlik ekonominin yapısal özelliklerinden ve talep yapısındaki değişimlerden ileri gelen bir işsizlik türüdür. Ekonomi-içi veya ekonomi-dışı nedenlerden dolayı ortaya çıkabilir. Emegün makine ile ikamesinin veya talepteki kaymanın neden olduğu işsizlik ekonomi içi nedenlerden ileri gelir. Bazen politik ve doğal öğeler gibi ekonomi dışı nedenlerle ekonominin kapasitesinde meydana gelen daralmalar veya işgücü arzındaki ani artışlar da işsizliğe neden olabilir.

Yapısal işsizlik uzun süreli bir durumdur ve işsizlik türlerinin arasında çözülmesi ne güç olan işsizlik türüdür. Yapısal işsizlik, bir piyasada talep edilen ve

²² Cafer Unay, **Makro Ekonomi**, Ekin Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 1996, 210.

²³ Burcu Gediz, "Türkiye'de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Esneklik Yaklaşımı", **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 2000 Sayı: 6, s. 228.

²⁴ Özhan Uluatam, **Makro İktisat**, Savaş Yayınları, Gen. 9. Baskı, Eylül, Ankara, 1998, 439 s.

arz edilen beceriler arasında uyumsuzluk nedeniyle ortaya çıkar. Ücret esnekliği, işgücü mobilitesinin yüksekliği bu tür işsizliği ortadan kaldıracaktır.²⁵ Yapısal işsizliğe neden olan faktörleri, mesleki ve coğrafi dengesizlikler, teknolojik gelişmeler, yetersiz eğitim veya kamu politikaları olarak saymak mümkündür.²⁶

1.1.3.7. Friksiyonel İşsizlik

Bu işsizlik türü kısmen iradi, kısmen de gayri iradidir ve bazen yetersiz talep işsizliği olarak da adlandırılmaktadır. Ekonomide emek arz ve talebi arasında toplam denge olmasına rağmen işçilerin kısa süreler içinde işyeri değiştirilmesi esnasındaki ortaya çıkan işsizlik halidir.²⁷ İş ve yer değiştirmeler gibi geçici nedenlere dayanır ve ekonominin tümünü etkilemez. Genelde piyasa ekonomisinde ekonomik faaliyetlerin dönemsel dalgalanmaların sonucu ortaya çıkan bu işsizlik türü, genişleme dönemlerinde toplam talebe bağlı olarak azalmaktadır. İktisadi açıdan gelişmiş veya gelişmemiş bütün ülkelerde emek piyasasının iyi işlememesinden dolayı doğan arazi işsizliktir. İşgücü piyasasının iyi organize edilmemiş olması, işgücü piyasasındaki bilgi eksiklikleri, işgücünün mobilete eksikliği, üretim girdilerinin zamanında sağlanamaması, çalışabilir nüfusa yeni katılımlar, yeteneklerine uygun işyeri bulamayıp, daha iyi koşullarda iş bulabilmek umuduyla işlerini bırakanlar gibi nedenlere bağlanabilir. Bazı işçiler boş gezerken bazı yerlerin işçi araması gibi durumlar olabilir. Her iki tarafın da piyasa şartları hakkında tam bilgiye sahip olmamalarından dolayı meydana geldiği gelmektedir.

1.1.3.8. Gizli İşsizlik

Bazı insanlar çalışıyor gibi görünürler fakat faaliyetlere olumlu bir katkısı olmaz. Genellikle iktisaden geri kalmış veya az gelişmiş ülkelerde çok rastlanan gizli işsizliği marjinal verimliliği sıfır yada sıfırın altında olan işçilerin durumu olarak tanımlayabiliriz. Bu kişiler fiilen çalışıyor görünmelerine hatta faydalı şeylerin üretimine katkıları olmasına rağmen bu kişiler iş alanından çekildiklerinde üretimde

²⁵ Naci Gündoğan – M. Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, Anadolu Üniversitesi, 2. Baskı, Eskişehir, 2004, s. 207.

²⁶ Gediz, A.e.

²⁷ Zaim, a.g.e., s. 148.

hiçbir azalma olmaz. Bu tür işsizliğin tespit edilmesi açısından sağlıklı istatistik yapılması genellikle zordur. Çünkü işçiler fiilen çalışıyor görünmektedirler.²⁸

Gizli işsizlik, teknolojik bir değişme olmaksızın istihlal kapasitesine göre fazla miktarda işçinin istihdam edildiği bir hali ifade eder.²⁹ Diğer bir deyişle, çalışır görünen fakat çalıştığı işte iktisadi hâsılaya bir ilavede bulunmayan insanların halini veya düşük verimle çalışmasını ifade eder.³⁰

Bu tür işsizliğin sebebi üretim araçlarının yani sermayenin ve organizasyonun yetersizliğidir. Kasabaya veya şehre gidip iyi ücretle iş bulabilecek bir insanın ailesine veya köyüne bağlılığından dolayı, kendisine ihtiyaç olmadığı halde köyünde çalışması gizli işsizliktir. Tarımda çalışanların çoğu gizli işsizlik durumundadır.³¹

1.2. İSTİHDAM KAVRAMI

1.2.1. İstihdamın Tanımı

İstihdam kelime anlamıyla, kullanma veya çalıştırma demektir. Bu kavram, ekonomide geniş ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde kullanılır. Geniş anlamda istihdam, bir ülkenin sahip olduğu üretim faktörlerinin (emek, toprak ve sermaye) belli bir dönemde üretimde kullanılmasıdır. Dar anlamda istihdam, bir ülkede, belli bir dönemde ekonomik faaliyetlere katılacak durumda olan insan gücünün üretime katılmasıdır. Dar anlamda, üretime katılan faktörlerden yalnız emek ele alınmaktadır. İstihdam kavramı, genel olarak dar anlamda yani emek için kullanılır.

Geniş anlamda istihdamı üretim faktörlerinin gelir sağlamak amacıyla çalışması ya da çalıştırılması olarak tanımlamak mümkündür. Dar anlamda istihdamın tanımı, işçilerin çalıştırılması veya üretim faaliyetinde bulunmalarıdır.³² İstihdam, işçilerin bir gelir veya ücret karşılığında çalıştırılması ya da çalışma gücünde ve isteğinde olan kişilerin ücret karşılığında hizmetlerinden yararlanılması olarak da

²⁸ Erol Kutlu, **İktisadi Kalkınma ve Büyüme**, Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 1575, Eskişehir, 2004, s. 123.

²⁹ Zaim, **a.g.e.**, s. 131.

³⁰ **A.e.**, 125.

³¹ Gediz, **a.g.e.**, s. 221.

³² Türkbâl, **a.g.e.**, s. 381.

geçmektedir.³³ İstihdamın geniş anlamda, bir ekonomide belli bir dönem içinde üretim faktörlerinin mevcut teknolojik düzeye göre kullanım derecesidir olarak tanımlanabilir.³⁴ Bir başka tanıma göre, istihdam; ücret karşılığında çalışma arzusu ve gücünde olan bireylerin hizmetlerinden yararlanma demektir. Ama sadece emek değil, bununla beraber diğer üretim faktörlerinin de istihdamı söz konusu olduğu sürece, istihdam, bir toplumda mevcut üretim faktörlerinin, üretim faaliyetlerinde kullanılarak, onların üretici hizmetinden yararlanma şeklinde tanımlanabilir.

1.2.2. İstihdamın Türleri

İstihdam, tam, eksik ve aşırı istihdam olmak üzere üç şekilde sınıflandırılabilir.

1.2.2.1. Tam İstihdam

Tam istihdamı, “işgücünün istihdam hacmine eşit olduğu ekonomik durum”, “makro düzeyde toplam işgücü talebinin toplam işgücü arzına eşit olduğu ekonomik durum” ve “çalışma arzu ve yeteneğinde olan kimselerin topluca üretime katılabildikleri ekonomik durum” olarak çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür.³⁵

İşgücü için tam istihdam, ülkede mevcut çalışmak isteyen herkesin is bulabildiği, üretim faaliyetlerine katılarak mal ve hizmet ürettiği durumu ifade etmekte kullanılır. Bu kavram, diğer üretim faktörleri için de söz konusu olup, toplumdaki tüm kaynakların “tam çalışır” durumda olmaları, atıl kaynak bulunmaması anlamına gelir. Ayrıca, geçici işsizlik durumu dışında, çalışma irade ve kararında olan işgücünün üretime katılabildiği iktisadi duruma “tam istihdam” demektir.³⁶

Ekonomi tam istihdamdayken, tüm üretim faktörleri üretime katıldıklarından reel milli gelir ulaşabileceği en yüksek düzeye ulaşmaktadır. Bu halde ekonomi, belli bir teknoloji düzeyinde üretebileceği mal ve hizmetlerin en fazlasını üretiyor

³³ Ali Özgüven, **İktisat Bilimine Giriş**, Filiz Kitabevi, 7. Baskı, İstanbul, 1997, s. 399.

³⁴ Hüseyin Karakayalı, **Makro Ekonomi**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1991, s. 177.

³⁵ Unay, **a.g.eç**, s. 207.

³⁶ Aren, **a.g.e.**, s. 127.

demektir. Bu durumdaki bir ekonomide üretim faktörlerinden her birinin en verimli olabileceği, yani üretime en fazla katkıyı yapabilecekleri yerde olmaları önemli bir sorundur. Böylece, tam istihdam hedefinin önemli iki ayağını, kaynakların etkin dağılımı ve yaratılan gelirin adil bir şekilde dağılımı oluşturmaktadır.³⁷

Bir ülkede her kaynağın kendi içinde homojen yapıda olmaması nedeniyle üretim faktörlerinin tam istihdam düzeyinde olup olmadığını belirlemek oldukça zordur. Tüm ekonomik kaynakların belli bir dönemde üretime katılması her zaman mümkün olmadığından; tam istihdam sadece, üretim faktörü olarak piyasaya sunulmuş olan kaynakların tam çalışma halinde bulunması durumunda geçerlidir.³⁸ Bu bakımdan tam istihdam aynı zamanda bir ekonomik analiz aracıdır. Tam istihdama ulaştıktan sonra üretimi artırmanın tek yolu, yatırımları artırmak ya da emek verimliliğini yükseltmektir. Çalışmanın amacının üretim, üretimin amacının da tüketim olması nedeniyle tam istihdam bir amaçtan çok araç rolünü üstlenmelidir.³⁹

1.2.2.2. Eksik İstihdam

Bir ulusal ekonomide üretim öğelerinin var olan teknolojik düzeye göre tam ve en etkin bir biçimde kullanılmamasıdır. Çalışabilir nüfusun bir kısmı geçici veya sürekli olarak geçerli ücret düzeyinde ve çalışma koşullarında iş bulamamaktadırlar. Öte yandan sermaye malları tam kapasite ile çalışmamakta, toprak teknolojik olanaklara göre en iyi biçimde değerlendirilememektedir. Böylece, ekonomide üretilen mal ve hizmet miktarları, üretilmesi olanaklı bulunanın altında kalmaktadır. Kaynaklar israf edilmekte, ulaşılabilecek refah düzeyinin altında bir yaşam standardı sürdürülmektedir.

1.2.2.3. Aşırı İstihdam

Mevcut üretim faktörleri tam istihdam durumunda olmasına rağmen, hala talep varsa; yani arz edilen üretim faktörleri miktarından daha çok faktör aranıyor ve istihdam edilmek isteniyorsa, böyle bir ekonomide aşırı istihdam şartları geçerlidir.

³⁷ Pekin, **a.g.e.**, s.112.

³⁸ Türkbal, **a.g.e.**, s. 384.

³⁹ Unay, **a.g.e.**, s. 208.

Bu durumda çalışan işgücü, normal çalışma sürelerinden daha fazla çalıştırılmakta ve geniş anlamda ekonomideki bütün üretim faktörleri tam istihdam kapasitesinin üzerinde faaliyet göstermektedir. Bunun da nedeni, ekonomideki aşırı talebin bir kısmını karşılamak, yani toplam arzı artırmaktır.⁴⁰ Ancak, üretim faktörlerini sınırsız bir şekilde artırmanın mümkün olmaması, ekonomide enflasyonist baskılara neden olacaktır. Çünkü toplam talebin toplam arzdan fazla olması fiyatları yükseltecek ve talep enflasyonuna neden olacaktır. Bu ortamda mevcut ekonomik kaynakların üretim faktörü haline dönüştürülmesinin zorluğu nedeniyle, üretim faktörlerinin fiyatlarının ve üretilen ürünlerin maliyetlerinin artması, fiyatlar genel düzeyini artırarak maliyet enflasyonuna neden olacaktır.⁴¹

1.2.3. Teorik Açıdan İstihdam

Bu bölümde, istihdam teorik olarak, Klasik İstihdam Teorisi, Keynes ve Modern İstihdam Teorisi ve Keynes sonrası yaklaşımlar olmak üzere üç başlık altında incelenecektir.

1.2.3.1. Klasik İstihdam Teorisi

Klasik ekonomik düşüncenin kurucusu Adam Smith'dir. 1776'da yayımlanan "Milletlerin Zenginliği" isimli eseri bu düşüncenin başlangıcı olmuştur. Adam Smith'in düşüncesi bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler ilkesini benimsemiş ve refaha ulaşmak için ılımlı vergiler ve adalete dayalı hoşgörülü bir idari sistem yeterli demiştir.

Klasik istihdam teorisine göre, genel denge tam istihdam düzeyinde sağlanmaktadır. Mahreçler adı verilen yasaya göre her mal arzı kendi talebini yaratır. Piyasaya mal arz eden herkes, diğer taraftan da eşit değerlerde başka mallar talep edecek ve böylece piyasadaki toplam arz ve talep daima birbirine eşit olacaktır. Talebi olmayan malların üretimi ise fiyat mekanizması sayesinde engellenecektir. Ya da başka bir ifade ile üretilen her mal satılabilecektir. Bunun sonucunda, ekonomi

⁴⁰ Halil Dirimtekin, **Makro İktisat**, Bizim Kitabevi, Eskişehir, 1981, s. 199.

⁴¹ Pekin, **a.g.e.**, s.114.

tam istihdamda dengeye gelecektir. Kısaca; ekonominin tamamında talep yetersizliğinden başka bir ifade ile aşırı üretimden kaynaklanan bir gayri iradi işsizliğin ortaya çıkması mümkün değildir.⁴²

İnsanlar kendi ihtiyacı olan malları satın almak için, kendi ürettiği malları satacaktır. Burada amaç para almak değildir; para yalnızca kendi ihtiyaçlarını temin etmek için kullandığı bir araçtır. Klasikler kazanılan gelirlerin tamamının harcadığı kabul etmektedirler. Fakat insanlar gelirlerinin tamamını harcamaz bir kısmını tasarruf ederler. Bu durumda da ekonomide toplam talep arz edilen mallardan daha az olacaktır. Böylece talep yetersizliği ve buna bağlı işsizlik hali ortaya çıkabilir. Bu da ekonominin tam istihdamda olmadığını gösterir. Tasarruflar nedeniyle ekonomide ortaya çıkabilecek bu aksaklık Klasik iktisatçılar tarafından Faiz teorisiyle çözülmeye çalışılmıştır.

Klasik iktisatçılara göre faiz sermayenin fiyatıdır. Bu fiyat tasarruf edene tüketimden feragat ettiği için ödenmekte ve tasarruflar ekonomiye kazandırılmaktadır. Böylece gelirlerin tümü harcadığından toplam arz toplam talebe eşit olacaktır.⁴³

Klasik modelde piyasalarda tam rekabet koşulları geçerlidir ve bu bağlamda, fiyatlar ve ücretlerin tam esnek olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla işçiler istedikleri anda iş bulabilmekte ve firmalar istihdam etlikleri iş gücünün miktarını herhangi bir maliyete katlanmadan diledikleri gibi değiştirebilmektedirler.

Klasik görüşe göre, emek arzı belirli ücret karşılığında sunulmaya hazır çalışma saatleri toplamından ibarettir. Yani, emek arzı ücretin bir fonksiyonudur. Emegini sunmaya hazır emekçi ücret ile boş zaman arasında tercih yapmak durumundadır. Ücret yüksek ise boş zamanın alternatif maliyeti de yüksek demektir. Bu durumda boş zaman tercih edilmeyecek ve daha fazla iş gücü saati ile çalışmaya yönelecektir. Su halde, emek arzı reel ücretin pozitif bir fonksiyonudur. Mikro

⁴² Tezer Öcal, **Makro İktisat**, Arıkan Yayıncılık, 17. Baskı, 2007, s.8

planda ise emek talebi ücretin negatif bir fonksiyonudur. Girişimcinin göz önüne alacağı husus, çalıştıracağı marjinal emek biriminin firmanın hasılatına yapacağı ilave ile firmasına yükleyeceği maliyetidir. Marjinal emek biriminin hâsılatı ücreti aştığı sürece girişimci emek talebini artıracak, aksi durumda hâsılatı daraltacaktır. Firma açısından emek talebi, ücret, emeğin marjinal ürün hasılına eşitlendiği seviyede dengelenecektir.

Klasik yaklaşımda emek piyasasının en önemli özelliği, bu piyasanın son derece etkin bir şekilde islemesidir. Öte yandan klasik kuramda istihdam hacmi, ister bir işletme düzeyinde olsun, ister ulusal ekonominin bütününde olsun emek arzı ve talebi tarafından belirlenmektedir. Bir piyasa incelemesi olduğunda da ilk yapılacak şey, o piyasa ile ilgili talep ve arzın nasıl belirlendiğini, yani hangi etkenlere bağlı olduğunu saptamak ve daha sonra piyasa dengesinin nasıl kurulacağını araştırmak gerekir.

1.2.3.2. Keynesyen İstihdam Teorisi

Birinci Dünya Savaşının baslarına kadar olan dönemde hiç kimse tarafında klasiklerin otomatik denge mekanizmasından şüphe edilmemiştir. Yani “her arz kendi talebini yaratır” teorisi geçerliliğini korumaktaydı. Ancak birinci Dünya Savaşını izleyen dönemde ve özellikle 1929 yılında başlayan Büyük Buhran adı verilen dünya bunalımının etkisiyle, gelişmiş ülkelerin sürekli ve yaygın bir nitelik alan işsizlik ile tam istihdam görüsünü bağdaştırmak imkânsız hale gelmiştir.

Keynes işsizliğin sebebini 1936 yılında yayınlanan “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Kuramı” adlı kitabında talep yetersizliği ile açıklayarak Klasik Kuramı eleştirmiştir. Keynes’e göre ekonomide istihdam hacminin belirlenmesinde temel etken arz ve taleptir. Ekonomiler kendiliğinden tam istihdam seviyesine gelemmez. Gerçekte durum ekonomilerin her zaman eksik istihdam olmasıdır. Tam istihdam düzeyi özel bir durumdur. Tam istihdam ancak toplam talep ve toplam arzın tam istihdam düzeyinde eşit olması ile gerçekleşir. Tam istihdam seviyesine ulaşabilmek için devletin talebi artırıcı politikalarla piyasaya müdahale etmesi gerekir.

Keynes'in görüşleri yalnızca klasik modelin zaafalarını ortaya koymakla kalmamış, kendinden sonraki makroekonomik teorilerinde temelini oluşturmuştur. Keynes'e göre klasik modeller ancak kapsamlı bir modelin özel durumları olarak kabul edilir. Keynes'in klasik teorideki is gücü talebi anlayışına karşı esaslı bir itirazı yoktur. Firmalar reel ücrete göre hareket etmekte ve is gücü talebini buna göre belirlemektedir. Ancak Keynes'in karşı olduğu, klasik teorinin is gücü arzı konusundaki görüşleridir. Klasiklerin ücretlerin de diğer fiyatlarla beraber tam esnek olduğunu varsaymalarına karşın Keynes fiyatların ve özellikle ücretlerin katılığını savunmuştur. Fiyatların ve ücretlerin katılığı özellikle kendini aşağı tabakalarda göstermektedir. Yani ekonomideki talep azalması karşısında fiyatlar ve ücretler düşmeyecektir. Bunun nedenleri arasında piyasaların tam rekabetten uzak olmaları, asgari ücret düzenlemeleri, işveren ve işçiler arasındaki uzun vadeli sözleşmeler ve sendikalar gösterilebilir. Bütün bunlar toplam talepteki azalmaya karşılık nominal ücretlerin düşmesini önleyecek, ekonomi eksik istihdam seviyesine gelecek ve klasiklerin aksine gayr iradi işsizlik ortaya çıkacaktır. Ücretler daha aşağıya çekilse de istihdamı arttırmaya yetmeyecektir.⁴⁴

Klasik modelde işgücü arzı reel ücretlerin artan bir fonksiyonudur. Reel ücretler arttığında işçiler daha fazla çalışmakta ve işgücü piyasasına girenler artmaktadır. Aksi durumda ise işçiler daha aza çalışmak istemektedirler. Bu durumda işsizlik iradidir ve sebep işçilerin daha düşük ücretlerde çalışmayı istememelerinden kaynaklanmaktadır. Keynes klasiklerden farklı olarak tasarrufları faizin değil gelirin bir fonksiyonu olduğunu öne sürmüştür. Faiz sermaye arz ve talebine göre değil, para arz ve talebine göre oluşmaktadır.

1.2.3.3. Monetarizm

Modern anlamda parasal teorinin İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıktığı görülmektedir. Monetarizm, Klasik ekonominin günümüz koşullarında yeniden yorumlanmış bir biçimi olarak kabul edilebilir.

⁴⁴ Yıldırım – Karaman, **a.g.e.**, ss. 141-142.

Keynesyen iktisat 1950–1970 yılları arasında büyük kabul görmüştür. Ancak, bu anlayışa çeşitli eleştiriler de yöneltilmiştir. Chicago Okulu etrafında yer alan ve öncülüğünü Milton Friedman’ın yaptığı parasalcıların eleştirileri, bu eleştirilerin içinde en önemlisi ve sistematik olanıdır. M.Friedman paranın ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisini Keynes’ten farklı bir biçimde yorumlamıştır. Friedman’a göre, ekonomik birimler, para arz fazlası ile tahvil yerine mal satıl alırlar. Bundan dolayı paranın mal piyasasındaki etkisi dolaysız bir etki olabilir. Hâlbuki Keynesyen yaklaşımda bu etki dolaylı bir etkidir. Para-tahvil-faiz haddi yatırım biçiminde ortaya çıkar.⁴⁵

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında önemli bir iktisadi düşünce haline gelen bu teorik yaklaşıma “paracılık” (monetarizm) adının verilmesi ilk defa 1968 yılında, bu düşüncenin ünlü temsilcilerinden biri olan Karl Brunner tarafından başlatılmıştır.⁴⁶

Keynesyen yaklaşımda emek arzı nominal ücret oranına endekslenmiştir. Yani emek arzı nominal ücretin bir fonksiyonu olarak kabul edilmiştir. Friedman, Keynesyen yaklaşımı bu noktada eleştirmiş ve emek arzını beklenen ve reel ücretin bir fonksiyonu olduğunu ileri sürmüştür.

Friedman fiyatların esnek olduğu varsayımını kabullenmiş ve emeğin uyarlayıcı bekleyişler çerçevesinde fiyat bekleyişi olduğunu kabul etmiştir.

Varsayımlar çerçevesinde Milton Friedman’a göre, serbest piyasa mekanizması kısa dönemde eksik istihdama neden olsa bile uzun dönemde tam istihdam durumu sağlayacaktır. Kısa dönemde beklenen fiyat düzeyi ile gerçekleşen fiyat düzeyi farklıdır. Bunun için, hükümetler genişletici politikalar izleyerek kısa dönemde işsizlik oranını düşürebilirler. Ancak beklenen fiyat düzeyinin gerçekleşen fiyat düzeyine eşit olduğu uzun dönemde, hükümetler genişletici politika izleyerek işsizlik oranı üzerinde bir etki yapamazlar.

Enflasyon haddi ile işsizlik haddi arasında ters bir ilişki olduğunu ifade eden Phillips eğrisi anlayışı ancak kısa dönemde geçerlidir. Uzun dönemde işsizlik haddi

⁴⁵ Юрий Олегов, *Экономика Труда*, Учебник, Wolter Kluwer, Москва, 2010, s. 155.

⁴⁶ Vural Savaş, *İktisadın Tarihi*, 4. Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2000, s. 870.

enflasyon haddinde tamamen bağımsızdır.⁴⁷ Kısacası, parasalcı iktisatçılara göre piyasa mekanizmasının serbest işleyişi, ekonomide kendiliğinden bir istikrar sağlayabilecek niteliktedir. Bunu engelleyen yalnızca hükümetin piyasaya olan müdahaleleridir.⁴⁸

Friedmman ve Phelpes'e göre tüm işçileri geçici olarak aldatmak mümkündür ancak her zaman şaşırtmak mümkün değildir. Eninde sonunda işçiler temel olarak kabul edilen enflasyon oranının yükseldiğinin farkına varacaklardır. Böyle bir ortamda enflasyon oranını artırarak işsizliği azaltma imkânı ortadan kalkacaktır. Burada karşımıza uzun dönemde gerçekleşen ve beklenen enflasyon oranına birbirine eşit olduğu durumdaki işsizlik oranı yani, doğal işsizlik kavramı ortaya çıkmaktadır. Doğal işsizlik oranı aynı zamanda emek arzı ile emek talebinin birbirine eşit olduğu noktadaki işsizlik oranı olduğundan, konuya arz ve talep cephelerinden yaklaşılması mümkündür. Arz yönünden ele alındığında doğal işsizlik oranını değiştiren temel faktör işgücünün demografik yapısının zaman değiştirmesidir. Zaman içinde işgücü içinde işsizlik oranları diğer gruplara göre daha yüksek olan grupların oranının yükselmesi doğal işsizlik oranının yükselmesine neden olacaktır. Doğal işsizlik oranını etkileyen talep faktörlerinin basında ise vasıfsız ve düşük vasıflı işçilere olan talebin azalması gelmektedir. Bu durum vasıfsız işçilerin ücretlerin düşmesine ve işsizlik oranlarının yükselmesine neden olarak doğal işsizlik oranının yükselmesini sağlar. Bunların dışında işsizlik sürelerinin uzaması doğal işsizlik oranının yükselmesine neden olacaktır. İşsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerde işsizlere yapılan ödemelerin artması, işçilerin rezervasyon ücretlerini yükselterek doğal işsizlik oranının artmasına neden olmaktadır. Bunun gibi teknolojik değişim oranı ve ürün ve emek piyasalarında rekabetin derecesi gibi faktörlerde doğal işsizlik oranını etkilemektedir.

1.2.3.4. Yeni Klasik Yaklaşım

Yeni klasik yaklaşım, Alfred Marshall, Léon Walras ve Carl Menger etrafında oluşan okulları içine alan bir genel düşünce çerçevesidir. Bu yaklaşımın en

⁴⁷ Öcal, a.g.e., s.12.

⁴⁸ Halil Seyidoğlu, **İktisat Biliminin Temelleri**, Güzem Cem Yayınları, İstanbul, 2006, s.724.

önemli özelliği piyasa olaylarıyla ilgili geniş kategorileri kişisel düşüncelere indirgemesi, ekonomi biliminin alternatifler arasında sübjektif seçim yapmanın, kişinin temel aksiyonuna bağlı bulunduğunu iddia etmesidir.

Yeni klasik ekonomi, değer teorisi konusunda 19. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan marjinal devrim ile başladığı kabul edilmektedir. Yeni klasik ekonomi tek bir düşünce okulu değildir, alt-okulların karışımıdır. Bu alt okulların ortak yanları, piyasa süreçlerini koordine eden özellikleri piyasada kişilerin planları ve sübjektif değerleriyle açıklamaya verdikleri ağırlıktır. Kişiler piyasada teknolojik bilgi, sosyal alışkanlıklar ve uygulamalarla kaynakların kıtlığı gibi zorlayıcı faktörlerin etkisi altında değerlendirme yapmaktadır.

Bu yaklaşım, ekonomik genel dengenin oluşumunu incelerken “rasyonel beklentiler hipotezinden” hareket etmektedir. Rasyonel beklentiler hipotezi, kişilerin gerekli bilgileri kullanarak beklentilerini çok çabuk değiştirdiklerini varsaymaktadır. Rasyonel beklentiler görüşü, kişilerin her türlü bilgiyi kullanarak, sadece geçmiş deneyimlerine dayanarak değil, aynı zamanda şimdiki ve gelecekteki politika beklentilerine göre hareket edeceklerini savunur.⁴⁹

Bu yaklaşım, ekonomik genel dengenin oluşumunu incelerken, Rasyonel Beklentiler Hipotezinden hareket etmektedir. Rasyonel Beklentiler Hipotezine göre, bireyler, ekonomik beklentilerini oluştururken, eldeki bilgiyi en iyi şekilde değerlendirmekte ve eğer bilimsel modellerin performansına yakın tahminler üretmişlerse, bu hatalarını sistematik olarak tekrarlamamakta ve hata kaynaklarını tahsis etmektedirler. Bu genel denge yaklaşımına çok önemli iki özelliği daha bulunmaktadır. Bu iki özelliğin birincisi, fiyatlar, piyasalardaki arz ve talebi dengeye getirmek üzere sürekli olarak değişirler, değişen arz ve talebe uyum gösterirler.

İkincisi, ekonomik birimler, kendi çıkarları doğrultusunda hareket ederlerken, son derece dikkatli davranırlar. Bireyler, faydalarını en üst düzeye çıkarma, firmalarsa, kar en üst düzeye çıkarma hususunu ısrarla takip ederler. Bu iki nokta ile birlikte, piyasaların sürekli olarak dengede oldukları şeklinde bir sonuç oluşur. Buna

⁴⁹ Zafer Tunca, **Makro İktisat**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2005, s. 274.

göre belirli bir anda gözlem konusu olan piyasa öğeleri, piyasalardaki öğelerin fiyat algılamalarına göre optimal arz ve talep davranışlarının bir sonucu olarak görülmektedir. Arz ve talep davranışlarının optimal olması, piyasa aktörlerinin, piyasa konusu olan ticaretin sunduğu bütün imkânları kullandıkları anlamına gelmektedir.

Piyasalarda en uygun dengelerin kurulabilmesi için, her şeyden önce fiyatların ve ücretlerin tümüyle esnek olması gerekmektedir. Bu durumda yeni klasikler özellikle bu noktada Keynesçilerden ve Paracıardan ayrılmaktadırlar.

Rasyonel Beklentiler Hipotezi ile birlikte Piyasaların sürekli dengede olduğu hipotezi bir araya geldiğinde, iktisadi olayları, Paracı ve Keynesçi iktisatçılara göre çok farklı değerlendiren ve çok farklı sonuçlar üreten yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Yeni klasik yaklaşıma göre, talep uyarıcı politikalar yetersizdir ve Keynesçi ve Paracı ekonomik modeller tutarsızdır.

Paracı yaklaşımın, farklı sonuçlara varmakla birlikte Keynesçi yaklaşımlarla zaman zaman uzlaştığı görülmektedir. Ancak Yeni Klasik yaklaşımla Keynes'çi görüşler arasında hiçbir uzlaşma olmadığı görülür. Yeni klasiklere göre piyasa ekonomisi, paracılarınkinden daha güçlü, uyum kabiliyetine sahiptir. Piyasalarda ortaya çıkabilecek dengesizlikler, çok kısa bir sürede giderilebilirler. Bu kısa süre, faydalı ve anlamlı bir politika uygulaması için yeterli değildir. İktisat politikaları, kısa vadede dahil reel büyüklükleri etkileme gücüne sahip olmayan, tümüyle faydasız araçlar olarak görülmektedir.⁵⁰

1.3. İSTİHDAM POLİTİKASI

Bütün dünya devletlerinin, sahip oldukları ekonomik düzen ne olursa olsun, öncelikle ele aldıkları amaç tam istihdama ulaşmaktır. İstihdam politikası, devletin tam istihdama ulaşmak için karar alması ve bunlar uygulaması olarak tanımlanabilir.⁵¹

⁵⁰ Merih Paya, **Makro İktisat**, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997, s.332

⁵¹ Vural Savaş, **Politik İktisat**, Tıplı 4 Bası, İstanbul, 2005, s. 39

Gelişmiş ülkeler mevcut işgücünü çalıştırmak yönünden son derece başarılıdır. Bu gibi ekonomilerde, işsizlik; ihracatın azalması veya yatırımların duraklaması gibi geçici veya konjonktürel nedenlerden dolayı ortaya çıkmaktadır. İşsizliğin nedeni bu tür geçici sebepler olunca, tam istihdama ulaşmak amacı da kısa dönemli bir amaç olmakta ve ihracatı ve yatırımları arttırıcı tedbirlerin alınması ile yeniden tam istihdama yakın bir düzeye ulaşabilmektedir.

Gelişmekte olan ekonomilerde işsizlik yapısalıdır, yani, işsizliğin sebebi ihracat veya yatırımlardaki azalma gibi geçici sebep olmayıp, sanayileşmenin gerçekleşmemesi, hızlı nüfus artışı ülkenin ekonomik yapısından kaynaklanmaktadır. Bu yüzden gelişmekte olan ülkelerde işsizliğin önlenmesi uzun vadeli bir amaçtır.

Gelişmiş veya gelişmekte olan ülke olsun, işsizlik, dönemler itibarıyla azalıp çoğalmasına rağmen tüm ekonomilerin ortak sorunudur ve her ülke kendi koşullarına uygun istihdam politikası oluşturup, bu doğrultuda önlemler almaktadırlar.

1.3.1. İstihdam Politikasının Türleri

Devletlerin uyguladıkları istihdam politikaları temelde aktif ve pasif olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunların birincisi: ⁵²

Pasif istihdam politikalarıdır. Pasif istihdam politikaları işgücüne, işsiz kaldığı dönemde gelir desteği sağlayarak iş piyasasından kopmaması temel felsefesi üzerine kurgulanmış çeşitli politika araçlarından oluşmaktadır. Bu politikalar aşağıda ayrıntılı olarak tanımlanmıştır.

İkincisi ise, *aktif istihdam politikalarıdır.* Aktif istihdam politikaları, bireylerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik her türlü faaliyetlere verilen genel addır. Bireylerin istihdam edilmesini sağlayacak, niteliklerini geliştirmeye yönelik her türlü faaliyet bu kapsamda değerlendirilebilir. Meslek kursları, danışmanlık hizmeti ve kariyer rehberliği hizmetleri gibi aktif istihdam politikası türleri, ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenecektir.

⁵² Павел Златин —Марина Крекова —Василий Соколянский, Социология и Психология Труда, Часть 1, 3-е издание, МГИУ, Москва, 2008, s. 212.

1.3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlamakta, bu nedenle işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içermektedir. Pasif işgücü piyasası politikalarının çeşitli türleri vardır ve her pasif politikanın işleyişi ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bu tedbirler genellikle işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarından oluşmaktadır

1.3.1.1.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası en yaygın ve en efektif politika olarak, en fazla öneme sahip olan pasif programdır. İşsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. İşsizlik ödeneğinden kimlerin hangi koşullarda yararlanacağı ve bu yararlanma süresinin ne kadar olacağı uygulamadan, hedeflenenlere ve ülkenin sosyo-politik durumuna göre değişen bir yapı arz etmektedir. İşsizlik sigortasının uygulandığı ülke korumacı bir yapıya sahipse, yani sosyal bir devlet yapılanması mevcutsa, işsizlik tazminatından yararlanan sayısı ve süresi oldukça fazla olabilmektedir.

İşsizlik tazminatının iki önemli ayağı mevcuttur. Birincisi işsizlik sigortası, diğeri ise işsizlik yardımudur. İşsizlik sigortası çalışanları hedeflemektedir. Sigortanın uygulanması, uygulayan ülkenin sosyo-politik ve ekonomik durumuna göre değişmektedir. İşsizlik sigortası fonuna belirli bir süre prim ödeyen çalışanların, işsiz kaldıkları süre zarfında satın alma gücünün korunmasını sağlayan programlardır. Fondan yararlanma şartları yasada (ödeme ve prim süreleri) belirtilmiştir. Burada kişiye kendi inisiyatifi ya da istihdam kurumu aracılığı ile iş buluncaya kadar gelir desteği sağlanması hedeflenmektedir.

İşsizlik tazminatının diğer önemli ayağını ise işsizlik yardımı oluşturmaktadır. Bu pasif politika ile işsizlik sigortası fonundan yasa gereği yararlanmayı hak edemeyen ama işsiz olan bir kitle, hedef kitle olarak alınmaktadır.

Bazı ülkeler kimlerin, hangi koşullarda bu programdan yararlanacağını hukuki olarak belirtmişlerdir.⁵³

İşsizlik Sigortası uygulaması, temel olarak ülke genelinde gerçekleşen yapısal dönüşüm çerçevesinde ya da firma bazında çeşitli nedenlerle işini kaybeden işçilere geçici gelir desteği sağlamak ve bu kişilerin aktif bir şekilde iş piyasası içinde olmalarını sağlamak amaçlarıyla uygulanmaktadır. Yapısal dönüşümler; ekonomik dalgalanma veya ekonomik anlamda kapsamlı değişikliklerin olduğu dönemlere denilmektedir. Kriz durumları dışında bu değişimler uzun dönemde ülke nüfusunun önemli bir kısmının yararına sonuçlar verecektir. Kriz dönemlerinde işsizlere ödenecek işsizlik ödeneği işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlayacak (konjonktürel dalgalanma) ve ekonomik istikrara katkı sağlayacaktır. Ekonomik dönüşüm programları uygulayan ülkelerde, yapısal dönüşüm programlarında başarılı olabilmek ve bu programlar çerçevesinde işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlayabilmek amacıyla işsizlik sigortası uygulamaya konulabilir. Bahsedilen bu geçiş döneminde ekonomi bir miktar işsiz üretmekte ve bu işsizlerin satın alma gücünü korumada, işsizlerin iş piyasasından kopmadan tekrar istihdama dâhil edilmesinde işsizlik sigortası önemli bir rol oynamaktadır.

İşsizlik sigortasının temel amacı işsiz kalan işgücünün iş piyasasından kopmaması iken bazen de tam tersi olarak işsizlerin sayısının artmasına neden olabilmektedir. Bu süreçte işçiler gelir getirici bir işte çalışmak yerine işsizlik ödeneğinden faydalanmayı düşünebilmektedir. İşgücü arzlarını geri tutabilmektedirler. Özellikle işsizlik ödeneğinin uzun süreli ve yüksek oranlı olduğu durumlarda bu durum sıkça görülebilmektedir.

Pasif istihdam politikası olan işsizlik sigortası, aktif istihdam politikalarıyla eşgüdüm içerisinde yürütülmelidir. İşsiz kalan kişilerin işsizlik sigortasının bitiminden önce tekrar istihdama dahil edilebilmeleri için çeşitli ülkeler aktif programlarını bu yönde şekillendirmektedirler. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nde işsizlik sigortası kapsamında işini kaybeden kişi ilk altı ay en son almış olduğu

⁵³ Recep Varçın, **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, 1. Baskı, Ankara 2004, s.15.

maaşın %60'ını alırken, işsiz kaldığı süre içerisinde aktif programlardan birisine katıldığı zaman işsizlik sigortasından alacağı ücret 10 puan artmakta ve bu süre içerisinde katılımcıların programla ilgili masrafları istihdam kurumu tarafından karşılanmaktadır.⁵⁴

1.3.1.1.2. Ücret Garanti Fonu

Pasif istihdam politikaları içinde çalışanları korumak ve desteklemek amacıyla türetebilecek çok sayıda politika bulunmaktadır. Bu politikalar içinde ücret garanti fonu, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesi hallerinde (işverenin konkordato ilan etmesi veya iflası nedenleri ile) çalışanların, iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını garanti etmek amacıyla, uygulanmakta olan bir yapılanmadır. Ücret garanti fonu ile çalışanların iş ilişkisinden kaynaklanan alacaklarını karşılayarak; bu kişilerde ücret alamadan boşa çalışma (angarya) gibi bir duruma karşı korunması amaçlanmaktadır. Ücret Garanti Fonu sosyal devlet ilkesinin gereği olarak; çalışma hayatına küsebilecek işgücünü, iş piyasasında tutabilmek adına uygulanan pasif tedbirlerden birisidir.

1.3.1.1.3. Kısa Çalışma Ödeneği

İşsizlik Sigortası ve Ücret Garanti Fonuna ek olarak uygulanan bir diğer pasif istihdam politikası da Kısa Çalışma Ödeneğidir. Ücret Garanti Fonunda olduğu gibi Kısa Çalışma Ödeneği de çalışanları koruma maksadıyla türetilmiş pasif bir tedbirdir. Kısa Çalışma Ödeneği İş Kanunumuzda “genel ekonomik kriz ya da Bakanlıkça kabul edilebilecek zorlayıcı nedenler (işverenin kendi kusuru olmaksızın) sebebiyle, işverenin üretimi en az üçte bir oranında azaltmak zorunda kalması ya da üretimi kısmen veya tamamen durdurması hallerinde işçilerin gelir kaybını gidermeyi amaçlamaktadır” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kısa Çalışma Ödeneği, Ücret Garanti Fonunda olduğu gibi, çalışma hayatını ve çalışma barışını koruma ve çalışanların dışsal sebepler dolayısıyla ezilmelerinin engellenmesi amaçlarıyla uygulanmaktadır.

⁵⁴ A.e., s. 18.

1.3.1.1.4. Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı ile çalışanların işyerinde iş güvenliğinin sağlanması hedeflenmektedir. Kıdem tazminatı ile işveren işten atmayı düşündüğü elemanına tazminat ödemek zorunda kalmaktadır. Dolayısıyla işverenler çalışanlarını kolayca işten atamamaktadırlar. Kıdem tazminatı uygulaması iş yerlerinde iş güvencesini sağlayan bir sistemdir. Bu güvence sistemi genel ekonomi açısından çalışan işgücünün işsiz kalmayacağı anlamına gelmektedir. Ayrıca bu güvence sistemi işverenlere, firmanın uzun dönemde istikrar yakalamasını, kurumsallaşmasını ve yeni çalışan almanın yüksek maliyetlerinden kaçınmasını sağlayacaktır. Bu sebeple kıdem tazminatı işletmelerde istikrarı sağlayan bir özelliğe sahiptir. İşverenler işten atmayı düşündükleri personele tazminat ödemektense, bu kişileri ya eğitimden geçirerek değişen koşullara ve işletmenin ihtiyacına göre istihdam etmeye devam etmekte ya da personelin kariyer planlamasını ve performans değerlendirmesini yaparak personelin iş akdini fesih etmek yerine işletme için uygun olabilecek bir başka birimde değerlendirme yoluna gitmektedir.

Kıdem Tazminatı bazı sakıncaları da bünyesinde bulundurmaktadır. Kıdem Tazminatı; iş yerlerinde ve iş piyasasında mobilitenin azaltılması, işverenlere yeni bir yük getirmesi, verimsiz personelin işten atılmaması gibi sakıncalar oluşturmaktadır. Ayrıca kıdem tazminatı uygulama olarak işsizlik sigortasına alternatif teşkil eden bir yapı oluşturmaktadır. İşsizlik sigortasının uygulandığı pek çok ülkede kıdem tazminatı uygulanmamaktadır.⁵⁵

1.3.1.1.5. Erken Emeklilik

Bir diğer pasif işgücü piyasası politikası ise halen iş piyasasında bulunan ve verimliliği düşmekte olan yaşlı nüfusun erken emekli edilmesi olarak tanımlanabilir. Aslında böylesi bir politikanın uygulanması çok sık görülen bir durum değildir. Erken emeklilik, çok ciddi sosyal güvenlik sorunlarına yol açabilecektir. Çalışmayan çok sayıdaki insanın oluşturacağı; sosyal problemlerin yanı sıra yeni emekli olan çok sayıda birey sebebiyle, devletin sosyal alandaki harcamaları normal artış hızının çok

⁵⁵ A.e., s. 20.

üzerine çıkabilmektedir. Sosyal güvenlik konusu ise bu politikanın yumuşak karnı olmaktadır. Çünkü erken emeklilik gibi uygulamalar sosyal güvenlik fonlarının aktüellik dengesini alt üst edebilecek bir etkidir. Bozulan denge bu fonlarda ve dolayısıyla devlet bütçesinde açıklara sebep olmaktadır. Ancak ekonomik anlamda en belirgin etkisi; enflasyonu arttırarak, ekonomik büyümeye negatif yönlü etki yapması ve işsizliğe neden olmasıdır.

Erken emeklilik gibi pasif politikalar, yapısal uyum politikaları çerçevesinde uygulanmalıdır. İçinde bulunulan geçiş dönemi ya da yapısal değişim dönemlerinde ülkeler erken emeklilik programları ile işgücünü istenilen şekle sokmayı deneyebilirler. Ancak dikkat edilmesi gereken husus; erken emeklilik uygulamaları sebebiyle bozulan sosyal güvenlik aktüel dengelerinin, tekrar dengeye gelmesini için uzun sürelere ihtiyaç duyulmasıdır. Erken emeklilik gibi bir politikayı tercih eden bir yönetimin güçlü bir ekonomik yapıya ve genç bir nüfus oranına sahip olması gerekmektedir. Bozulan dengenin hızlı bir şekilde dengeye gelebilmesi için oluşacak açıkların, hem ekonomik hem de demografik açıdan, hemen kapatılması gerekmektedir. Erken emeklilik, gerek sektörel bazda gerekse de sektörün alt bileşeni alanlarda, tek tek ya da tamamını içerecek şekilde yapılandırılabilir.

Erken emeklilik: daha çok yaşlı işgücünün istihdam edildiği sektörlerde ve işletmelerde kullanılabilen; geçiş sürecinde veya yapısal dönüşüm dönemlerinde ekonomik ve demografik parametrelerin uygunluğu ölçüsünde başvurulabilecek bir yoldur. Geçiş sürecinde ve yapısal dönüşüm dönemlerinde uygulanan özelleştirme faaliyetleriyle, ekonomik olarak zarar eden veya çeşitli nedenlerle kapatılması söz konusu olan işletmelerde erken emeklilik uygulamasıyla verim arttırılabilir. Piyasa ekonomisine yeni geçmeye çalışan ülkelerde bir defaya mahsus olarak işten atılma riski yüksek olan yaşlı işgücünün erken emekli edilmesi önerilebilir. Bu durum genç ve tecrübesiz işgücünün daha deneyimli işgücü ile rekabet edemediği sektörlerde de uygulanabilir. Gençlerin işsiz kalmasındansa yaşlıların erken emekli edilmesi sosyal açıdan daha adaletli görülmektedir.

1.3.1.1.6. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım, toplumda gelir desteğine ihtiyaç duyan bu destek olmaksızın hayatını sürdürmede zorlanabilecek bireylere yönelik yapılabilecek; aynı, nakdi her türlü yardımı içeren programlara verilen genel addır. Bu haliyle sosyal yardım programlarının bir istihdam politikası olup olmadığı tartışmalıdır. Ayrıca yardım yapılan hedef kitle işgücü niteliğine haiz bile olmayabilmektedir. Ancak bireylere gelir desteği sağlaması (yardımların bir kısmı aynı de olabilmekte, belediyelerin kömür dağıtımı gibi) ve işgücü niteliğine olan bireyler için işsizlik yardımıyla aynı neticeleri vermesi sebebiyle değinilmesinde fayda görülmüştür.

Sosyal yardımlar diğer pasif tedbirlerle organize bir şekilde yürütülmelidir. İşsizlik sigortasından yararlanan bir kişinin sosyal yardımlardan da yararlanması adaletsiz bir dağılıma sebep olmaktadır. Bu kapsamda bu yardımların dağıtımında bir üst organizasyonun hizmet alanları ve bölgeleri tespit etmesi gerekmektedir. Belirlenecek bölge ve alanlara hizmetlerin planlı ve yaygın bir şekilde götürülmesi kanımızca daha faydalı olacaktır. Aynı zaman da böylesi bir üst kuruluşun varlığı pasif tedbirleri yürütmekle sorumlu istihdam kurumunun da bu yardımlardan tam haberdar olmasını sağlayacaktır. Bu sayede mükerrerliklerde yaşanmayacaktır.

1.3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları

Kamu istihdam hizmetlerinin ana görevi işveren ile çalışanların buluşturulmasıdır. Ancak işgücünün nitelikleri işveren beklentileriyle her zaman uyşamamaktadır. Tam da bu durum, yani işin gerektirdiği niteliklerle işgücünün niteliklerinin uyşamaması, aktif istihdam politikalarının uygulama gerekçesini oluşturmaktadır. İşgücü işverenin istediği niteliklere haiz olmadığında kamu istihdam hizmetleri çerçevesinde bu kişilerin nitelikleri arttırılabilir. Mesleki eğitim ve gelişim kursları bu amaçla kullanılmaktadır. Aynı zamanda bireylerin iş piyasasında karşılaşılabilecekleri her türlü sorunu aşmalarına yarım etmek maksadıyla yapılacak kariyer danışmanlığı hizmetleri de bu kapsamda değerlendirilebilmektedir.

1.3.1.2.1. Mesleki Eğitim

İşsizlik türleri arasında en yaygın ve çözülmesi diğer türlere göre daha kolay olan yapısal işsizliğe karşı mücadele etmede en fazla uygulanan ve en efektif yoldur. Kalkınma ve büyüme ile değişen ekonomik ve teknolojik koşullar üretim şartlarını ve rekabet gücünü etkilemekte, çok daha fazla nitelikli elemana ihtiyaç duyulmaktadır. Çoğu yapısal işsizlik durumunda, piyasada genel olarak çok sayıda açık iş ve bu açık sayısının en az iki-üç katı işsiz varken nitelik uyuşmamasından dolayı bu işler açık kalabilmektedir. Bazı durumlarda da mevcut işgücünün vasıflarının demode olması ya da o alanda talep olmaması nedeni ile bazı işler açık kalabilmekte ve bireyler sahip olduğu vasıflar doğrultusunda istihdam edilememektedir. Kamu istihdam kurumları doğrudan ya da bazı eğitim kuruluşları ile işbirliği içerisinde çalışarak organize ettiği mesleki beceri kazandırma eğitimleri ile bu sorunu aşmaya çalışmaktadır.⁵⁶

Bu kapsamda kamu istihdam kurumları işgücü talebinin hangi sektörlerde oluştuğunu, işgücü piyasasında niteliksel iyileştirmelerin hangi sektörlerle yönelik olarak yapılması gerektiğini, işsizlerin vasıflarının neler olduğunu ve bu kişilerin işsiz kaldıkları zaman aralığını en iyi bilen ve buna uygun politika gerçekleştirebilecek durumda olan tek kurum olmaktadır. Bu nedenle kamu istihdam kurumları, mesleki eğitim verilecek alanları belirlemekte ve talebin olduğu bu mesleklere göre de işgücü yetiştirme kursları organize etmektedir. Ancak burada da dikkat edilmesi gereken konu işgücü piyasasına ilişkin veri ve bilgilerin doğru ve tüm toplumu kapsayacak şekilde olması gerektiğidir. Bu haliyle kamu istihdam kurumunun uygulayacağı her türlü politika bileşimi için veri ve bilgi hayati öneme sahiptir.

Meslek edindirme veya geliştirme kurslarının konusu, süresi, hedef kitlesi ve finansman kaynakları, içinde bulunulan sosyal ve ekonomik şartlara göre değişmektedir. İşgücü yetiştirme programları çeşitli kurum ya da kuruluşlarca sağlanmaktadır. Belirtilen kurum ya da kuruluşlar mesleki eğitim programlarını hazırlayabilmektedirler. Bu programlarla, hemen istihdam edilemeyen ancak iyi

⁵⁶ Varçın, a.g.e., s. 35

niteliklere sahip işgücünün kurslardan sonra istihdama dahil edilmesi hedeflenmektedir. İstihdam konusunun kurs başlamadan halledilmesi yani mezun olacak kursiyerleri istihdam edecek kurum ya da kuruluşların kurs başlamadan daha doğrusu kurs fikri oluştuğunda tespit edilip herhangi bir olumsuzluğa yer verilmemesi gerekmektedir. İşgücü yetiştirme programları ekonomik gelişme ve yatırımı teşvik amaçlarıyla da kullanılabilir.

Mesleki eğitim kursları ya da İşgücü yetiştirme programları diğer istihdam politikaları ile yakından ilişkilidir. Örneğin işsizlik sigortasından yararlanan işsizlerin mesleki eğitim programına alınarak yeniden istihdama katılmaları işsizlik sigortası uygulamasını pekiştiren ve bir ölçüde tamamlayan bir olgu olmaktadır. İşsizlik sigortası kapsamında bulunan ve kısa sürede istihdam edilemeyecek durumda olanlara ya da bu kapsamdaki uzun süreli işsizlere kamu istihdam kurumları mesleki eğitim hizmeti sunabilmektedir. Bazı ülkelerde işsizlik sigortası kapsamında bulunan kişilerin mesleki eğitime katılarak istihdamını kolaylaştırabilmek amacıyla kamu istihdam kurumları teşvikler sunmaktadır.

1.3.1.2.2. Danışmanlık Hizmetleri

Aktif istihdam politikası kapsamında üzerinde durmamız gereken bir başka konu da danışmanlık hizmetleri olmaktadır. Danışmanlık hizmetleri iki başlık altında incelenebilir. Bu başlıklar: işsizliği önlemede; işgücüne katılacak gençlerin iyi ve nitelikli yetiştirilmesini sağlayan kariyer danışmanlığı ile mevcut işsizlere danışmanlık hizmeti sunan iş danışmanlığıdır. Danışmanlık hizmetleriyle işsizlerin işsiz kaldıkları sürelerin kısaltılması hedeflenmektedir. Bu hizmetler yukarıda da belirtildiği gibi ikiye ayrılmaktadır. Birinci bölümü meslek seçme ya da mesleğe yeni girme aşamasında olan gençlere yönelik olarak Meslek (Kariyer) Danışmanlığı hizmeti ile yetişkin işsizlerin iş arama becerilerini arttırmaya ve işgücü piyasasına ilişkin bilgilerin sağlandığı İş Danışmanlığı hizmetleri olmaktadır.

a) *Kariyer Danışmanlığı:* Kariyer danışmanlığı hizmetinin hedef kitlesini meslek seçme ya da işe başlama arifesindeki gençler oluşturmaktadır. Bu hizmet gençlere; meslekleri tanıyıp, meslekler hakkında bilgi sağlama ile yeteneklerine

uygun bir meslek seçmelerinde onlara yol göstermeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda gençlerin yetenek ve becerilerini tespit etmek amacıyla eğilim analizleri gibi testler uygulanmaktadır. Test uygulanan gençlerle yapılan mülakatlarda testlerin sonuçları değerlendirilmekte ve yeteneklerine uygun meslekler belirlenmektedir. Gençlerin bu meslekler için yapması gerekenler örneğin gitmesi gereken okullar ya da bölümler belirlenmektedir. Gençler için bir gelecek projeksiyonu oluşturulmaktadır. Aynı zamanda işe yeni başlama aşamasında bulunan gençler içinde başlayacakları mesleğe ilişkin bilgiler, şartlara, imkânlarla ve kariyer olanaklarına ilişkin bilgiler verilmektedir.

b) *İş Danışmanlığı:* İşsiz kalan bireyler durumlarına uygun olarak danışmanlık hizmetleri almalıdırlar. Buna göre işsiz, açık birçok iş için yeterli niteliklere sahip olmasına rağmen kendisine en uygun olan ve kariyerinde doğru ilerlemeyi sağlayacak olan işe kamu istihdam kurumu danışmanları tarafından yönlendirilmelidir. Bu durumda kurum bünyesindeki danışmanlar bu kişileri ilgili birimlere yönlendirerek, bu kişilerin istihdama dahil olmasını sağlayabileceklerdir. Bunun için işsiz, kuruma ilk geldiğinde yapılan görüşmede kişinin iş bulabilmesini kolaylaştıracak niteliklerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Nitelikleri belirlenen işsiz, açık işlerle nitelikleri uyuyorsa eşleştirilmelidir. Eğer nitelikleri açık işlerle uymuyorsa yeni nitelikler kazandırılması amacıyla mesleki eğitim gibi diğer aktif tedbirlere yönlendirilmelidir. Bu faaliyetlerin yanı sıra danışmanlar işsizlerin daha kolay iş bulabilmeleri için mülakat teknikleri ve iş piyasasına dair temel bilgileri vererek bireylerin daha kolay iş bulabilmelerini temin edebilirler.

c) *Danışmanlık Hizmetlerinin Önemi:* Danışmanlık hizmetleri aktif istihdam hizmetleri içinde çok önemli bir yere sahiptir. Kuruma gelen işsizler için ilk başvuru noktası danışmanların olması gerekmektedir. Danışmanlar, işsizlere iş piyasasına ilişkin bilgileri sunmakta, iş piyasasına yeni girecek gençlerin kariyer planlamasına yardımcı olmakta ve işsizler için diğer aktif tedbirlerin alınmasında, yol gösterici olmalarıyla çok önemli bir görev üstlenmektedir. Örneğin danışmanlar gözetiminde yapılmayan kursiyer seçimleri sonucu başlayacak kurslarda başarı oranı düşebilmektedir. Dolayısıyla mesleki eğitim kursları başlatılmadan önce kursiyerlerin danışmanlarla görüştürülmesi ve danışmanların fikirlerinin alınması

kursları daha verimli hale getirecektir. Yani danışmanlar tarafından, işsizlerin eğilimleri doğrultusunda yeteneklerine göre mesleki eğitim kurslarına yönlendirdiklerinde daha olumlu sonuçlar oluşacaktır. Bu sebeple danışmanlık hizmetleri diğer aktif tedbirler için bir anahtar olabilmektedir. Sunulan kursların ve hizmetlerin verimli şekilde yürütülmesi danışmanlık hizmetleriyle başlamaktadır. Danışmanlık hizmeti tüm dünyada en yaygın bir şekilde uygulanmaktadır.

1.3.1.2.3. Kendi İşini Kurana Yardım Programları

Rekabetin giderek arttığı bir dünyada girişimciliğin ve yeni buluşların verimlilikteki gelişmeleri sürekli kılarak yeni istihdam imkânları yarattığı ve refahı arttırdığı bilinen bir gerçektir. Yaşanan tecrübeler bu manada küçük ve orta ölçekli işletmelerin önemli bir istihdam kapasitesi yaratabileceğini göstermektedir. Bu nedenle OECD ülkelerinin çoğunda işletmelerin yeni teknolojilere adapte olmaları veya dış pazarlara açılmaları yolunda verilen hizmetler kamu tarafından sübvansiyon edilmektedir. Bu perspektifte izlenebilecek diğer politikalar; küçük işletme yöneticilerini daha iyi yönetim konusunda eğitmek KOBİ'ler üzerindeki vergi yükünü hafifletmek, kamu düzenlemelerini ve bürokratik işlemleri basitleştirmek şeklinde sıralanabilir. Bu politikalara ilaveten küçük işletmelerin ve kendi işini kuranların bölgesel esaslı kredilendirilmeleri işsizlikle mücadele başvuru yöntemleri arasındadır.

Kişilere yönelik çalışmayı teşvik sübvansiyonları içinde en yaygın uygulama girişimciliği geliştirici politikalar ile işsizlere kendi işlerini kurmaları amacıyla yapılan ödemelerdir.

1.3.1.2.4. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonu

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, gelişmiş ülkelerin çoğunda uygulanan önemli bir işgücü piyasası politika aracıdır. Ücret ve istihdam sübvansiyonları uygulamasının altında yatan ekonomik mantık; sübvansiyon ile işgücü maliyetini ucuzlatmak ve istihdam artışını teşvik etmektir. Maliyetlerdeki bu düşüş fiyat baskısını azaltarak fiyatların düşmesini sağlayacak, bu ise mal ve hizmet talebini

arttıracığından istihdam genişlemesi devam edecektir. Uluslar arası ticarete konu olan malların talebi yurt içi mallarından daha esnek olduğundan, fiyat düşüşünün talep arttırıcı etkisi yurt dışına satılan mallarda daha fazla hissedilecek ve istihdam sübvansiyonu aynı zamanda ihracat sübvansiyonu işlevi de görecektir.⁵⁷

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarını, kapsamı itibariyle üç grupta toplamak mümkündür. Bunlar:

1. Genel sübvansiyonlar;
2. Yeni işçiler için uygulanan sübvansiyonlar ve
3. Marjinal sübvansiyonlardır.

Genel sübvansiyonlar; bütün çalışanlara uygulanan sübvansiyonlar olduğundan, işverenlere önemli ölçüde beklenmedik kazançlar sağlayan uygulamalardır. Fonların bu şekilde geniş bir kitleye yayılması durumunda nispeten az sayıda işsiz iş bulabilmekte ve yapılan sübvansiyonun büyüklüğü ile kıyaslandığında işsizliğin azaltılmasının getirileri küçük olmaktadır.

Teorik olarak bu üç sübvansiyon türünden genelde marjinal ücret sübvansiyonlarının diğerlerine göre daha üstün olduğu kabul edilir.⁵⁸ Çünkü genel sübvansiyonlarda işverenler normalde sübvansiyon uygulanmasa bile işe alacakları işçileri program desteği ile işe alarak önemli karlar elde edebilirlerken, yeni işçi sübvansiyonlarında işverenler sübvansiyondan yararlanmak için fazladan istihdam yaratmak yerine işçi devrini arttırmaya yönelebilmektedirler. Sübvansiyonun belirli bir istihdam seviyesinin üstündeki istihdam artışlarına uygulandığı marjinal sübvansiyonlar bu sakıncaları ortadan kaldırabilmektedir.

⁵⁷ Lord Richard Layard, – Stephen J. Nickell, “The Case for Subsidising Extra Jobs”, **The Economic Journal**, No: 90, 1980, s.52-53.

⁵⁸ Derek Bosworth – Peter Dawkins – Thorsten Stromback, **The Economic of The Labour Market**, Addison Wesley Longman Limited, Singapore, 1996, s.441.

1.3.1.2.5. Doğrudan Kamu İstihdamı

Kamu istihdam programları genellikle belirli bir ülke veya bölgedeki yaygın ve büyük ölçekli işsizlik problemi ile başa çıkmak üzere uygulanırlar. Bu programların temel amacı o dönemdeki işsizliği azaltmak ve aksi durumda iş bulamayan gelir dağılımının alt gruplarında bulunacak kişilere iş ve gelir imkânı sunmaktır. Bu programlar ekonomik koşullar iyi olduğunda istihdam edilebileceği varsayılan gruplara yönelik olduğu için, katılımcıların uzun dönemde gelir elde etme ihtimallerini geliştirmek amaçlanmamaktadır.

Geçici istihdam hizmetleri; bir iş ya da hizmetin geçici çalışma programı çerçevesinde yerine getirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Genellikle; ekonomik kriz, özelleştirme gibi işsizliğin olağan dışı yükseldiği dönemlerde, kişilerin iş yaşamından uzun süre koparak maddi sıkıntıya düşmelerini, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmelerini önlemek amacıyla uygulanmaktadır. Bu programlar aynı zamanda işsizlerin aktif olarak iş arayıp aramadıklarını ve çalışmalarına engel bir durumları olup olmadığını saptamada da etkin bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Geçici istihdam hizmeti işsizlerin genellikle kamu ya da gönüllü sivil toplum kuruluşlarında özel bir çalışma programında geçici olarak istihdam edilmesi şeklinde uygulanmakta ve daha çok çevre işleri, sosyal ve toplumsal içerikli işlerden oluşmaktadır.

Bugün, işgücü piyasasındaki heterojen yapının işsizliği arttırdığı iddia edilmektedir. İşsizlik süresince, yüksek nitelikli işçiler düşük nitelikli işçilerin çalışabileceği boş kadroları doldurabilirler ve/veya işverenle işin gerçek gereklilikleri değişmediği halde iş için gerekli nitelik düzeyini yükseltebilirler. Bu noktada, sürekli işsizliğin önüne geçebilmek için öncelikle aktif istihdam politikalarının uygulanması önerilmektedir.

1.3.2. İstihdam Politikasının Araçları

İstihdam politikalarını uygulamakta kullanılan araçları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.⁵⁹

1.3.2.1. Mali Teşvik Araçları

Ek istihdam için ücret sübvansiyonu sağlaması: işveren, şirketin üretimini artırılması, fazla mesainin azaltılması, yeni ürünlerin üretilmesi, kalitenin artırılması, personelin verimliliğinin artırılması gibi amaçlardan biri ya da birden fazlasını gerçekleştirmeye teşvik etmek amacı ile ilave çalışan istihdam etmesinin teşvik edilmesidir.

Küçük teşebbüs vergi yükünün azaltılması: istihdam getirici araçlar içinde en önemli yeri tutan küçük teşebbüslerin yenilerinin kurulması, mevcut olanlarının geliştirilmesi ve korunması amacı ile yükümlülüklerinin en aza indirilmesidir.

Risk sermayesi: bilim ve teknoloji alanında geliştirdiği yeni icat ve buluşları ekonomiye aktararak yeni ürün haline getirmek isteyen girişimcilerin mali gücünü arttırmak ve aldığı risk yükünü azaltmak için yeni finansman kaynaklarının sağlanmasıdır.

Bankaların iş kurma kredi sistemi oluşturmaları: teknolojiyi geliştirme ve istihdam oluşturma amacı ile; yeni teknoloji alanında kendi işini kurmak veya var olan işini geliştirmek, yeni teknolojilere dayalı bir ürün veya hizmeti yeni pazarlama tekniklerini kullanarak yeni bir pazara ulaştırmasını destekleyen kredi sisteminin oluşturulması mali teşvik araçlarının kapsamında istihdam politikasının aktif olarak uyguladığı bir araçtır.

1.3.2.2. Uluslar arası İşbirliği Araçları

İstihdam oluşturmada başvurulan uluslararası araçların bazıları şunlardır:⁶⁰

⁵⁹ Sedat Murat, **Dünden Bugüne İstanbul'un İşgücü ve İstihdam Yapısı**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2007, 73, İstanbul, 2007, s.201-204.

⁶⁰ **A.e.**, s. 205.

OECD: istihdamı geliştirmeyi öngören projelerin uygulanmasında veya bu amaçla yeni projeler geliştirilmesinde İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün mali, teknik vs. yardım desteği ile tecrübe birikiminden yararlanabilir.

Birleşmiş Milletler: istihdamı geliştirmeyi öngören projelerin uygulanmasında veya bu amaçla yeni projeler geliştirilmesinde Birleşmiş Milletler Örgütünün mali, teknik vs. yardım desteği ile tecrübe birikiminden yararlanabilir.

Avrupa Konseyi: istihdamı geliştirmeyi öngören projelerin uygulanmasında veya bu amaçla yeni projeler geliştirilmesinde Avrupa Konseyinin mali, teknik vs. yardım desteği ile tecrübe birikiminden yararlanabilir.

1.3.2.3. Mevzuat Araçları

İstihdamı oluşturma ve yaygınlaştırma mevzuat açısından başvurulabilecek araçlar şunlardır:⁶¹

İstihdam ortamının geliştirilebilmesi için mevzuat: yeni iş olanaklarının yaratılması, mevcut işyerinin devam ettirilmesi, girişimcilerin destek almaları, çalışma hayatının istikrarının sağlanması için alınması gereken önlem ve teşviklerin belirlenmesi ve gerekli finansmanın sağlanmasını gerçekleştirecek bir sistemin kurulması.

Ruhsat mevzuatını basitleştirme: kendi işini kurmak isteyen girişimcilerin önündeki mevzuat engellerinin araştırılması ve bu konuda mevzuatı basitleştirici çalışmaların yapılması.

İşletme mevzuatının basitleştirilmesi: işletmelerin her türlü faaliyetleri sırasında karşılaştığı girişimin genişlemesini, faaliyetlerinin çeşitlendirmesini güçleştiren mevzuat engellerinin kaldırılması yönünde çalışmaların yapılması.

İstihdamı güçleştiren mevzuatların değiştirilmesi: kısmen çalışanları korumak, kısmen de belirli bir mesleğe girişi zorlaştıracak, o meslek ilkesine dayalı

⁶¹ A.e.

ekonomide ters etki yaratan kurallar mevcuttur. İş yasası bu kuralların değişmesini öngörmeli.

1.3.2.4. Nitelik Geliştirme Araçları

İşgücü niteliğini geliştirecek, istihdam edebilirliklerini arttırmak için de bazı araçlar bulunmaktadır.⁶²

Mevcut işsizlerin niteliklerinin yükseltilmesi yoluyla istihdam imkânlarının artırılması: bu, devlet veya özel sektör aracılığı ile yürütülecek beceri kazandırma programları ile gerçekleştirilebilir.

Çalışanların niteliklerini geliştirmek için beceri geliştirme programları: beceri kazandırma kurslarının hedef kitlesi işsizlerdir ve amacı onları istihdam etmektir. İstihdamı geliştirmenin bir diğer yolu da çalışanların niteliklerini yükselterek, bir yandan bundan daha üst kademelerde çalışmalarını sağlamakla birlikte, alt kademelerde istihdam açığı yaratarak, daha az nitelikli işsizlerin burada istihdamını sağlamak, diğer yandan da iş yerinin verimini arttırmaktır.

Bilgisayar destekli eğitim yoluyla eğitimin yaygınlaştırılması ve kalitesinin geliştirilmesi: gerek eğitim görmemiş ve işsiz olan gerekse bir öğrenim kurumundan mezun olmasına rağmen işsiz olan kişiler incelendiğinde, ortak yön olarak, bu kişilerin işgücü piyasasının gerektirdiği dallarda yeterli düzeyde beceriye sahip olmadıkları görülmektedir. Bu eksikliğin giderilmesi için modern teknoloji imkânlarını kullanarak eğitim kalitesinin yükseltilmesi ve eğitim kadrolarının geliştirilmesi doğrultusunda alınan tedbirler istihdamı arttırmada son derece önemlidir.

1.3.2.5. Üretim Teşvik Araçları

Üretimin teşvik edilmesiyle ilgili politika araçları aşağıdakilerdir:⁶³

⁶² A.e., s. 206.

⁶³ A.e., s. 207.

Kapasite kullanımını sınırlayan nedenlerin analizi: büyük yatırımlar yatırılarak kurulmuş olan sanayi tesislerinin kapasitesinden tam olarak yararlanılamadığı bilinmektedir. Kapasite kullanım ile istihdam arasındaki yakın ilişkiden dolayı, kapasite kullanımını sınırlayan nedenleri inceleyip, bu nedenlerin her biri için bir önlem geliştirilmesidir.

Pazarlamanın geliştirilmesi: kapasite kullanımını sınırlayan nedenlerin analizi ayrı bir önlem olarak öngörülmekte olsa da, nedenlerin içinde tartışılmaz bir yeri olan pazarlama etkeni ayrıca ele alınarak, kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetleri tam olarak pazarlayabilmeleri için geliştirilen önlemlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM

ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİNDE İŞGÜCÜ PİYASASI VE İSTİHDAM POLİTİKASI

2.1. ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİNDE GENEL İŞGÜCÜ PİYASASININ DURUMU

Bu çalışmada Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinin ortak ekonomik özellikleri, piyasa ekonomisine geçiş süresi içinde izledikleri ekonomik politikalar ve bu politikaların başarı derecesi ele alınacaktır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ortaya çıkan devletlerin hemen hemen hepsinde başlayan siyasi değişim hareketleri komünist rejimlerin tasfiye edilmesine yol açmış, tasfiyenin hemen ardından birçok kanun ve benzeri düzenleme ile demokratik bir toplumsal ve ekonomik kalkınma programı uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır. Orta Asya coğrafyasında; Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Türkmenistan ve Tacikistan olmak üzere beş bağımsız cumhuriyet bulunmaktadır. Bunlar Orta Asya Türk Cumhuriyetleri olarak adlandırılmaktadır.¹

Sovyetler Birliği'nin birer üyesi olan Orta Asya Türk Cumhuriyetleri, birlik döneminde merkezi planlamaya dayalı, daha çok tarımsal ürün alanı, enerji ve hammadde deposu olarak değerlendirilmişti. Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından 1990'lı yıllar sonrasında bağımsızlıklarını kazanan Orta Asya Türk Cumhuriyetleri, merkezi planlı sistemden piyasa ekonomisine geçiş kararı alarak, siyasi bağımsızlıklarının yanında ekonomik bağımsızlıklarını da gerçekleştirmişti. SSCB'nin dağılması sonrasında bu ekonomilerde yaşanan süreç genel olarak geçiş süreci diye adlandırılmaktadır. Geçiş süreci ekonomik dönüşüm yönünden "Merkezi Planlama Ekonomisi"nden "Piyasa Ekonomisi"ne geçiş göstergeleri açısından değerlendirilmektedir. Söz konusu gelişmeler siyasi, askeri, ekonomik ve sosyal açılardan önemli sonuçlar doğurmuş, toplumların tarihi gelişim çizgisinde bir sonraki

¹ Fahri Solak, "Türkiye Orta Asya Cumhuriyetleri Dış Ticaret İlişkilerinin Gelişimi", **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 18, İstanbul 2003, s.70.

aşama olan komünist topluma geçmesi öngörülen sosyalist iktisadi sistem, beklenmedik bir gelişmeyle öngörülenin tam aksi bir süreç yaşamış ve piyasa ekonomisine geçiş sürecine girmiştir.²

Geçiş sürecinin temel elemanları makro ekonomik istikrar, fiyat ve uluslararası ticareti de içeren piyasa liberalizasyonu, kamu teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi ile devletin rolünün yeniden tanımlanmasıdır.

Sovyetler Birliğinin dağılışı ciddi ekonomik ve siyasi değişikliklere yol açtı. Geçiş süreci sonucunda ulusal piyasalar küresel güçlerin etkisini ve rekabet gücünü hissetmeye başladı, devletlerin ekonomik düzenleme olanakları ise güçsüzeleşti. Tüm bu yenilikler bu bölgenin nüfusunun çoğunluğunun yaşam seviyesinin düşmesine neden olan uzun süreli ekonomik durgunluğa yol açtı.

Tablo 1: Ülkelerin Yıllık Büyüme Oranı, GSMH (1991-2008 yılları arası).

Ülkeler	1991-1997	1998-2001	2002-2008
Kazakistan	-6,6	6,9	8,9
Kırgızistan	-9,1	2,9	3,2
Tacikistan	-16,6	5,4	6,9
Türkmenistan	-6,7	7	6,2
Özbekistan	-4,9	2,8	5,7

Kaynak: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Statistical Division database. (Çevrimiçi) <http://w3.unece.org/pxweb/dialog/Saveshow.asp?lang=14> , 28.03.2010.

Tablo 1'deki verilerin gösterdiği gibi, 1990'lı yıllar içinde bütün ülkelerde negatif ekonomik büyüme gözlemlenmiştir. En çok 1991 ve 1997 yılları arası yıllık ekonomik büyüme oranı %16'ya azalan Tacikistan zarar gördü. Bu ekonomik göstergelerin nedeni ülkede doğal kaynakların kısıtlı olması, elverişsiz coğrafik konumu ve yaşanan sivil savaş ile açıklanabilir. Tabloda 1990 yıllarının sonunda ekonomik büyüme yeniden artmaya başladığı görülmektedir. Ülkeler ilk değişikliklere ve yeni düzene adapte olmaya başladıkça, durum istikrarlı olmaya başladı ve büyüme oranı negatif sayılardan pozitif sayılarla değişti.

² A.e., s. 68.

Tablo 2: Kişi Başına Milli Gelir, Satın Alma Paritesine Göre (1991 -2008 yıllar arası).

Ülkeler	1991	1995	2000	2008
Kazakistan	6289	4497	5405	10242
Kırgızistan	2286	1232	1510	1904
Tacikistan	2849	1121	985	1477
Türkmenistan	-	-	-	-
Özbekistan	-	-	-	-

Kaynak: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Statistical Division database. (Çevrimiçi) <http://w3.unece.org/pxweb/dialog/Saveshow.asp?lang=14> , 29.03.2010.

Tablo 2’de aynı zaman kesimi için kişi başına GSMH verileri gösterilmiştir. Tablodan görüldüğü gibi, Kırgızistan ve Tacikistan 2007 yılında hala 1991 yılındaki seviyeye ulaşamamıştır. Tacikistan 2007 yılında en büyük kayıplara uğradı, o yıl ülkenin GSMH seviyesi 1991 yılının sadece yarısını oluşturdu. Ancak Kazakistan bu süre içinde kişi başına GSMH %50 oranında artış sağlayabildi. Ama yine de bu veriler Avrupa Birliği ülkelerinden çok geride kalmaktadır.

Orta Asya ekonomilerinin temel özelliği merkezi planlamaya son vererek üretim araçlarının mülkiyetinin önemli ölçüde özel mülkiyete bırakıldığı piyasa uyumlu bir ekonomiye geçmektir. Geçişin temel ekonomik amaçları, ekonomik etkinliği yükseltmek ve büyümeyi sürdürmektir. Ayrıca, devletlerin yeni düzende ortaya çıkan işsizlik sorunu ile mücadele için belirli iktisat politikalarını uygulamaları gerekti.

Sovyetler döneminde işgücü piyasası bozuk haldeydi ve devletin sıkı kontrolü altındaydı. “Reel Sosyalizmin” en önemli başarılarından biri, işsizlik sorununun giderilmesi ve tam istihdam düzeyinin saylanmasıydı. Sovyetler ekonomisinin ayrıcalığı, işgücünün son derece mobilitesi, halkın iş aktifliğinin yapay olarak sağlanmasıydı. Kamu işinde çalışma bir yükümlülük haline gelmişti ve yerine getirilmediği halde cezalandırılıyordu. Bu varsayılan tam istihdam düzeyi, şüphesiz reel ekonomik durumu yansıtmaz ve reel ekonomide, gerçek bir tam istihdam

durumundan ziyade iş gücünün aşırı istihdamı veya gizli işsizliği bünyesinde barındırıyordu.³

Tablo 3: Çalışma Çağındaki Nüfus Sayısı (milyon kişi, 15 yaş ve üstü, 1991-2008 yılları arası).

Ülkeler	1991	1998	2002	2008
Kazakistan	11,4	10,9	11	11,7
Kırgızistan	2,77	3,6	3,37	3,66
Tacikistan	3,07	3,42	3,71	4,07
Türkmenistan	2,25	2,73	3,04	3,38
Özbekistan	12,4	14,7	16,4	18,2

Kaynak: ILO: KILM 6th edition, <http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/default2.asp>, (Çevrimiçi), 20.03.2010.

Tablo 3'te Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde 1991 ve 2006 yılları arasında çalışma çağındaki nüfus sayısı gösterilmiştir. Görüldüğü gibi, bu dönem içerisinde bu gösterge Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'da artış göstermektedir. Kazakistan'da ise aşağı yukarı sabit düzeyde kalmıştır. Çalışma çağındaki nüfus oranını artış hızının düşük olması iki temel nedenle açıklanabilir: birincisi, bağımsızlığın ilk yılları, çoğu insanlar, özellikle başka uluslar göç ettiler. Bu durum, Sovyetler hükümetinin ülkeye Rusların göç etmesini destekleyen Kazakistan'da özellikle belli oldu. İkincisi, Kazakistan'da, Özbekistan'da ve Tacikistan'da geçiş süreçleri ortalama yaşam süresinin azalmasında neden oldu.⁴ Bu durum halkın geçiş sürecinde stres yaşaması ile açıklanabilir. Çalışabilir nüfusun artmasını engelleyen başka bir faktör de, ulusal sağlık sistemlerinin kaldırılması ve devlet sosyal hizmetler harcamalarının azaltılmasıdır.

Tablo 4: Ülkelerde Halkın Ekonomik Aktiflik Oranı (% , 1991-2008 yılları arası).

Ülkeler	1991	1998	2002	2008
Kazakistan	75	76	76	77
Kırgızistan	71	70	69	68
Tacikistan	66	60	60	57
Türkmenistan	69	70	71	71
Özbekistan	67	67	67	68

³ Ольга Павлова — Александр Рогозинский: "Рынки Труда в Странах СНГ", ЭКОБЕСТ, No 5, s. 510.

⁴ OECD, **Black Sea and Central Asia: Promoting Work and Well Being**, 2008, 2008, (Çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/17/17/45535087.pdf>, 22.11.2010, s. 23.

Kaynak: ILO: KILM 6th edition, <http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/default2.asp>, (Çevrimiçi), 20.03.2010.

Tablo 4’te gösterilen halkın ekonomik aktiflik oranı, yani çalışanlar veya iş arayanların toplam çalışma çağındaki nüfusa oranı gösterilmiştir. Ekonomik durum iyileştiği zaman ve insanlar daha kolay iş bulabildikleri zaman bu oran artmaktadır. Halkın ekonomik aktiflik durumunu eğitim durumu diğer faktörler de etkilemektedir. Ancak en önemli faktör ekonomik durum ve iş imkânlarıdır. Tablodaki veriler, beklendiği gibi, 90’lı yıllarda Tacikistan ve Kırgızistan’da ekonomik aktiflik oranının azaldığını, Özbekistan’da sabit kaldığını, Türkmenistan ve Kazakistan’da küçük bir artış yaşandığını göstermektedir.

Tablo 5: Çalışanların Toplam Nüfusa Oranı (1991-2008 yıllar arası).

Ülkeler	1991	1998	2002	2006
Kazakistan	62,8	60,4	63,7	63,7
Kırgızistan	58,7	57,6	56,2	58,7
Tacikistan	54,4	50	50,3	47,9
Türkmenistan	57,6	58,2	56,6	57,7
Özbekistan	55,9	55,9	56,6	57,7

Kaynak: ILO: KILM 6th edition, 2009, (Çevrimiçi) <http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/default2.asp>, 21.05.2010.

Aynı şekilde Tablo 5’te çalışan kısmın toplam nüfusa oranı, daha az reformlar gerçekleştirilmiş olan Türkmenistan ve Özbekistan hariç, tüm ülkelerde azaldığı görülmektedir. 21.yüzyılın ilk 10 yılında, ekonomik gelişmenin sonucu olarak bu oranın yükseleceği beklenmesine rağmen, sadece bazı ülkelerde küçük artış yaşandı.

Ekonomik aktiflik ve çalışanların sayısı gerçekte tablolarda gösterildiğinden daha fazla olduğunun savunan görüşler vardır. 1990’lı yıllarda çoğu işletmeler çalışanlarına maaş ödeyememe durumuna gelmesine rağmen, hala çalışanlarını tutuyordu. 2000 yıllarında gerçekleşen ekonomik büyümenin sonucunda, onların büyük bir kısmı eski işyerlerine geri döndüler ama bu istatistik verilere yansımada. İşsizlik oranının artmasının ikinci nedeni de devlet işletmelerinin büyük çoğunluğunun kapatılması. Bu işletmelerde çalışanların büyük kısmı, gelir elde etmek amacıyla, kayıt dışı ekonomide girişimcilik faaliyetine başladılar. Çoğu ülkelerde istatistik verileri toplama, özellikle kendi işini yapan girişimcilerin kaydı sorunlu olmaktadır.

Piyasa ekonomisine geçişle beraber üretimin azalması, ekonomik durgunluk ile birlikte iş imkânı ve istihdam oranında bir azalma gözlenmişti. Genç nüfusa sahip bu ülkelerde özellikle bağımsızlığın ilk yıllarında işsizlikte ani artışlar olmuştur. Geçiş sürecinde eski Sovyet Cumhuriyetlerinin yüz yüze geldikleri ve adeta yeni tanıdıkları önemli bir sorunda işsizlik olmuştur.

Belirtilmesi gereken bir nokta, bu ülkelerde, işsizlik sorununa ilişkin resmi ve gayri resmi veriler arasında ciddi farkların bulunmasıdır. Bu durumun ortaya çıkmasında gizli işsizliğin yüksek oluşu işsizlerin tamamının ilgili kamu idarelerine başvurmamış olmaları, kırsal alandaki durumun tespitinde karşılaşılan güçlükler ve hükümetlerce izlenen politikalar gibi çeşitli faktörlerin etkili olduğu söylenebilir. Çoğu insanlar, devletin istihdam hizmetlerine başvurmadan, kendileri iş bulmayı tercih ederler.

Çalışanların birçoğunun kayıt dışı çalıştırılması bu bireyleri sosyal sigorta korumasından da yoksun bırakmıştır. Dolayısıyla kayıt dışı istihdamda ki büyüme, fonların etkili işlemesini ve verimini olumsuz etkilemiştir. Sonuçta üretim ve istihdamda ki düşüşlerle birlikte ekonomideki kötü eğilimler devletin sosyal sisteme desteğini azaltmıştır. Söz konusu bu ülkelerin bağımsızlığın ilk yıllarında istidam oranlarının çok yüksek seviyelerde olduğu görülmektedir. Ancak bu oranlar sonraki yıllarda Kazakistan ve Kırgızistan'da düşüş eğilimi gösterirken, Türkmenistan ve Özbekistan'da yükseliş gözlenmiştir.⁵

Gerçekleştirilen ekonomik reformlar, Orta Asya ülkelerinin işgücü piyasalarında: istidam edilen kişilerin sayılarının azalması, çalışanların özel sektöre yeniden istihdam edilmesi, işsizlik oranının artması, eksik istihdam, halkın büyük çoğunluğunun hayat düzeyinin düşmesi, sosyal gerginliğin artması gibi ortak gelişmelere neden olmuştur.

Ancak, belirtilen gelişmeler her ülkede gözlenmedi. 90'lı yıllarda Özbekistan ve Türkmenistan'da kademeli reformların gerçekleştirilmesi ile (gerçi, otoriter rejimde), doğal gaz ve petrol işletiminin artması, sanayi ve gıda sektörlerine öncelik

⁵ Паволова –Рогозинский, **a.g.e.**, s. 518.

tanınması, yabancı sermayenin aktif olarak sağlanması ve ortak şirketlerin kurulması sayesinde istihdam oranı arttı.

Kırgızistan'da ve Tacikistan'da ise istihdam oranı azaldı. Bu durumu doğrudan etkileyen faktör ise, kalifiye elemanların ve uzmanların yabancı ülkelere göç etmesidir. İstihdam yapısındaki değişiklikler, ekonominin devletsizleştirilmesinden de kaynaklandı. Kamu sektöründen ekonominin özel sektörüne işgücü akışı gerçekleşti. 90'lı yıllarda özel sektörde çalışan işgücü oranında artışlar yaşandı. Bu oran Kazakistan'da %75, Kırgızistan'da %77, Özbekistan'da %72'dir. Böylece orta girişimcilerin oluşması gözükmektedir. Ayrıca Tacikistan'da işgücünün %41'i, Türkmenistan'da %45,1'i özel sektörde istihdam edilmektedir, yani bu ülkelerde kamu sektörü hala önemlidir.

Genel olarak Orta Asya ülkelerinde kendi işini kuran kişilerin sayısı artmaktadır. Bu çoğunlukla insanların maaş almadan çalıştıkları aile işletmeleridir. Aile işletmeciliği en çok Kırgızistan ve Tacikistan'da gözükmektedir – bu ülkelerde aile işletmelerinde çalışanların sayısı %40 ve %62 arasındadır. Türkmenistan ve Özbekistan'da bu rakam %18 ve %25 değerindedir.⁶

Sanayide istihdam edilenlerin sayısı azalmakla beraber hizmet sektöründe çalışanların sayısında artış gözükmektedir. Bu Orta Asya ülkelerinin kendi aralarındaki eski bağların bozulması, büyük çaplı işletmelerde üretimin azalması, kalifiye elemanların ve uzmanların göçü, onların bir kısmının hizmet sektörü, küçük ölçekli işletmecilik, pazarlama sektörüne kaymasından kaynaklanmaktadır.

Çalışanların yeniden istihdam etmedeki bu önemli gelişmeler, özel sektörde istihdamın artması işgücü piyasasında rekabetin oluşmasına neden oldu. Özelleştirme sürecinde yaşanan sorunlar, sanayi sektörüne yetersiz yatırım girişi sanayi sektöründe istihdamın azalmasına neden oldu. 1991-2001 yılları arasında sanayi

⁶ ILO, **Economic Growth and Decent Work: Recent Trends in Eastern Europe and Central Asia**, International Monetary Fund, Washington, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/eesa/eng/egdw045.pdf>, 15.02.2010, s. 15.

sektöründe istihdam edilen işgücü sayısı Kırgızistan'da %18'den %8'e, Tacikistan'da %13,7'den %7'ye kadar azaldı.⁷

Türkmenistan'da ise tam tersine, bu dönemde, sanayi sektöründe çalışanların sayısında artış yaşanmıştır (%10'dan %12'e kadar). Piyasa ekonomisine geçişin kaçınılmaz sonucu işsizliktir. İşsizlik oranı ülkenin genel durumuna bağlıdır. Bağımsızlıklarını ilan ettikten sonra tüm Türk Cumhuriyetleri'nde işsizlik oranı artış göstermiştir. Bütün ülkelerde işsiz sayısı önemli miktarda yükselmiştir. İşsiz sayısında en yüksek artış Kazakistan'da olmuştur, Kırgızistan ise Kazakistan'dan sonra ikinci sırada yer almıştır. 1991 yılından itibaren Kırgızistan'da işsizlik oranı artış göstermeye başlamıştır. 1992 yılında %0,1, 1993'te %0,2, 1994'te %0,7, 1995'te %3, 1996'da %4,5 ve 1997'de %3 olarak gerçekleşmiştir.⁸

2008 yılında kayıtlı işsizlik oranı Özbekistan'da %1,1, Tacikistan'da %2,3, Kazakistan'da %6,3, Türkmenistan'da %2,2, Kırgızistan'da ise %3,3 oldu. Devlet istihdam kurumlarına kaydolmadan iş arayan işsizleri de eklersek, bu rakamlar birkaç kat artacaktır.⁹

İşsizlerin büyük çoğunluğunu kadınlar, yaşlılar, gençler, yeni üniversite mezunları, halkın yani en az korunan kısmı oluşturmaktadır. Bu Orta Asya ülkeleri için genel bir özelliktir.

İşgücü piyasasındaki yüksek gerginlik, devlet istihdam kurumlarının daha verimli çalışmasına yardımcı olmuyor. İş arayanların sayısı artmaktadır, ama devlet istihdam kuruluşlarına başvuran işsizlerin sayısı artmamakta ve hatta azalmaktadır.

Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinin işgücü piyasası durumunu genel olarak ele aldıktan sonra, bir sonraki bölümde, bu ülkelerin ekonomilerini, istihdam politikası ve işsizlik durumunu daha ayrıntılı olarak analiz edilecektir.

⁷ Martina Lubyova, "Labour Market Institutions and Policies in the CIS: Post-Transitional Outcomes", **Subregional Office for Eastern Europe and Central Asia**. – Moscow: ILO, 2009, ss. 26, 28.

⁸ Паволова –Рогозинский, a.g.e., s. 512.

⁹ ILO, **Economic Growth and Decent Work: Recent Trends in Eastern Europe and Central Asia**, International Monetary Fund, Washington, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/eesa/eng/egd045.pdf> , 15.02.2010, s. 18.

2.2. KAZAKİSTAN

2.2.1. Kazakistan'ın Genel Ekonomik Yapısı

Yüz ölçümü olarak Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinden en büyük hatta dünyanın ilk on ülkesinin içinde olan Kazakistan, aynı zamanda bu bölgedeki ekonomik açıdan en gelişmiş ülke olarak da bilinmektedir.

Kazakistan ekonomisinde sanayi sektörü ön plandadır bu sektörlerde enerji ile madencilik sektörlerine ağırlık verilmektedir. Aynı zamanda tarım ve hayvancılık sektörleri de Kazakistan ekonomisinde önemli yere sahiptir. Ayrıca, Kazakistan'da, büyük petrol rezervleri ve diğer mineral ve metal kaynaklarına bulunmaktadır. Ülkede sanayi sektörünün GSMH içindeki payı %33'tür ve sanayide ağırlık enerji sektöründedir. Büyümeye katkıda bulunan diğer sektörler ise inşaat, ulaştırma ve telekomünikasyondur. İnşaat sektöründeki büyümenin nedeni özellikle ülkenin batısında yoğun bir şekilde devam eden petrol tesisleri ve boru hattı inşaat çalışmalarıdır. Telekomünikasyon sektörüne de özellikle son birkaç yılda önemli ölçüde gelişmeler yaşanmaktadır.¹⁰

Kazakistan ekonomisi 1980'li yıllarda istikrarlı bir büyüme göstermiş, ancak bu büyüme dönemi 1989 yılından itibaren duraklama ve gerileme dönemine girmiştir. Üretimdeki gerileme 1990'da %1,5, 1991'de %11,6'dır. Bu gerilemenin başlıca nedenleri ekonomik yapının yeniden inşası çalışmaları ve 1991'de yaşanan kuraklıktır. Kazakistan'ın sanayisi petrol ve doğal kaynakların çıkartılması ile makine imalatına dayalıdır. Sovyetler Birliği'nin Aralık 1991'de dağılmasından sonra Kazakistan'da geleneksel ağır sanayi ürünlerine olan talebin bir anda daralması nedeniyle ekonomi bir küçülme dönemine girmiştir. 1992 yılında sanayinin GSYİH içindeki payı %31 iken bu oran dört yıl içinde %21'e inmiştir.

Ekonominin yeniden yapılandırılması, bağımsız bir ekonomik gelişme yolunda ilerleme çabaları 1996 yılından itibaren sonuç vermeye başlamış Kazakistan bağımsızlık tarihinde ilk defa büyümeye geçmiş, aynı yıl içerisinde enflasyon kontrol

¹⁰ Oya Benli, "Kazakistan Ülke Profili", T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, İGEME (İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi), 2006, s. 3.

altına alınmaya başlanmıştır. 1997 yılında büyüme trendi devam etmiş ve GSYİH %1,7 artmıştır.¹¹

Fakat ekonomik büyümede istikrar sağlanamamış, Rusya ve Güneydoğu Asya’da 1998 yılında yaşanan krizin negatif etkisi yüzünden GSYİH bir önceki yıla göre azalmıştır. Krizi takip eden dönemde Kazakistan, ulusal ekonomiyi güçlendirme amacıyla bir takım önlemlere başvurmuş olup bu süreç halen devam etmektedir. Ekonomi politikalarında müdahaleci stratejiler izleyen Kazak hükümetinin temel amacı, petrol gelirlerini kullanarak ekonominin enerji dışındaki sektörlerini kalkındırmak, bu sayede ekonomide çeşitlilik sağlamak ve ekonominin petrole ve dolayısıyla dünya petrol fiyatlarına aşırı bağımlılığını kırmaktır. Bu amaç doğrultusunda 2003 yılında açıklanan ve 2003-2015 dönemini kapsayan “Endüstriyel Yenilenme ve Kalkınma Programı” ile Kazakistan GSYİH’sındaki büyümenin yıllık bazda %8’in üzerinde tutulması ve ekonominin çeşitlendirilmesi hedeflenmektedir.¹²

Tablo 6: Kazakistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri (2000-2008 yılları arası).

Yıl	GSYİH (Milyar Dolar)	Büyüme Oranı (%)	Enflasyon Oranı (%)	İhracat (Milyar Dolar)	İthalat (Milyar Dolar)	Dış Borç
2000	18,3	9,8	13,2	9,3	6,8	13,2
2001	22,4	13,2	8,4	9	8,2	14,9
2002	24,4	9,5	6	10	7,6	17,2
2003	30,8	9,2	6,5	12,9	8,3	22,9
2004	43,2	9,4	6,9	20,5	13,8	32,3
2005	57,1	9	7,5	26,2	16,3	44
2006	80,4	10,6	8,6	38,8	24,1	74
2007	104,1	8,5	10,8	48,3	33,2	96
2008	132,2	3,1	9,5	73	38	107,1

Kaynak: Kazakistan Cumhuriyeti İstatistik Kurumu, (Çevrimiçi) http://www.stat.kz/digital/stat_trud/Pages/default.aspx, 25.03.2010.

Kazakistan, büyük miktarda petrol ve uranyum, çinko gibi diğer mineralleri ve metalleri işletmektedir. Ayrıca büyük bir tarım sektörüne sahiptir. Kazakistan’ın

¹¹ Musa Demir, “Kazakistan’da Geçiş Ekonomisi Uygulamaları ve Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci”, **Dış Ticaret Dergisi**, Ocak 2002, (Çevrimiçi), <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/piyasa.htm>, 12.11.2010, s. 9.

¹² IMF, **Regional economic outlook : Middle East and Central Asia**, International Monetary Fund, Washington, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2009/mcd/eng/mreo0509.pdf>, 15.02.2010, s.23.

sanayi sektörü temel olarak bu doğal kaynakları işletmeye yöneliktir. Enerji sektöründeki patlamalar, ekonomik reform ve artan yabancı sermaye sayesinde, ekonomik 2000–2001 yılları%8, 2002–2007 yılları çift rakamlı büyüme gerçekleştirdi; GSMH 2007’de bankacılık sektöründe yaşanan kriz ve petrol ve metal fiyatlarının düşmesi 2008–2009 yıllarında ekonomik düşüş yaşandı. Kazakistan sanayi politikasını ekonomisini petrol sektöründen bağımsız olarak geliştirme olarak belirlemesine rağmen, ekonomik büyüme hala petrol sayesinde gerçekleşmektedir.¹³

Sanayi sektörünün, GSYİH içindeki payı %38’dir. Kazakistan sanayi yapısı Sovyet ekonomisinin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik merkezi planlama sisteminin ekonomik ve politik sonuçlarını yansıtmaktadır. Ülke sanayi sektöründe, imalat, madencilik ve enerji en önemli sektörleri oluştururken, demir dışı ve demir Kazakistan GSYİH’sinin Sektörel Dağılımı metalürjisi, kimya ve petrokimya, makine inşaatı ve inşaat malzemeleri ile hafif sanayi önemli alt sektörler olarak dikkat çekmektedir. Bağımsızlık sonrası dönemde ülkede geleneksel ağır sanayi ürünlerine olan talebin bir anda daralması nedeniyle ekonomi bir küçülme dönemine girmiştir. 1992 yılında sanayinin GSYİH içindeki payı %31 iken bu oran dört yıl içerisinde %21’e gerilemiştir.²⁵ 1992–1995 yılları arasında imalat sanayi üretimi %52 daralmıştır. Ancak petrol ve metal sektörlerine yapılan yabancı yatırımlar ekonomide yeniden canlanma sağlamıştır. 1996 yılında üretimde yalnızca %0,3 artış gözlenirken, 1997 yılında sanayi üretim artışı hızlanarak %4’e ulaşmıştır. Ancak üretimdeki bu artış uzun sürmemiştir. 1998 yılında Rus pazarında talebin düşmesi, düşük seyreden petrol ve metal fiyatları neticesinde üretim %2 oranında daralmıştır. Dünya fiyatlarının yeniden artması metal ve petrol üretimini olumlu etkilemiştir. 1999 yılında sanayi üretimi %2,7 artış göstermiştir.¹⁴

2003 yılından itibaren artan petrol ve kömür üretimi ile dünya mal fiyatlarındaki artış eğilimi sanayi üretiminde artışa neden olmuştur. 2005–2006 dönemi itibarı ile imalat sanayi %6–%7 oranında büyüme kaydetmiştir. Kazakistan’da enerji birinci, metalürji ikinci en büyük sektördür. Kazakistan’da

¹³ A.e., s. 28.

¹⁴ Emin Çarıkçı, **Bağımsızlığın Bugüne Kazakistan’daki Ekonomik Gelişmeler**, c:19. Yeni Türkiye Yayınları Ankara, 2002, s. 388.

sanayinin temelini oluşturan enerji sektöründe son dönemlerde bu alana giren yüksek yabancı sermaye sayesinde önemli bir üretim artışı yaşanmaktadır. 1997–2001 yılları arasında petrol ve doğal gaz üretimi %54 artmıştır. 2002 yılı için üretim 46 milyon ton veya günlük 922,000 varil seviyesine ulaşmıştır. Ham petrol ve sıvı doğal gaz üretimi, 2003 yılında günde 1 milyon varil ile Kazakistan tarihinin en yüksek seviyesine ulaştıktan sonra artmaya devam etmiş ve 2004 yılında 2003 yılına göre %16 oranında artarak günde 1,2 milyon varil (59.4 milyon ton) seviyesine ulaşmıştır. 2006 yılında bu rakam 61,4 milyon tona ulaşmıştır, 2015 yılında ise 100 milyon tonu Hazar Denizi'nden olmak üzere toplam 150 milyon tonluk üretim seviyesine ulaşılması planlanmaktadır. Toplam üretimin %83'ü ihraç edilmektedir.¹⁵

Kazakistan önemli petrol ve gaz rezervlerine sahip bir ülkedir. Planlı dönemde Sovyetler Birliği'nin batı Sibiry'a'daki kolay bulunur rezervler üzerine yoğunlaşması sebebiyle, ülkedeki geniş petrol rezervleri dokunulmadan kalmıştır. Ülkede petrol ve gaz sanayi altyapı tesisleri yetersiz olduğundan anılan sektör yatırımcılar için oldukça cazip imkânlar sunmaktadır. Kazakistan'ın petrol kaynakları açısından son derece zengin olmasına ve biri batıda, ikisi doğuda olmak üzere üç petrol rafinerisi olmasına rağmen, ülkeyi boydan boya geçen bir boru hattı olmadığı için, batıdaki petrol kaynaklarından elde edilen petrol doğudaki rafinerilere ulaştırılamamaktadır. Bu nedenle doğudaki rafineriler kuzey-güney Sovyet boru hattı ile ithal edilen ham petrol ile desteklenirken, batıdaki ham petrolün üretim fazlası Rusya'ya ihraç edilmektedir.

Kazakistan'da yaklaşık 55 bölgede petrol bulunmaktadır. En büyük alanlar Tengiz, Özen, Karaşığank, Zhanazhol ve Kalamkas bölgeleridir. Kazakistan doğal gaz rezervi 1.84 trilyon m³'dür. Bu rezervin %40'dan fazlası Kuzey Batı Kazakistan'daki Karaçaganak Sahasındadır. Karaçaganak Sahasının geliştirilmesi ve işletilmesi için 1997 yılında uluslararası bir konsorsiyum oluşturulmuştur. Konsorsiyum AGIP (İtalya) %32,5, British Gas (BG - İngiltere) %32,5, TEXACO (ABD) %20, LUKOIL (Rusya) %15'den oluşmaktadır.¹⁶

¹⁵ a.e., s. 391.

¹⁶ Anastasiya Motorina, "Alfa Dostigla Bosfora", **Ekspert Kazahstan**, No: 29 (55), 2005, s.14.

Kazakistan Enerji Bakanlığınca 2010 yılına kadar 40 milyar m³, 2015 yılına kadar da 45 milyar m³ doğal gaz üretimi planlanmaktadır. Madencilik ve Metalürji Sektörü: Kazakistan dünyada hacim ve çeşit itibarıyla en zengin doğal kaynaklara sahip ülkelerden biridir.

Kazakistan'ın başlıca yeraltı kaynakları; krom, bakır, kurşun, çinko, alüminyum, asbest, barit, berilyum, bizmut, krom, fosfat, titanyum, kömür, petrol ve bordur. Kazakistan tungstende dünya birincisidir. Uranyum, krom, kurşun ve çinko yataklarının zenginliğinde dünya ikincisi, mangan ve bakırda ise dünya üçüncüsüdür. Kömür, demir ve altın rezervlerinde dünya sıralamasında ilk on ülke arasındadır.²⁹ Kazakistan toprakları altında 2 trilyon dolardan fazla keşfedilmiş doğal zenginlik olduğu düşünülmektedir. Ülkenin mineral ve hammadde üretimi, ihtiyacının çok üstündedir. Metalik bizmut, süngersi titanyum, kil, rafine bakır, mangan ve konsantreleri üretiminin %90'ı, petrol, metalik kurşun, çinko üretiminin %80'i, doğal gaz, kömür, demir cevheri ve krom üretiminin de %50'den fazlası ihraç edilmektedir. Kazakistan'da üretilen bakır, kurşun, çinko ve kadmiyum yüksek kalitesi ile dünya pazarında büyük talep görmektedir.

Metal sektörü Kazakistan'ın ikinci en büyük sanayi ve ikinci en büyük ihracat kolu olmasının yanında, aynı zamanda en büyük istihdam koludur. 2007 yılında, kurşun hariç diğer madenlerin üretiminde hafif bir artış görülmüştür. Ancak yükselen toplam üretim, ihraç fiyatları düştüğü için metal üreticilerinin beklentilerini karşılayamamıştır. Metal sektörü, petrol ve gaz sektöründen sonra ikinci sırada yer almıştır. Madencilikte miktar olarak 2007 yılında 2006 kıyasla, demir dışı metallerde %5,3 oranında artış görülmüştür.

Kazakistan'da demir üretimi de %9,8'lik payla önemli bir yere sahiptir. Kazakistan BDT ülkelerinin sahip oldukları demir filizlerinin 1/10'una sahiptir. Mugodjhar bölgesindeki kromit BDT ülkelerinin toplam rezervlerinin %85'ini oluşturmaktadır. Kazakistan bor rezervleri bakımından da Türkiye ve ABD'nin arkasından üçüncü sırada yer almaktadır. Kazakistan dünya bakır üretiminde 17 rezervde aktif üretimle yedinci sırada gelmektedir. Ülkenin en önemli bakır yatakları Kuzey Balkaş ve Betpak Dala bölgeleri ve Orta Kazakistan'daki Zheskazgan,

Kounrad ve Bostchekul maden yataklarındadır. Kazakistan, ayrıca dünyanın Kanada ve Avustralya'dan sonra en büyük uranyum üreticisidir. 2004 yılında 3,719 ton uranyum üreten Kazakistan'daki toplam rezervlerin 1.5 milyon ton (tüm dünyadaki rezervlerin %20'si) olduğu hesaplanmakta ve Kazak hükümeti, 2010 yılına kadar 7 yeni uranyum madeni açarak yıllık üretimi 15 bin ton seviyesine getirmeyi planlanmaktadır.¹⁷

2.2.2. Kazakistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası

Ülkenin homojen olmayan nüfus yapısı içinde 2008 yılı itibarıyla 15.340.533 kişilik nüfusun %53,4'ü Kazak kökenlidir. Nüfusun yaklaşık %30'unu başta Rus olmak üzere Slav kökenliler oluşturmaktadır. Kazakistan nüfusunun en büyük özelliği, etnik yapısının çok farklı olmasıdır. Nüfusun çoğunluğunu oluşturan Kazaklar ile Ruslar dışındaki topluluklar arasında Ukraynalılar, Almanlar, Özbekler, Tatarlar, Beyaz Ruslar, Uygurlar, Koreliler sayılabilir. 130 değişik halkın yaşadığı Kazakistan'ın etnik yapısı; %53,4 (8.683.230 kişi) Kazak, %30 (4.039.341 kişi) Rus, %3,7 (462,086 kişi) Ukraynalı, %2,5 (417,242 kişi) Özbek, %2,4 (230,677 kişi) Alman, %1,7 (231,682 kişi) Tatar, %1,4 (225,842 kişi) Uygur, %1,4 (100,745 kişi) Koreli, %0,6 (94,738 kişi) Beyaz Rus gibi milletlerden oluşmaktadır.¹⁸

Kazakistan'da köyden kente yoğun bir göç yaşanmaktadır. Kazakistan nüfus verileri incelendiğinde, genç nüfusun artacağı dikkat çekmektedir. Fakat yine de yıllık %0.374'lük nüfus artışı ile 16.44'lük doğum oranı diğer Orta Asya Cumhuriyetleri'nden daha düşük bir seviyede bulunmaktadır. Kazakistan, sahip olduğu toprak büyüklüğü bakımından dünyanın dokuzuncu büyük ülkesi olmakla beraber km²'ye düşen kişi sayısı 5,6'dır. Km²'ye düşen insan sayısı bakımından Kazakistan, dünyanın en tenha bölgeleri arasında yer almaktadır.¹⁹

¹⁷ A.e., s.25.

¹⁸ Павлова –Рогозинский, a.g.e., s. 520.

¹⁹ Erica Marat, **Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis**, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/piyasa.htm>, 12.11.2010, s. 26.

Nüfus yoğunluğunun bu derece düşük olmasının başlıca nedeni ülkeden dışarıya olan göçlerdir. Doğal nüfus artış hızı, dışarıya olan göçe yetişmemektedir. 1989–1999 yılları arasında 1,5 milyon kişi Kazakistan dışına göç etmiştir. Ancak 2000 yılından bu yana gerçekleşen ekonomik büyüme ülkeden göç eğilimini tersine çevirmiştir. 2008 yılında ülkenin işgücü piyasasında ekonomide istihdam edilenlerin sayısının artışı ve işsizlik oranının azalışı gözlemlenmektedir. İşsizlerin sayısını 641,3 bin kişiyi ve işsizlik oranı %8,4'ü oluşturdu.²⁰

İstihdam programının çerçevesinde, Kazakistan'da iş imkânı sağlama, mesleki eğitim gibi aktif istihdam politikası kullanılmaktadır. Bununla birlikte ülkenin işgücü piyasasında etkisiz istihdam, işgücü arz ve talebinin kalifiye ve uzmanlık yapısının birbirine uymaması, kalifiyenin ekonominin taleplerine uymaması, bazı grupların (kadınlar, gençler, yaşlılar, engelliler) istihdam edilmesinde yaşanan zorluklar, işgücü piyasasının bölgesel farklılıkları, kırsal bölgelerde işsizlik oranının yüksek seviyede olması, yasadışı gözün fazla olması gibi sorunlar mevcuttur.

Bu sorunların çözümü için devlet tarafından birtakım programlar kabul edilmiştir. Bu programlarda ele alınan önlemler:²¹

-Dünya Ticaret Örgütüne üye olduktan sonra ekonominin yeniden yapılandırılması sonucu işsiz kalan kişileri korumak,

- Dünya Ticaret Örgütüne üye olmadan zarar görebilecek halkın en yoksul kısmının gelirini desteklemek,

-Çalışanların kayıtlı ekonomide çalışmalarını özendirme ve kayıtsız ekonominin yasallaştırılması.

Kazakistan'da radikal ekonomik değişimler döneminin ilk yılları, makroekonomik istikrara yönelikti. Sosyal sektör ve sosyal sorunlar ikinci plana

²⁰ A.e., s.27.

²¹ Bolat Tatibekov, "Peculiarities of Demographic Process and Labor Market Development During Transition Period in Kazakhstan", **PIE International Workshop on Demographic Changes and Labor Markets in Transition Economies**, 2004, s. 23.

çekilmişti. Bunun sonucu olarak, Kazakistan nüfusu yaşam seviyesinin düşmesi ve toplumun sosyal farklılaşması ile karşı karşıya kaldı.

Tüketim mallarının fiyatında 26 kat artış olmasına karşın, halkın gelirinde 10 kat, ücretlerde ise 12 kat artış sağlandı. Bununla beraber tüketim harcamaları ve halkın reel geliri azaldı. Reel gelirin azalması, sadece tüketimin azalmasına sebep olmayıp, tüketim yapısının değişmesine de neden oldu.

Yaşam seviyesinin düşmesi toplumun sosyal farklılaşmasına ve gelir dağılımında eşitsizliğe yol açtı. Yoksulluk sınırının altında olan insanların sayısı arttı ve devlet istatistik kurumunun verilerine göre toplam nüfusun üçte birini oluşturuyor.²²

Tabloda görüldüğü gibi 2001 yılından 2008 yılına kadar istihdam edilen nüfusun sayısı artış göstermektedir. Ve 2008 yılında toplam istihdam edilen nüfus 7857,2 bin kişiyi oluşturmaktadır.

Tablo 7: Kazakistan'da İstihdam Durumu (bin kişi, 2001-2008 yıllar arası).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam	6698.8	6708.9	6985.2	7181.8	7261.0	7403.5	7631.1	7857.2
Erkekler	3470.2	3486.4	3618.3	3718.5	3764.4	3809.0	3922.8	4017.7
Kadınlar	3228.6	3222.5	3366.9	3463.3	3496.5	3594.6	3708.3	3839.5

Kaynak: LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/KZ.html>, (Çevrimiçi), 17.04.2010

Kayıtlı işsizlik oranında 2000 yılından 2008 yılına kadar göze görünür bir azalış yaşanmıştır. 2000 yılında toplam işsizlik oranı %3,9 iken, 2008 yılında bu oran %0,6'ya düşmüştür. Ancak ülkedeki kayıtsız işsizlik oranı %10'un üstünde olduğu ve böylece kayıtlı işsizlik oranı ile reel, kayıtsız işsizlik oranı arasında ciddi bir fark vardır.²³

²² Nina Torm, "The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty during Economic Transition: An Analysis of Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan", **Issues in Employment and Poverty Discussion Paper, No: 13, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office**, Geneva, 2003, (Çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120736.pdf,

21.10.2010, s. 15.

²³ A.e., s. 20.

Tablo 8: Kazakistan'da Kayıtlı İşsizlik (bin kişi, %, 2000-2008 yılları arası).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam İşsiz Sayısı	231,4	216,1	193,7	142,8	117,7	94	75,2	54,7	48,4
Erkek	99	97,9	79,8	55,7	43,7	33,4	20,7	16,2	15,6
Kadın	132,4	118,3	113,9	87,2	74	60,6	51,4	38,5	32,8
Toplam İşsizlik Oranı	3,9	3,7	2,8	2,8	1,8	1,2	0,9	0,7	0,6

Kaynak: LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/KZ.html>, (Çevrimiçi), 17.04.2010

Kazakistan'da 90'ların başında çalışan nüfusunun %16'sı sanayi üretimi, %24'ü tarım ve ormancılık, %9'u inşaat, %9'u ulaştırma ve haberleşme ve %32'si ticaret ve hizmet sektörlerinde istihdam edilmiştir. Değerlendirmelere göre, 1991 yılında çalışan nüfusun %28,3'ü en az orta öğrenime sahipti. 1990'da çalışan nüfus seviyesi en üst seviyeye ulaşmıştır (6,7 milyon kişi). 1994 sonuna doğru bu rakam %8,9 azalarak 6,1 milyon kişiye inmiştir. Bunun gerekçesi, hızlı bir özelleştirme dönemine girilmiş olmasıdır.²⁴

2001'in ilk çeyreğinde istihdam oranı artmıştır: Sanayi %12,8, inşaat %36,5, hizmet %12,5. Bununla birlikte, finans ve balıkçılık sektörlerindeki istihdam oranı azalmıştır. 2001 yılı sonu itibariyle resmi olarak 242 bin işsiz kaydedilmiştir. Bu rakam, önceki seneye nazaran %16 düşüktür. İşsizlerin %37,3'ü köylerde yaşamaktadır.²⁵

2.3. TACİKİSTAN

2.3.2. Tacikistan'ın Genel Ekonomik Yapısı

Tacikistan ekonomisinin en büyük sektörü olan tarım, aynı zamanda ekonomik kalkınma içinde ülkenin en avantajlı olduğu alan olarak gösterilmektedir. Üretimi yapılan başlıca ürün pamuk olup, bu ürünün ekimi Amu Derya ve Sri Derya nehirlerinin suladıkları alanlarda yapılmaktadır. Tacikistan'da toplam 280 bin

²⁴ Gyorgy Sziracsky, Emerging Labor Market in Kazakhstan, Employment Department, ILO, Geneva, 1995, (Çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_126293.pdf, 29.11.2010, s. 9.

²⁵ Tatibekov, a.g.e.. s. 18.

hektarlık bir alanda yılda 600 bin ton pamuk üretimi gerçekleştirilmekte, ancak bunun sadece yüzde 10'u ülkede işlenebilmektedir.

Ülkede daha çok ince elyafı pamuk üretimi gerçekleştirilmektedir. Resmi pamuk toplama mevsimi 10 Ağustos'ta başlamakta, pamuk ekimi ise Mart ayı sonunda yapılmaktadır. Tacikistan pamuğu, Türkmen pamuğu ile birlikte dünyadaki en kaliteli pamuktur.

Madencilik sektöründe mevcut yatakların daha iyi değerlendirilmesi için yatırıma ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkede halen işlenmemiş alüminyum, altın, gümüş, uranyum, çinko ve tungsten yatakları mevcuttur. Ayrıca Tacikistan'da işletilmeyen kömür yatakları da bulunmaktadır.

SSCB'nin dağılmasından sonra, Tacikistan'ın ticareti büyük zarar görmüş ve merkezden gelen kaynak akışı ve sübvansiyonlar da durmuştur. Planlı ekonomiden pazar ekonomisine geçiş yasal, kurumsal ve sosyal engeller nedeniyle oldukça yavaş bir şekilde ilerleyebilmiş, daha sonra iç savaş ve doğal afetler nedeniyle bu süreç durma noktasına gelmiştir. Siyasi istikrarsızlık nedeniyle uluslararası çevrelerin yardımları, krediler ve yabancı yatırım da Tacikistan'a oldukça geç girmiştir.

Bağımsızlığın ilanı ile başlayan ve 1997 yılında sağlanan ateşkes ile sona eren iç savaş nedeniyle Tacikistan'ın ekonomisi büyük hasar görmüştür. Altyapı zarar görmüş, binlerce insanın yerlerinden olması nedeniyle pamuk üretimi azalmış ve Rus kökenli Tacik vatandaşlarının ülkeden ayrılmaları nedeniyle önemli bir kalifiye işgücü kaybı meydana gelmiştir.

Tacikistan, halen makroekonomik istikrarı sağlamak ve özel sektörün geliştirilmesi için gerekli altyapıyı oluşturmaya çalışmakta ve bu çalışmalarının sonuçlarını da almaktadır. 2000-2003 yılları arasında Tacik ekonomisi, yıllık ortalama yüzde 9,5'lik bir büyüme oranı yakalamıştır. Ancak buna rağmen ekonominin büyüklüğü halen 1989'daki büyüklüğe ulaşamamıştır.

Tablo 9: Tacikistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri, (2000-2008 yılları arası).

Yıl	GSYİH (Milyon \$)	Kişi Başına Gelir (\$)	Reel Büyüme Oranı (%)	Enflasyon Oranı (%)	İhracat (Milyon \$)	İthalat (Milyon \$)
2000	990	159	8,3	32,9	788	834
2001	1.040	163	10,2	38,6	651	687
2002	1.200	185	9,1	12,2	736	720
2003	1.600	239	10,2	16,3	797	880
2004	2.100	329	10,6	7,1	1.097	1.232
2005	2.300	338	7,5	7,8	1.108	1.431
2006	2.800	405	7	11,9	1.512	1.955
2007	3.700	493	7,8	13,1	1.556	3.115
2008	4.500	616	5,8	20,9	1.495	3.226

Kaynak: Tacikistan İstatistik Kurumu, (Çevrimiçi) <http://www.stat.tj/ru/analytical-tables/real-sector/>, 12.05.2010.

Çin, Hindistan ve Pakistan, Tacikistan'ı artık stratejik bir partner olarak algılamakta ve bu ülkede yatırımlarını artırmak için çalışmalarda bulunmaktadır. Bununla beraber Rusya Federasyonu'nun da özellikle son bir yıl içerisinde Tacikistan'a artan bir ilgisi söz konusudur. 2002 yılında yüzde 9,1, 2003 yılında yüzde 10,2 oranında büyümüş ve bu büyüme sürecin temel taşı, alüminyum sektörü olmuştur. Ancak son dönemlerde diğer sektörlerin de geliştiği gözlemlenmektedir. Enerji sektörü, bu bağlamda ön plana çıkmaktadır. Tarım sektöründe gerekli reformların gerçekleştirilmesi durumunda büyük bir potansiyele sahip olan bu sektör de ekonomik büyümeye katkıda bulunacaktır¹⁵⁴.

2.3.2. Tacikistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası

Tacikistan'da devletin sosyal politikasının ayrılmaz parçası olarak istihdama çok büyük önem verilmektedir. Tacikistan devlet istatistik kurumunun verilerine göre, 2008 yılında ücretler 2007 yılına göre 1,4 kat arttı ve 210,56 somoni oldu. Tüketici fiyatları endeksine göre hesaplanan reel ücretler %14,4'e artış gösterdi.

Bununla birlikte, diğer Orta Asya Cumhuriyetlerine olduğu gibi, devlet istihdam kuruluşlarına bütün işsizlerin başvurmadığı gözlemlenmektedir. Bu konu

üzerinde yapılan araştırmalar, ILO tarafından belirlenen yöntemle hesaplanan işsizlik oranı ile kayıtlı işsizlik oranı arasında büyük fark olduğunu göstermektedir.

Tablo 10: Tacikistan’da İstihdam Durumu, (2001-2008 yıllar arası).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam	-	1857.1	1884.8	2452.6	2111.7	2137.0	2150.0	2163.0
Erkekler	-	-	-	1441.7	-	-	-	-
Kadınlar	-	-	-	1010.8	-	-	-	-

Kaynak: LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/TJ.html>, (Çevrimiçi), 17.04.2010.

İşsizlik ve istihdam planında baktığımızda, Tacikistan’da 1991-2005 yılları arasında işgücü kaynağının sayısı %54,1’e, istihdam edilen halkın sayısı %7,1’1 arttığı görülmektedir. Aynı zamanda ekonomik aktif nüfusun sayısı %9,2’ye, ekonomik aktif olmayan nüfus %3,1’e arttı. Bu veriler istihdamın düşük seviyede olduğunu ve işsizliğin geniş çaplı olduğu anlamına gelmektedir. Ekonomik aktif olmayan nüfusundaki yaşanan büyük artışlar geçiş sürecinden kaynaklanmaktadır. Ekonomik aktif olmayan nüfusun büyük çoğunluğunu ailelerinin temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde olan ücretli iş bulamayanlar oluşturmaktadır ve işsizlik oranının artmasına neden olmaktadır.

2007 yılında Tacikistan’da ortalama ücretler %41,1’e arttı ve 150,74 somoniyi oluşturdu. Ama enflasyonun artışı %19,7 olmakla beraber ücretlerdeki reel artışı azalttı.

Ekonomik aktif nüfusun sayısı 2102,1 bin kişidir. Onların 2047,5 bini (%94,7)çeşitli sektörlerde istihdam edilmektedirler 54,6 bini resmi işsiz sayılırlar. İstihdam edilenlerin artış oranı, işgücü kaynaklarının artış oranından %40 daha azdır. Kayıtlı ekonomide işyeri imkânları, işgücü kaynaklarının dolaş artış oranını karşılayamamaktadır.

1991 yılında “Halkın İstihdamı” hakkında yasa kabul edilmiştir. 1993, 1996, 1998 yıllarda bu kanuna değişiklikler uygulanmasına rağmen, işgücü piyasasındaki durumu iyileştiremedi.

Tablo 11: Tacikistan’da Kayıtlı İşsizlik, bin kişi, %, 2000-2008 yılları arası.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam Sayısı	43,2	42,9	46,7	42,9	38,3	42,8	46,5	51,7	43,6
Erkek	20,4	20,2	21	19,7	16,9	19,8	21,2	23,4	-
Kadın	22,7	22,7	25,7	23,2	21,9	23,8	25,3	28,3	-
Toplam İşsizlik Oranı	2,7	2,3	2,5	2,4	2	2	2,2	2,5	-

Kaynak: LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/TJ.html>, (Çevrimiçi), 17.04.2010.

2.4. TÜRKMENİSTAN

2.4.2. Türkmenistan’ın Genel Ekonomik Yapısı

SSCB döneminde Türkmenistan’ın ekonomik yapısı, tarım ürünleri, pamuk üretimi ve hammadde üretimine dayanmaktadır. Ekonominin hammadde üzerinde yoğunlaşması diğer sektörlerin geri kalmasına neden olmuştur.

Türkmenistan hükümeti, piyasa ekonomisine geçme sürecinde sanayi sektörünün gelişmesine ağırlık vermiştir. Bağımsızlığının ilk yıllarında ülke ekonomisinde keskin bir düşüş meydana gelmiştir. 1992-1996 yılları arasında GSYİH’deki kümülatif düşüş %50 olarak gerçekleşmiştir. Ülke, yükselen enerji fiyatlarından istenilen geliri elde edememiştir. Bunun nedeni, esas ithalatçı ülkeler olan Rusya ve Ukrayna’nın gaz ithalatı ödemelerini gerçekleştirememeleridir. Ödenmemiş ve birikmiş borçların tırmanması doğalgaz üretimin düşmesine sebep olmuştur.²⁶

Türkmenistan ekonomisi enerji sektörüne dayalıdır. Ülkede büyük ölçekli gaz ve petrol kaynakları mevcuttur. Enerji sektörü, ülkedeki ekonomik gelişmelere yön vermektedir. Hükümet, enerji sektörünün gelişmesine önem vermektedir ve sektör potansiyelinin ortaya çıkartılması için bir dizi proje yürütmektedir.²⁷

²⁶ Наталья Вачнадзе, *Деловая Туркмения, Тома, VII-IX, Экономика и Связи с Россией в 2004–2008 г.*, Москва, 2008, s. 19.

²⁷ A.e., s. 39.

Türkmenistan'ın sosyal istikrarı, ekonomik büyümenin gerekli bir koşulu olarak görülmesi dolayısıyla, geniş çaplı özelleştirme reformları uygulanmaktan yana duruş sergilenmemiştir. Çünkü devletin tüm işyerlerinin özelleştirilmesi gibi sert reformlar zayıf olan sosyal dengeyi zedeleyebilir, işsizlik artabilir ve iç savaşa kadar götürebilirdi. 1991'i takip eden yıllarda GSMH'ında keskin bir düşüş görülmüştür.²⁸

Türkmenistan, diğer eski Sovyet Cumhuriyet'lerine göre SSCB'nin dağılmasından en az etkilenen ülke olmuştur. 1992 ve 1993 yıllarında dünya fiyatlarıyla doğal gaz ihraç edilmesine başlanmasıyla, ülke ekonomisinde ve dış ticaret dengesinde önemli iyileşmeler gözlenmiştir. Bu olumlu gelişmeyle birlikte, 1993-1994 yıllarında Ukrayna'nın ve diğer BDT ülkelerinin gaz borçlarını ödeyememesi Türkmenistan ekonomisinde bir likidite krizi yaratmış, 1993-1995 yılları arasında milli gelir yüzde 30 azalmış ve ekonomiye yüzde 1700'lere varan bir hiperenflasyon ortamı hakim olmuştur.

Türkmenistan'da üretilen başlıca tarım ürünleri; pamuk, buğday, arpa, mısır, çeltik, susam, kavun, karpuz, üzüm, meyan kökü ve doğal ipektir. Türkmenistan, orta Asya'da Özbekistan'dan sonra ikinci önemli pamuk üreticisidir. Dünya sıralamasında ise ilk 10 ülke arasında bulunan bu ülkenin pamuk üretimi, toplam tarım sektörünün % 70'ini oluşturmakta ve ürünün % 20'si işlenmek üzere diğer bağımsız devletler topluluğu ülkelerine ihraç edilmektedir. Ayrıca pamuk ihracından elde edilen gelir, toplam ihracat gelirinin % 20'sini oluşturmaktadır. Hükümet, "beyaz altın" diye tabir edilen pamuk üretimini 2010 yılından itibaren yılda 3 milyon tona çıkartmayı hedeflemektedir. Türkmenistan gerek enerji kaynakları, gerek elektrik üretimi açısından zengin bir ülkedir. Ülke ekonomisinin temel taşı zengin doğal gaz ve petrol yataklarının yanı sıra pamuk oluşturmaktadır. İnşaat yatırımları, genellikle büyük endüstriye, projelere, alt yapıya ve modernizasyonla ilişkilidir. İnşaat sektörünün ekonomideki payı milli gelirin dörtte birini oluşturmaktadır. 1996 yılında dış ticaret ve döviz kuru rejiminde bazı reformlar başlatan Türkmen hükümeti 1997'den itibaren enflasyonu denetim altına alabilmiştir. Mart 1997'den itibaren

²⁸ Mustafa Cesar , "Bağımsızlığının Onuncu Yılında Türkmenistan'da Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci", Dış Ticaret Uzmanı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, 2006, (Çevrimiçi) <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/turkmen.html>, 03.10.2010, s.5.

Rusya üzerinden BDT ülkelerine gaz verilmesinin durdurulması milli gelirin yüzde 17 oranında azalmasına yol açmıştır. Bu durum ayrıca, 1997- 1998 yıllarında ülke dış ticaret ve yatırım işlemlerinin finansmanını zorlaştırmış; pamuk rekoltesinde yaşanan istikrarsızlık da bunlara eklenince ülkenin mali imkânları olumsuz etkilenmiştir. Hükümetin ihracatı artırma politikalarına ağırlık vermesi sonucunda ülkede elde edilen hammaddelerin işlenip ihraç edilmesi öncelik kazanmıştır. Özellikle tekstil ve petrokimya sektöründe bu konu ile ilgili önemli adımlar atılmıştır.²⁹

Rusya ve Ukrayna'ya yönelik doğalgaz ihracatının yeniden başlaması, dünya petrol ve doğal gaz fiyatlarının yüksek düzeylerde seyretmeye devam etmesi gibi olumlu gelişmeler sonucunda ülkede cari işlemler açığı 2000 yılından itibaren ise pozitif bakiye verir olmuştur. Anılan yıllarda petrol ve sanayi üretimlerinde artış kaydedilmiş ve ülke ekonomisinde yaşanan bu olumlu gelişmeler sonucu ülke milli gelirinde büyük ölçüde artış olmuştur. Türkmenistan, dünya doğalgaz fiyatlarındaki artışın ardından özellikle enerji, tarım ve tüketim malları sektörlerinde yapılan büyük yatırımlar sonucunda 1999 yılını %16,5 2000 yılını ise %18,6'lık büyüme oranları ile tamamlamıştır.³⁰ 2001 yılında ise bu rakam rekora gitmiş ve %20,4 olarak gerçekleşmiştir. 2002 rakamları itibariyle de Türkmenistan'da sırasıyla % 19,8, %16,9'luk büyüme hızı ile dünya da bu hızı yakalayan ülkeler arasında ilk sıralara oturmuştur.

Tablo 12: Türkmenistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri (2001-2008 yıllar arası).

Yıl	GSYİH (Milyar USD)	Kişi Başına Gelir (USD)	Büyüme Oranı (%)	Enflasyon Oranı (%)	İhracat (Milyon USD)	İthalat (Milyon USD)
2001	3,6	642	20,4	11,6	2.623	2.201
2002	4,3	632	12,0	8,7	2.862	2.119
2003	5,2	866	13,0	6,5	3.468	2.502
2004	5,8	1.260	9,0	5,9	3.854	3.148
2005	6,4	1.361	6,0	10,7	4.944	2.947
2006	7,4	1.574	6,0	8,2	7.156	2.558
2007	8,5	1.770	6,0	6,3	7.814	3.618
2008	8,1	1.687	3,0	13,0	11.593	4.470

Kaynak: Türkmenistan İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.gov.tm/ru/content/info/socio-economics/2010/>, 14.04.2010.

²⁹ Вечнадзе, а.г.е., s. 115.

³⁰ А.е., s. 59.

Türkmenistan'ın mevcut petrol ve doğal gaz rezervlerini kendi kendine geliştirmesi, finansman eksikliğinin yanı sıra coğrafyasından dolayı mümkün olamamıştır. Türkmenistan'ın açık denizlere sahili yoktur. Yakın bir geçmişe kadar, Türkmenistan'ın tek petrol ve doğal gaz ihraç seçeneği kuzeye doğru Özbekistan, Kazakistan ve Rusya üzerindendi. Hazar Denizi'nin hala çözüme kavuşturulamamış hukuki statüsü nedeniyle Türkmenistan, yabancı yatırımcıları ülkenin kıyı-ötesi petrol ve doğal gaz potansiyelini geliştirmeleri amacıyla ülkeye çekme olanağını kısıtlamaktadır. 1998-2003 yılları arasında doğal gaz ihraç hattı konusunda sıkıntılar yaşayan Türkmenistan, son yıllarda yeni güzergahlar için komşu ülkeleri ile yeni anlaşmalar imzalamaya başlamış bulunmaktadır. Gerek İran, gerek Afganistan üzerinden Pakistan ve Hindistan, gerekse halihazırda askıya alınmış olan Trans-Hazar Doğal gaz boru hattı yolu ile Türkiye'ye yeni boru hatlarıyla doğal gaz ihraç yollarını arttırmaya çalışmaktadır. Türkmenistan'ın 2003 yılında petrol ve doğal gaz ihracındaki %38'lik artışı, daha çok uluslararası petrol ve doğal gaz fiyatlarının artışından kaynaklanmaktadır.³¹

Türkmenistan Hükümetinin önem verdiği sektörler arasında tekstil, gıda işleme, enerji ve pamuk sektörleri ile taşımacılık ve iletişim altyapısının geliştirilmesi yer almaktadır. Ülkede, buğday üretiminde ise kendi kendine yeterlilik politikası izlenmektedir. Bu açıdan tekstil ve gıda işlemenin, petrolün ve gazın, tarımın önümüzdeki yıllarda hızla büyüyen sektörler olması beklenmektedir. Tarım sektöründe ileri tekniklerin uygulamaya konulması ve özelleştirme, pamuk üretiminin artmasını sağlayabilecektir. 1997-2004 yılları arasında Türkmenistan'ın GSYİH'nin sektörel dağılımında önemli gelişmeler meydana gelmemiş, genel hatlarıyla oranların aynı kaldığı görülmektedir. 2004 yılı istatistiklerine göre sanayi sektörü GSYİH içerisinde %37,4 payı ile ülke ekonomisinde önemli bir role sahiptir.

2000 yılında bu oran %38,7 iken bu sektörün GSYİH'daki payının 2004'te %1,3'lük bir azalma meydana geldiği görülmektedir. Yabancı müteahhitler tarafından gerçekleştirilen ve dış borç tarafından finansmanı sağlanan popülist

³¹ E. Gurgun, **Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan**, Occasional Paper 183, IMF: Washington, 1999, s. 33.

projelerden dolayı 1999 yılında GSYİH'nın %11,3'ünü inşaat sektörü oluşturmaktadır. 2000 yılında inşaat sektörü GSYİH'nın %10,2'sini oluştururken, 2004 yılına gelince bu oranın %8,1'e kadar gerilediği görülmektedir. İnşaat sektöründeki küçülmeye yeni projeleri gerçekleştirmek için gerekli finansmanın bulunmaması sebep olarak gösterilmektedir.³²

2.4.2. Türkmenistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası

Türkmenistan Cumhuriyetinde ise işsizlik oranına dair kesin bir bilgi bulunmamaktadır. Fakat hükümet her vatandaş için iş garantisi verdiği için resmi işsizlik oranları çok düşüktür. Buna rağmen 1998 yılında yapılan anket sonuçlarında işsizlik oranı %19 çıkmıştır ve resmi olmayan kaynaklara göre özellikle kırsal kesimlerde genç işsiz nüfusun büyüyen bir problem olduğu belirtilmiştir.³³

Tarım sektörü işgücünün %50'sini barındırmaktadır. Sanayi de %12'lik pay ile ikinci sırada yer almaktadır. Diğer Sovyet cumhuriyetlerinde tarım, sanayi sektöründeki yeniden yapılanma çalışmalarına müteakip işçileri işsiz bırakmaktadır. Eğitim sektörü de 1998 kayıtlarına göre toplam iş gücünün %10'una istihdam sağlamaktadır.³⁴

Genel olarak Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde piyasa ekonomisinde geçiş sürecinde ekonomik kriz, özelleştirme çabaları, tarımdaki belirsizlikler nedeniyle işsizlik olgusu açığa çıkmış ve bu ülkelerdeki işsiz sayısı da kısa zamanda hızla yükselmiştir.

Ancak IMF ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) açıklamalarına göre, bu ülkelerde ki işsizlik oranlarının gerçek oranları yansıtmadığını ve bu oranların daha yüksek seviyelerde olduğunu açıklamıştır. Bu ülkelerdeki işsizlik kavramı bağımsızlıkları sonrası ortaya çıkmıştır. Sovyet döneminde uygulanan sistemden dolayı

³² Cesar, a.g.e., s. 7.

³³ UNDP, "Employment and Labour Market in Turkmenistan", **Desent Work Program**, 2001, s. 8.

³⁴ ILO, **Economic Growth and Decent Work: Recent Trends in Eastern Europe and Central Asia**, International Monetary Fund, Washington, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/eesa/eng/egdw045.pdf>, 15.02.2010, s. 19.

ekonominin tam istihdamda olması neticesi işsizlik konusu da gündeme gelmemiştir.³⁵

2007 yılında Türkmenistan Cumhuriyetinin resmi verilerine göre toplam çalışabilir nüfusun %3,6, 2005 yılında aynı oran %3,7 olduğu açıklanmıştır Ancak çeşitli uluslararası kurumlar bu veriler gerçek işsizliği yansıtmadığını ve daha yüksek olduğunu bildirmektedirler.

Tablo 13: Türkmenistan'da İstihdam Durumu (1992-1999 yıllar arası).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Toplam	1578			1759	1780	1816	1839	1908

Kaynak: LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/TM.html>, (Çevrimiçi), 17.04.2010.

2.5. ÖZBEKİSTAN

2.5.2. Özbekistan'ın Genel Ekonomik Yapısı

Eylül 1991'de bağımsızlığın ilanından sonra Özbekistan diğer BDT ülkelerini de etkileyen ekonomik güçlüklerin benzerleri ile karşı karşıya kalmıştır. Özbekistan'da geçiş sürecinin ilk yıllarında karşılaşılan ve bir kısmı hala devam etmekte olan ekonomik zorlukları başlıca şunlardır: cumhuriyetler arası ticaretin kesilmesi, hiper-enflasyon, üretimin azalması, pamuk üretimine bağımlı bir ekonomik yapıya sahip olması, hızla büyüyen nüfusa yeni iş alanları oluşturma zorluğu ve köklü reformlara ihtiyaç duyan bir bankacılık ve finans kesimi. Özbekistan ekonomisi, bağımsızlığın ilanını takip eden bu çalkantılı dönemden sonra, nispeten daha istikrarlı bir döneme 1995-96 yıllarında girmiştir. Bu dönemde enflasyon daha ılımlı düzeylere inmiş ödemeler dengesi sorunları kısmen atlatılmış ve bütçe açığı büyük oranda kapatılmıştır.³⁶

Reform süreci açısından bakıldığında, Özbekistan diğer BDT ülkelerine kıyasla kademeli bir geçişi tercih etmiş ve bu yönde önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Kademeli bir geçiş yöntemi, geçişin doğurduğu ekonomik ve

³⁵ A.e., s. 20.

³⁶ Gurgun, a.g.e., s. 54.

sosyal sorunları hafifletirken, geçiş döneminin süresinin hızlı bir geçiş stratejisi izleyen ülkelere kıyasla, daha uzun sürmesine yol açmıştır.

Yeni dönemde Özbekistan Cumhuriyeti'nin ekonomik reformlarda temel amacının pamuk üretimi ve ihracına dayalı olan ülke ekonomisini, var olan maden ve enerji kaynaklarını da harekete geçirerek, yiyecek arzını, sağlık ve eğitim gibi sosyal harcamaları arttırarak piyasa ekonomisine geçiş sürecinde halka mümkün olduğunca az sıkıntı vermek olduğu söylenebilir.³⁷

Yabancı sermayeye bu dönemde Özbekistan tarafından büyük önem verilmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde yabancı sermayenin rolü ortak girişimci şirketleri kurmak suretiyle bir taraftan yerli hammaddelerin mamul veya yarı mamul olarak ihracını sağlamak, diğer taraftan bu yabancı şirketler vasıtası ile ülkeye yeni teknoloji getirerek Özbekistan özel sektörüne batı tarzında üretim ve yönetim tekniklerinin kazandırılmasını temin edebilmektir.

Coğrafi olarak ipek yolunun üzerinde, Çin ile Avrupa arasında yer alan ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri içerisinde en büyük nüfusa sahip olan Özbekistan, bölgede çekim merkezi olabilecek bir ülkedir ve uyguladığı dış politika ile diğer eski Sovyet ülkelerinden ayrılmaktadır. Özbekistan, Rusya'nın şekillendirdiği BDT politikalarından uzak durmaya özen göstermektedir. Özbekistan, eski adı BDT Gümrük Birliği olan Avrasya Ekonomik Topluluğuna katılmayarak, ikili anlaşmalarla çevre ülkelerle ilişkilerini yürütmeyi tercih etmektedir.³⁸

Serbest piyasa ekonomisine geçişte kademeli bir yöntem tercih eden Özbekistan, hızlı geçişte karşılaşılabilecek büyük üretim ve istihdam kayıplarını önlemeyi ve geçişin doğuracağı ekonomik ve sosyal zorlukları en aza indirmeyi planlamıştır. Reform sürecinde takip edilen bu kademeli yaklaşım öncelikle gıda ve enerji alanlarında kendi kendine yeterli bir düzeye çıkmayı ve ana ihraç kalemlerini uluslararası pazarlara derhal sunmayı öngörmüştür. Bu sayede Özbekistan diğer eski Sovyet Cumhuriyetlerinde 1990 yılından sonra karşılaşılan büyük oranlı üretim ve

³⁷ Torm, **a.g.e.**, s.7.

³⁸ UNDP, "Macroeconomic Policy and Poverty Reducing in Uzbekistan", **Economic Research Center**, 2003, s.7.

istihdam azalmalarından ve hayat standartlarında meydana gelen düşmelerden uzak kalabilmiştir. Çeşitli ticaret politikası araçları ile korunan ve birbirine bağımlı Sovyet sanayi zincirine, diğer BDT ülkeleri kadar entegre olmamış olan Özbek ekonomisinde 1991-1999 yılları arasında meydana gelen kişi başına üretim azalması %14 iken, aynı oran BDT ülkelerinde ortalama %40'ları bulmuştur.³⁹

Özbekistan Cumhuriyeti zengin yeraltı ve yerüstü kaynaklara sahiptir. 100'e yakın mineral, petrol ve enerji kaynakları mevcuttur. 70'den fazla bölgede 1.600 maden yatağı keşfedilmiştir. Özbekistan'ın bakır, gümüş, altın, çinko, kurşun, petrol, doğalgaz, ve kömür rezervleri dünyada önemli yere sahiptir. Bu önemli madenlerin yanında Özbekistan'da tuz, alüminyum, yarı değerli ve değerli taşlar, nadir metaller ve inşaat hammaddeleri, feldspat ve porselen çamuru da bulunmaktadır. Altın üretimi bakımından dünyanın yedinci, rezervler bakımından ise 4'üncü büyük ülkesidir.

Özbekistan 1,87 trilyon m³'lük bilinen doğal gaz rezervi ile dünyanın 14'üncü ülkesidir ve bu miktar toplam dünya rezervlerinin %1,3'lük kısmına tekabül etmektedir. Bağımsızlığın ilanından sonra Özbekistan, likit hidrokarbon üretimini üç kattan fazla artırmıştır. Lakin petrol rezervlerinin ülke ekonomisinde önemli bir rol sahibi olabilmesi için yoğun bir yatırıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu maden kaynakları Özbekistan ekonomisinin gelecekteki büyümesi açısından önemli potansiyel oluşturmaktadır. 2000 yılı verilerine göre Özbekistan altın sektörü GSYİH'nin %13,8'ine ve istihdamın da %12,7'sine sahip olmuştur.

Tablo 14: Özbekistan'ın Temel Ekonomik Göstergeleri (2002-2008 yılları arası).

³⁹ Faruk Uysal, "Özbekistan Ülke Raporu", T.C. Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi, TİKA, Aralık 2004, s. 7.

Yıl	GSYİH (Milyar \$)	Kişi Başına Gelir (\$)	Reel Büyüme Oranı (%)	Enflasyon Oranı (%)	İhracat (Milyar \$)	İthalat (Milyar \$)
2002	9,7	388	4,0	24,0	2,5	2,2
2003	10,1	404	4,2	13,0	3,2	2,4
2004	12,0	480	7,7	6,9	4,3	3,2
2005	14,2	549	7,0	10,0	5,4	4,0
2006	17,0	654	7,3	14,2	6,3	4,4
2007	22,3	857	9,5	12,3	8,0	5,7
2008	26,2	970	8,6	13,0	9,9	6,4

Kaynak: Özbekistan İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), 36) <http://www.stat.uz/rows/>, 24.04.2010.

Tarım sektörü, Özbekistan ekonomisinin en büyük sektörüdür. 2000 yılında GSYİH'nın %30'unu üretmiş ve işgücünün %35'ine istihdam imkânı sağlamıştır. Tarımsal üretimin büyük bir kısmı ve hafif sanayi üretiminin önemli bir kısmı pamuk üretimi ile alakalıdır. 2000 yılında pamuk ürününden sağlanan gelirler toplam ihracat ürünlerinin %27'sine tekabül etmektedir. Tarımsal üretimin çeşitlendirilmesi yönünde alınan gelişmelere rağmen Özbekistan halen dünyanın en büyük pamuk üreticisi ve ihracatçı ülkesi olmaya devam etmektedir. Hükümet tarafından yapılan açıklamalara göre, tarım sektörünün üretiminin %98,7'si devlet dışındaki üretici birimler tarafından gerçekleştirilmektedir.⁴⁰

2.4.3. Özbekistan'da İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikası

Özbekistan Cumhuriyeti idari dağılım olarak Özerk Karakalpakistan Cumhuriyeti, 12 eyalet, 156 bölge ve 123 şehre ayrılmıştır. Nüfus bakımından bağımsız devletler topluluğu içerisinde Rusya ve Ukrayna'dan sonra üçüncü, Orta Asya Türk Cumhuriyetleri içerisinde birinci sırada yer almaktadır. 1999 verilerine göre nüfusu 24 milyon 230 bindir.⁴¹

Tablo 15: Özbekistan'da İstihdam Durumu (2000-2007 yılları arası).

⁴⁰ Torm, a.g.e., s. 31.

⁴¹ Uysal, a.g.e., s. 4.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Toplam	9018	9173	9368	9621	9945	10224	10493	10539
Erkekler	5041.0	5135.0	5244.0	5388.1	5155.4	5336.3	5473.1	5865.9
Kadınlar	3977.0	4038.6	4123.8	4233.1	4790.1	4887.7	5019.4	5020.7

Kaynak: LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/UZ.html>, (Çevrimiçi), 17.04.2010.

Resmi rakamlara göre yaklaşık 23.200 kişinin işsiz olduğu ve işsizlik oranının %0,2 olduğu belirtilmektedir. Ancak işsiz sayısı ve gizli işsizliğin açıklanan rakamların çok daha üzerinde olduğu tahminleri de yapılmaktadır (Tablo 16).

Özbekistan'ın toplam nüfusu, çalışabilir ve istihdam edilen kişi sayıları aşağıda gösterilmektedir; Tablodaki rakamlar incelendiğinde, 2002 yılında çalışabilir nüfusun yüzde 71'i istihdam edilmişken, 2003'de bu oranın çok küçük bir azalışla yüzde 70,7'e düştüğü görülmektedir. Resmi açıklamalara göre, ülkede işsizlik oranı düşük gözükmemektedir. 1999 ve 2003 yıllarına ait işsiz nüfus ve işsizlik oranları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 16: Özbekistan'da Kayıtlı İşsizlik (bin kişi, %, 2000-2007 yıllar arası).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam Sayısı	35.4	37.5	34.8	32.2	34.9	27.7	25.5	23.4	24.1
Erkek	13.5	15.3	13.4	14.0	13.5	11.5	9.7	7.1	
Kadın	21.9	22.2	21.4	18.2	21.4	16.2	15.8	16.3	
Toplam İşsizlik Oranı	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4

Kaynak: LABORSTA, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/UZ.html>, (Çevrimiçi), 17.04.2010

Özbekistan'da 2003 yılında çalışmaya muktedir ve ekonomik faaliyetlere katılabilecek olan 13,6 milyon kişiden istihdam edilenlerin sayısı 9,6 milyon kişi olup, bunların yaklaşık yüzde 74,5'i özel sektörde, yüzde 25,5'i ise kamu sektöründe çalışmaktadır. Ülkede çalışan nüfusun yüzde 58'i erkek, yüzde 42'i ise kadınlardan oluşmaktadır. Kadınların ağırlıklı olarak çalıştığı başlıca sektörler; kültür, sağlık ve eğitimidir. Erkekler ise ağırlıklı olarak inşaat, ticaret ve sanayi sektörlerinde çalışmaktadır.

Türk Cumhuriyetleri istihdam kriterleri açısından değerlendirildiğinde, reformlar açısından en geri olan Özbekistan'ın istihdam konusunda en başarılı grafiği sergilemesi, rejimin sosyal istikrara verdiği önemin göstergelerinden birisidir. Diğer taraftan, reformların nispi olarak ileri safhaya ulaştığı Kazakistan'da işsizlik oranının

1998 ve 1999'larda %13,9 gibi ciddi oranlara çıktığı görülmektedir. Ancak bu oran 2000'lere yaklaşırken Türk Cumhuriyetleri'nde tekrar pozitif büyümeye geçilmesiyle işsizlik artış hızında bir düşüş yaşanmıştır. İşsizlik sigortası ödemeleri, yalnızca iş bulma kurumuna kayıtlı olan işsizlere “İşsizlik Dayanışma Fonu”ndan yapılmaktadır.⁴²

Şirketlerin çalışanlarına ödedikleri ücretin yüzde 1,5'i nispetinde işsizlik fonu kesintisi yapılmaktadır. Özbekistan Çalışma Bakanlığının 1997 yılında yaptığı bir araştırma sonucuna göre ülkede gizli işsizlik oranı yüzde 05,5'tir. Takibenden yıllarda bu konuda herhangi bir resmi bilgi yayımlanmamıştır. Ancak, bu araştırmanın yalnız kayıtlı işsizleri dikkate aldığı ve gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir. Kırsal kesimdeki istihdam bütünüyle tarım sektöründe olduğundan iklim koşullarına bağlı olarak mevsimsel işsizlik yaygındır. Nitekim IMF, 1999 yılı sonu itibariyle sadece tarım sektöründeki işsiz sayısının bir milyon civarında olduğunun tahmin edildiğini açıklamıştır. Bu rakam aynı yıl itibariyle toplam işgücünün yüzde 11,2'sine tekabül etmektedir.⁴³

⁴² Центр Экономических Исследований, Занятость в Узбекистане (Динамика, Факторы влияния и Новые Тенденции), Ташкент, 1999, s. 43.

⁴³ Национальная База Данных Законодательства, (Çevrimiçi), http://lex.uz/guest/irs_html.winLAV?pID=1562234, 23.04.2010.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KIRGIZİSTAN'DA İŞSİZLİK VE İSTİHDAM POLİTİKASI

3.1. KIRGIZİSTAN'IN GENEL EKONOMİK YAPISI

Sovyetler birliğinin dağılması ile Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) ülkelerinde planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş süreci başladı ve Kırgızistan da o ülkeler içindeydi. Bu süreç her ülkede farklı gerçekleşti, ama hepsi ilk yıllarda ekonomik büyüme oranında aniden azalış, ekonomik yapının değişikliği, işsizliğin artışı, reel gelirin düşüşü ve yoksulluk oranının artmasını yaşadılar. Bu anlamda Kırgızistan da istisna değildi.

Bağımsızlığın ilan edilmesinden sonra, Kırgız Cumhuriyeti Hükümeti, sosyalist sistemden liberal ekonomiye geçme çabasında olan ve “geçiş ekonomileri” olarak adlandırılan ülkelerde olduğu gibi ekonomik reformların gerçekleştirilmesi ve merkezi ekonomik yönetimden serbest pazar ekonomisine geçiş konusunda sürekli gayret göstermiştir. Doğrusu merkezi ekonomik yönetimden serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci sadece Kırgızistan için değil bütün ülkeler için zor olmuştur. Bununla birlikte, Kırgızistan diğer Orta Asya Türk Cumhuriyetleri arasında en çok reform gerçekleştiren, IMF'in desteğini ilk alan ve bölgede Dünya Ticaret Örgütü'ne (20 aralık 1998) giren ilk ülkedir. Kırgızistan, 1991 yılında bağımsızlığını kazandıktan sonra, Sovyet sistemine entegre olmuş ekonomisini yeniden yapılandırmak ve birliğin dağılmasından sonra hızlı ekonomik küçülmeyi durdurmak amacıyla uzun vadeli ve kapsamlı bir ekonomik reform programını benimsemiştir. Reformlar, dönemin Cumhurbaşkanı Akayev'in Parlamento'ya sunduğu ve Temmuz 1992'de onaylanan, Ekonomik Reform Programı çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.¹

1991-1994 yılları arasındaki dönemde hedef olarak genel liberalizasyon kabul edilmiştir. Bu dönemde, yerel para birimi Som tedavüle çıkarılmış ve serbest piyasa ekonomisinde geçerli olan işlemler deneyimden geçirilmiştir. Bu reformlar olumsuz

¹ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi, **Kırgızistan Ekonomisi**, Bişkek, 2006, s. 318.

koşullar altında yapılmasına rağmen, kısa vadede bir sonuç alınamamıştır. Bunun sebepleri olarak, ülkenin stratejik öneme sahip doğal kaynaklarının olmayışı ve mevcutların dış dünyaya etkin ulaşım yollarının olmaması, devlet yönetimindeki zayıflık ve nüfusunun büyük çoğunluğunun piyasa ekonomisi şartlarına iyi derecede adapte olamaması gibi faktörler gösterilebilir.² Ancak, ekonomide istikrarın sağlanmasında önemli başarılar elde edilmiştir. Örneğin, konvertibilite ve faiz oranlarında liberalizasyon sağlanmış, kamu kurumlarının özelleştirilmesine ağırlık verilerek devletin iktisadi faaliyetlerden çekilmesi hedeflenmiş ve aynı zamanda özel sektörün ekonomiye katılımı güçlendirilmiştir.

Tanım olarak Merkezi planlama, ekonomik karar alma sürecine yoğun doğrudan devlet müdahalelerini ifade etmektedir. Üretimin ve üretim faktörlerinin nispi yetersizlikleri ile ilgili piyasa yönlü sinyallerin bulunmaması, önemli ölçüde bozulmuş nispi fiyatların ve üretim yapılarının ortaya çıkmasına yol açarken; kar motifi ile ilgili ideolojik baskı yeni teknolojik buluşları azaltarak Merkezi planlı ekonomiler ile gelişen piyasa ekonomileri arasında giderek artan teknoloji açığının ortaya çıkmasına da neden olmuştur.³

Burada geçiş ekonomileri ile ilgili kısaca bilgi vermede yarar var;

“Geçiş Ekonomisi” kavramı, Doğu Avrupa’da Sovyet rejiminin çöküşü ile ortaya çıkmış ve planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş süreci içindeki ülkeleri tanımlamak üzere yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Eski Sovyet sistemine bağlı ülkelere geçiş ekonomileri adının verilmesinin bir nedeni, bu ülkeleri politik anlamda az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler sınıflandırması dışında çıkarma gayretidir. Geçiş ekonomileri ekonomik büyüme eğilimi ile ilişkilendirilmektedir. Geçiş ekonomilerini ekonomik büyüme ile ilişkilendiren klasik görüş, serbest ticaret,

² Alimbek Biyalinov, “Kırgızistan’daki Reformların Onuncu Yılı: Piyasa ekonomisine daha çok var”, **Avrasya Dosyası**, Sayı 4, 2002, s. 50

³ Metin Meriç, “Geçiş Ekonomilerinde Mali Reformlar”, **KTMÜ Yayınları**: 29, Kongreler Dizisi: 3, Bışkek, Mayıs 2002, s. 132

piyasalara sınırlı devlet müdahaleleri ve yabancı sermaye girişlerinde liberalizasyon lehine önermelerde bulunmaktadır.⁴

1992’de ekonomik reformların başlaması ile birlikte, Kırgızistan’da siyasi sistemde demokrasileşme ile aynı zamanda piyasa ekonomisine dayalı ekonomiye geçmede hızlı değiştirme stratejisi kabul edildi. İktisat politikasında devlet işletmelerini özelleştirme, işletmeleri yeniden yapılandırma, ticari ve döviz rejiminin ve mali enstitülerin reformunu içeren geniş çapta reformlar gerçekleştirildi. Bunların aniden değişmesinin etkisi negatifti, dört sene içinde (1992-1996) GSMH yaklaşık %60 oranında azaldı, aniden işsizlik oranı arttı, sanayi sektöründe ücretler azaldı. Yoksulluğun çapı genişledi. Ekonominin sektörel yapısı değişti: sanayi sektörünün payı aniden azaldı ve tarım sektörünün payı arttı.⁵

Geçiş ekonomilerinin geçiş süreci boyunca göstermiş oldukları büyüme performanslarını etkileyen önemli faktörler vardır. Bunların ilki ve en önemlisi, bu ülkelerin geçişten önceki başlangıç koşulları olmuştur. İkinci bir faktör olarak ise, geçiş stratejilerinin rolü büyüktür. Geçiş sürecinin başlangıcında öngörülen stratejilerin her ülkede aynı şekilde uygulanmadığı görülmektedir. Burada, piyasa ekonomisinin gelişimi açısından ön koşul sayılan yasal çerçevenin gözden kaçtığı yada yapılamadığı söylenebilir. Ayrıca, dış yardımlar, doğrudan yabancı yatırımlar, reform programları ve ülkede mevcut olan doğal kaynaklar da büyümeyi etkileyen faktörlerdendir.

Kırgız Cumhuriyeti’nin ekonomisinin bağımsızlıktan sonraki dönemde sürekli bir gelişme çizgisi izlediğinden bahsedilebilir. Ancak, yine de bu süre içerisinde 1994- 1995 yıllarında ekonomide gerileme, 1996-1997 yıllarında istikrar ve 1998 yılında da dünya çapındaki parasal krizden etkilenme dönemi olarak tanımlanabilir. Bu dönemler içinde Kırgızistan ekonomisinde çok önemli yapısal gelişmeler yaşanmıştır. Ekonomide kitlesel özelleştirmeler, yeni iktisadi ilişkilerin kurulması ve küçük ölçekli işletmeler sektörünün örgütlenmesi gibi olgular söz

⁴ Süreyya Sakıncı, **Geçiş Ekonomileri ve Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik Reformlar**, Emek Matbaacılık, Manisa, 2005, s.5.

⁵ Biyalinov, **a.g.e.**, s. 43.

konusudur. Kırgız Cumhuriyeti'nde kamu ve özel sektör de değişime uğramıştır. Kamu işletmelerinin sayısı ve GSMH içindeki payı azalırken, özel işletmelerin sayısı artmış ve buna paralel olarak da özel sektörün GSMH içinde payı artış göstermiştir.

Kırgız ekonomisinde 1998 yılına kadar yaşanan ekonomik gelişmeler sabitleştirilemediğinden, 1999 yılında pek çok ekonomik gösterge olumsuz seyretmiştir. Reel ekonomide büyüme oranı azalma gösterirken, enflasyon oranında artış gözlenmektedir. Yine artış eğiliminde olan ihracat gerilemiş, ithalat ise artış göstermiştir. 1998 yılındaki ekonomik krizin Kırgız ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileri, 1999 yılında itibaren giderilmeye başlanmıştır. 2000 yılında ekonomik verilerde iyileşme kendini göstermektedir. 1999 yılında 48. 744,0 milyon Som olan GSMH, 2000 yılında 62 203,3 milyon Som olarak gerçekleşmiştir. GSMH içinde ağırlıklı paya sahip sektörler, sanayi, inşaat, tarım, ulaştırma, ticaret ve haberleşmedir.⁶

Tablo 17: Kırgızistan'ın Bazı Ekonomik Göstergeleri (1990 ve 2000-2009 yıllar arası).

	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSMH Artış Oranı	3,2	5,4	5,3	0	7	7	-0,6	2,7	8,2	8,4	2,3
1990' yılına göre GSMH %	100,0	66,5	70,1	70,1	75	80,3	79,8	81,8	85,9	93,1	95,2
Enflasyon	84	18,7	6,9	2	3,1	4,1	4,3	5,1	20,1	24,5	6,8
DYSY, GSMH %	-	6,6	5,9	7,2	7,6	7,9	8,6	11,3	8,5	9,5	14,4
Döviz kuru, Som/USD	-	47,72	48,44	46,94	43,72	42,67	41,01	40,16	37,31	36,57	42,89
Nüfus Sayısı	4,412	4,907	4,946	4,984	5,037	5,093	5,189	5,247	5,289	5,289	5,418
Yoksulluk Oranı %	-	62,5	54,4	54,8	49,9	45,9	43,1	39,9	35	35	-

Kaynak: Kırgız Cumhuriyeti'nin Ulusal İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070005.pdf>, 13.02.2010.

1990'lı yılların başında Kırgızistan'da piyasa ekonomisine geçişe dayalı radikal reformlar yürütülmeye başlamıştı. Bu dönemlerde Kırgızistan transformasyon durgunluğu yaşadı: reel GSMH 1995 yılında 1990 yılına kıyasla %49,3'e azaldı.

⁶ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi, a.g.e., s. 307.

Bağımsızlık öncesi Kırgızistan'ın nüfusunun yaklaşık üçte biri yoksulluk sınırının altında yaşıyorken, bağımsızlık sonrası, geçiş sürecinin sonucu olarak yoksulluk oranı artmış ve 1999'da 55,3 % rakamına ulaşmıştır.⁷

Tabloda gösterildiği gibi, ekonomi 1996 yılından itibaren gelişmeye başladı. Bu gelişme hala devam etmektedir. Reel Milli Hâsılda 1996'dan beri 2002, 2005 ve 2008 yılları hariç artış gözlemlenmektedir ve en yüksek artış oranı da %8,4'ü oluşturmuştur. Bu dönem içerisinde toplam GSMH oranı artış seyri göstermesine rağmen, 2009 yılında 1990 yılından %4,8 altındaydı. Kırgızistan ekonomisi, yapısında iş piyasaya yönelik sektörlerin ağırlığı dolayısıyla, resmi verilere göre, dünya krizine hemen tepki göstermedi. Hatta 2008 yılının sonunda ülkenin sanayi sektörünün fiziki üretimi 2007 yılına göre %15 artış gösterdi. Bu durum, enerji krizinin ülkenin ekonomisini en az etkilediği anlamına gelmektedir. Kriz 2009 yılında kendini gösterdi. Kırgızistan Ulusal İstatistik komitesine göre, 2009 yılında GHMH artış oranında azalma yaşandı ve sadece %2,3' oluşturdu. Gıda sektörü hariç, tüm sektörlerde üretimin azalması gözlemlenmektedir. Kırgızistan'ın GSMH'sının istikrarsız artış oranı, ülke ekonomisinin güçsüzlüğü, dış faktörlere bağlı olan kriz olaylarından etkilenmeye meyilli olduğunu göstermektedir.

3.1.1. Kırgızistan Ekonomisinin Sektörel Analizi

Kırgızistan'ın GSMH'nin sektörel dağılımı incelendiğinde, tarım sektörünün %28,5, sanayi sektörünün ise %13,7'lik paya sahip olduğu görülmektedir.(Tablo 18).

Tablo 18: Kırgızistan'ın GSMH'sinin Sektörel Dağılımı, (%, 1991-2008)

	1991	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GSMH	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sanayi	27,5	16,3	23,1	17,3	18,0	19,2	17,3	14,9	13,0	13,7
Tarım	35,5	36,1	34,5	34,4	35,2	29,9	28,5	28,7	29,0	28,5
İnşaat	6,3	4,5	3,8	3,4	2,9	2,5	2,7	2,7	3,4	3,2
Ulaştırma	2,0	4,5	4,2	5,1	5,1	6,4	6,6	6,1	7,3	7,0
Diğer	28,7	38,7	34,4	39,2	34,4	39,2	42,0	45,0	47,7	47,6

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi),
<http://www.stat.kg/stat.files/din.files/vvp/1010003.pdf>,
[http://www.stat.kg/stat.files/din.files/vvp/101000320\(GK\).pdf](http://www.stat.kg/stat.files/din.files/vvp/101000320(GK).pdf), 23.05.2010.

⁷ Seyhun Doğan -Ünal Çağlar, "Income Inequality, Poverty and Growth in Transition Economies: The Case of Kyrgyzstan", **Journal of Qafqaz University**, No: 26, 2009, s. 97.

3.1.1.1. Sanayi Sektörü

Uygulanan reformlar açısından özellikle sanayi sektörünün geliştirilmesi hususunda ciddi adımlar atılmıştır. Ülkenin yabancı yatırımcıya ve sanayi sektörünün öncelikli geliştirilmesine dair bakış açısı hakkında gerçekleştirilen programlar yeterli bilgi vermektedir. Yabancı yatırımı teşvik için 21 farklı ikili anlaşmanın imzalanması, çifte vergilendirmeyi önlemek için 11 ülke ile gerçekleştirilen ikili anlaşmalar, yabancı yatırımcılara farklı avantajları sağlayabilmek için kurulan serbest bölgeler için ciddi manada düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Serbest bölgelerde faaliyet gösteren firmalar, yasal olarak, vergi, işgücü düzenlemeleri, ithalat, ihracat ve gümrük uygulamalarında farklı avantajlara sahiptir. Bu serbest bölgelerin kurulmasının temel amacı ihracat merkezli üretim yapacak ve istihdam yaratacak yabancı yatırımcıları bu bölgelere çekebilmek olmuştur.

Yatırım politikasının yatırımcıları teşvik edici olması sağlanarak yerli-yabancı yatırımcı ayırımının giderilmesi sağlanarak, Kırgız Cumhuriyetinin öncelikli sanayileşme stratejisinin, doğrudan yatırımları cazip hale getirmek olduğu temel hedef kabul edilmiştir.⁸

Kırgızistan'da, sanayi sektörü, hafif sanayi, petrol işleme, madencilik, elektronik, hidroelektrik enerjisi, deri işleme, ağaç işleme, mobilyacılık, gıda işleme ve tekstil alanlarında potansiyel bir yapıya sahiptir. Gıda sektöründe önemli gelişmeler kaydedilmiş ve BDT ülkeleri arasında gıda sanayi ve konservecilik açısından dördüncü sıraya yerleşmiştir. 1997 yılında sanayi ürünleri üretimindeki artış %25,6 olmuştur. Ülkenin 1999-2001 kalkınma planında da belirtildiği gibi sanayi alanında elektronik aletler, silikon ürünleri, bazalt fiber, sentetik elmas, mıknatıs, seramik, elektrik transformatörleri öncelikli alanları teşkil etmektedir. Yeni

⁸ Nina Torm, "The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty during Economic Transition: An Analysis of Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan", **Issues in Employment and Poverty Discussion Paper, No: 13, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office**, Geneva, 2003, (Çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120736.pdf, 21.10.2010, s. 11.

altın yatakları ve kömür işletmelerinin değerlendirilmesi yeni kalkınma planına dahil edilmiştir.⁹

Kırgızistan sanayisi, genellikle tarım ve yeraltı kaynaklarının işlenmesine ve makine yapımına yönelik bir yapıya sahiptir. Özellikle gıda sektöründe önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Diğer taraftan Kırgızistan'da Sanayi sektörünün GSYİH içindeki payı bağımsızlık döneminde %38 iken, bağımsızlık sonrası dönemde %17'nin altına düşmüştür. Bağımsızlık sonrasında sanayi üretiminde gözlenen düşüş, diğer BDT ülkelerine kıyasla aşırı olmuştur.¹⁰

Kırgızistan'da sanayi üretiminin gelişimini incelediğimizde 1995 yılında sanayide % 24,7'lik bir daralma yaşanmıştır. 1997 yılında sanayi üretimi en yüksek değere ulaşmış ve %39,6 artış göstermiştir. 1998 yılında meydana gelen Rusya mali krizinin etkisiyle 1999 yılındaki sanayi üretimi %4,3 oranında azalmıştır. Ülkenin sanayi sektöründeki büyümenin temel kaynağını oluşturan KUMTOR Altın İşletmelerinde 2002'de meydana gelen bir kaza sonucu üretimin durması Kırgız ekonomisini etkilemiş ve 2002 yılında sanayi üretimi bir önceki yıla göre %13,1 oranında azalmıştır. 2003'te KUMTOR Altın işletmesinin çalışmaya başlamasının etkisiyle sanayi üretiminde %17'lik bir artış gözlenmiştir. Sanayi ürünlerinde azarlama sıkıntısı mevcut olup, stoklar artmaktadır. Stokların % 37,6'lık bölümü makine sanayisine, %20'si tekstil ve konfeksiyon sanayisine, % 17,8 metal sanayisine ve % 7,5 gıda sanayisine aittir. Başlıca sanayi ürünleri yünlü dokuma, deri işleme, makine ve madencilik ürünleri olan Kırgızistan'ın tek altın madeni işletmesi Kumtor Altın İşletmeleri, sanayi sektöründeki büyümenin temel kaynağını oluşturmaktadır.³³ Diğer taraftan madencilik ve metalürji Kırgızistan'ın en önemli sanayi sektörüdür. Sektör Kırgızistan'ın sanayi üretiminin yarıya yakınına gerçekleştirmektedir. Bu alanda özellikle altın sanayi önemli bir ağırlığa sahiptir. Kırgızistan iki önemli altın rezervine sahiptir. Aynı zamanda Kırgızistan'da kömür,

⁹ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi, a.g.e., s. 110.

¹⁰ Turar Koychuyev, **Sovyet Sonrası Yeniden Yapılanma: Teori, İdeoloji Ve Realiteler**, KTMÜ Yayınları:23, Bişkek 2002, s. 107.

mermer, cıva, bakır, uranyum, molibden, gümüş yatakları ile seramik sanayide kullanılan bazı mineral kaynaklar da mevcuttur.¹¹

Kırgızistan'ın başlıca sanayi ürünleri yünlü dokuma, deri işleme, makine ve madencilik ürünleridir. Diğer taraftan bağımsızlıktan sonraki dönemde ülkedeki makine sanayi özellikle tarımsal ekipmanlar üretimindeki artış sebebiyle gelişme göstermiştir. Özelleştirilen tarım işletmeleri ile birlikte sanayi sektöründen istihdam edilen iş gücünün bir bölümü tarım sektörüne kaymıştır. Nitekim bugün ülkedeki toplam iş gücünün yaklaşık yarısı tarım sektöründe istihdam edilirken, sanayi sektöründe istihdam edilenlerin oranı %8'e gerilemiştir.¹²

3.1.1.2. Tarım Sektörü

Ekonomide ağırlığı itibariyle tarım sektörü Kırgızistan'da ilk sırada yer almaktadır. Kırgızistan, ekonomik olarak tarıma, hayvancılık, orman ve madencilğe dayanmaktadır. Zira çalışan nüfusun yaklaşık % 50'si tarım ve ormancılık alanlarında istihdam edilmektedir. Gerek istihdamdaki payı gerekse GSYİH'daki payı oldukça büyüktür. Ülkede sanayi yeterince gelişmemiş ve dolayısıyla ihracatta tarım ürünlerinin payı oldukça yüksektir. Sosyalist planlama döneminde tarım ve hayvansal üretim birer üretme çiftliği şeklinde teşkilatlanan "Selhoz" ve kolektif çiftlikler olan "kolhoz'larda" yapılmaktaydı. Özelleştirilme ile bu yapı yıkıldı. Ama yerine yeni bir üretim sistemi de ikame edilmedi. Diğer taraftan, tarımsal yatırımlar devletçe desteklenmemiş, temel sermayeye yapılan yatırımlar açısından tarım ekonomisi kendi kaderine terk edilmiştir. Bağımsızlığın ilanı ile birlikte tarım sektöründe de özelleştirme programları başlatılmış tarımsal reform çerçevesinde devlet ve kolektif çiftliklerin yönetim ve mülkiyet yapısının yeniden düzenlenmesine önem verilmiştir.

Tarımsal reformların hedefi olarak özel ve rekabetçi bir serbest piyasa yapısının oluşturduğu, kaynakların optimum ölçüde değerlendirildiği, doğal kaynakların korunduğu ve çiftçilere yeterli gelirin sağlanabildiği bir yapının

¹¹ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi, a.g.e., s. 207.

¹² Koychuyev, a.g.e., s.34.

sağlanması belirlenmiştir. Bu amaçlara yönelik olarak da aşağıdaki hedeflere ulaşılması planlanmıştır:

- Nispi fiyatların uluslararası nispi fiyatlar seviyesine getirilmesi,
- Tarım sektörünün uluslararası girdi ve çıktı ticaretine entegre edilmesi,
- Girdi ve çıktıların pazarlanmasının rekabete uygun hale getirilmesi,
- Dar gelirlilere yardım amacıyla küçük çiftçilere kredi ve zirai aletlerin verilmesi.

Tarım sektörünün özelleştirilmesinde başarı sağlanmış, çoğu çiftlik çalışanlara dağıtılmıştır. 2000 yılı itibariyle sektörün %42'si özelleştirilmiştir. 1992 yılında tarım ürünlerinin fiyatlarının serbestleştirilmesine rağmen devlet birçok ürünün başlıca alıcısı durumunda, üretimin yarısına yakını devlet tarafından satın alınmaktadır. Dolayısıyla tarımsal ürünlerin fiyatları serbest piyasada oluşmamaktadır. Verilen kredilerin tarım sektöründe üretim sağlamak yerine kişisel ihtiyaçlarına yönelik kullanılmış ve hukuksal düzenlemelerin henüz yeterince gelişmemiş olmaması sebebiyle kredilerin geri ödemesi takip edilememiş ve programdan istenilen başarı sağlanamamıştır. Tahıl üretimi özellikle buğday tarımsal üretimin yaklaşık yarısını teşkil etmektedir. Başlıca diğer üretilen tarım ürünleri ise tütün, yün, pamuk, kenevir, patates, deri, ipek, meyve ve sebzedir. 1990 yılında ekonominin %33'sini oluşturan tarım sektörü 1999 yılında %39'unu gerçekleştirmiştir.¹³ Sanayi sektöründe yaşanan düşüşün etkisiyle tarım sektörünün payı ekonomide daha da artmıştır. İklimle bağlı değişiklikler ve doğal olaylara karşı hassas olan tarım sektöründe üretim yıllar itibariyle değişiklik göstermektedir. 1998 yılında yaşanan olumsuz hava koşulları sebebiyle tarım sektöründe büyüme oranı düşük gerçekleşmiştir.

Kırgızistan'ın bağımsızlığını takiben yaşanan krizin etkisiyle tarımsal üretimde düşüş yaşanmıştır. Birlik içerisinde dışarıdan sağlanan tarım makinelerinin ülkeye girmesinde sıkıntılar doğmuş, yedek parça, bakım, onarım noktasında yaşanan problemler, gübre ve diğer kimyasal ilaçlar açısından girdilerdeki eksiklik,

¹³ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi, a.g.e., s. 255.

teknolojik yetersizlik tarımsal üretimdeki düşüşün sebepleri olarak gösterilebilir. Tabloda görüldüğü üzere tarımsal çıktıda 1990'lı yılların ortalarına kadar negatif eğilim, 1996 yılından itibaren artış göstermiştir. 1998 yılında üretimde düşüş yaşanmış, 1999 yılında %8,2 oranında artmıştır. 2000 yılında da bir düşüş yaşanmış, 2001 ve 2002 yılında artmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere tarım sektörünün GSYİH'daki payı oldukça büyüktür. Yıllar itibariyle tarım sektörünün GSYİH'daki oranı artmaya devam etmiştir. Diğer sektörlerdeki düşüşün bu noktada etkili olduğu söylenebilir, özellikle sanayi sektöründeki üretimin düşmesi tarım sektörünün payının artmasına sebep olmuştur.

Kırgızistan'ın tarımsal üretimi 1990'lı yılların ortalarına kadar şeker pancarı hariç düşüş göstermiş, 1996 ve 1997 yıllarından itibaren yükselmeye başlamıştır. 1990'lı yılların başlarında yaşanan düşüşün temelinde bağımsızlıkla birlikte yaşanan ekonomik kriz ve yapılan özelleştirmeyeyle halkın eline geçen arazilerin, gerek teknik açıdan gerek tarımsal gübre ve tohum açısından halkın imkanlara sahip olmaması ve böyle bir durumu daha öncesinden hiç tecrübe etmemeleri, özel mülkiyete alışkın olmamaları ve kuşkuyla karşılamaları sebebiyle iyi değerlendirilememesinin etkili olduğu söylenebilir. Kırgızistan'ın ürettiği tarımsal ürünlerin bazılarında hala bağımsızlık öncesi üretim kapasitesine ulaşamamıştır.

Arazisi yükseltileli olan Kırgızistan'ın topraklarının %84'ü meradır. Doğal olarak hayvancılık sektörü önem arz etmektedir. Özellikle küçükbaş hayvancılık başta olmak üzere koyun, keçi, sığır, domuz, atlar hayvancılığın temelini oluşturmaktadır. Bağımsızlık sonrası oluşan ekonomik ortam bu sektöre zarar vermiş ve hayvan sayısı oldukça azalmıştır. 1997 yılı başındaki verilerle 1992 yılı sonundaki rakamlarla karşılaştırıldığında, büyük baş hayvanlarda %24,5, küçükbaş hayvanlarda %50, kümes hayvanlarında ise %80 oranında azalma söz konusudur. Buna paralel olarak da hayvansal ürünlerin üretimi düşmüştür. Hayvancılığı tekrar canlandırmak için hükümet Dünya Bankası ile işbirliğine gitmiş Hayvan İrkını İyileştirme Projesi

çerçevesinde Kırgızistan'a hayvan gönderilmiş fakat gönderilen hayvanlar uyum sağlayamamış ve başarıyla sonuçlanmamıştır.¹⁴

Yatırımlardan aldığı payın az olması, tekelleştirme, teknik yetersizlik, kimyasal ilaç ve gübrelerdeki eksiklik Kırgızistan ekonomisinde önemli bir yere sahip olan tarım sektörünün potansiyelinin altında üretim gerçekleştirmesine sebep olmaktadır. Tarım ve hayvancılık sektörüne gereken iyileştirmeler yapıldığı takdirde önemli miktarda gelir elde edilebileceği gibi özellikle hayvancılık sektöründe dünya standartlarında rekabet edebilecek seviyeye ulaşılabilir. Ülkedeki tarım arazileri de oldukça verimlidir ve diğer ülkelerdeki gibi çok kullanılmışlık ve tuzlanma problemi söz konusu değildir.

3.1.1.3. Hizmet Sektörü

Sovyetler birliğinin ekonomi politikasında hizmetler sektörünün geri planda olması ve bu sektöre önem verilmemesi sebebiyle birliğin bir parçası olan Kırgızistan'da bağımsızlık öncesi hizmetler sektörüne yönelik gelişme yaşanmamıştır. Kırgızistan'da hizmet sektörü, reformlar ve özelleştirme sürecini izleyerek oluşmaya başlamıştır. Daha önce SSCB döneminde hizmet sektöründeki faaliyetlerin büyük kısmını devletin kendisi sunmaktaydı. Kırgızistan'ın bağımsızlığını ilan etmesinden sonra hizmet sektörü yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu süreç içerisinde SSCB dönemindeki geleneksel hizmet sunumunun terk edilmesiyle serbest piyasa ekonomisinin koşullarına göre hizmet sektöründe, hizmetin çeşitliliğinin ve kalitesinin artması benimsenmiştir. Bağımsızlık öncesi yok denecek kadar az olan hizmetler sektörü bağımsızlıkla birlikte yaşanan liberal ekonomiye geçiş süreci içinde yapılan özelleştirmelerle yeni bir boyut kazanmıştır.

Spordan sağlığa, ulaşımdan turizme, eğitimden kültüre, sosyal hizmetlere, ticarete oldukça geniş bir alanı kapsayan hizmetler sektörü Kırgızistan'da genel

¹⁴ DB, **Kyrgyz Republic, Enhancing Pro-Poor Growth**, World Bank Report Number 24638-KG, September 30, 2003, (Çevirimiçi) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/10/08/000090341_20031008132521/Rendered/PDF/246380KG.pdf, 16.03.2010.

yeterli gelişme gösterememiştir. Gerek ulaşım gerekse iletişim açısından alt yapı eksiklikleri söz konusudur.¹⁵

Kırgızistan'da hizmet sektörünün GSYİH içindeki oranı 2001 yılında %32, 2003 yılında ise %35,1'e yükselmiştir. Bu artış ekonominin gelişmesinden değil, sanayi üretiminin zayıflamasından kaynaklanmıştır. Hizmet sektörü gelişim süreci içerisinde kaliteden de taviz vermemesi gereken bir sektördür. Hizmet sektöründe kalite kavramı 21. yy da daha da önem kazanmaya başlamıştır. Kaliteli, hizmette fiyatların yüksek tutulmasına rağmen müşterisini bulmuştur.

1998 yılından bu yana finansal hizmetlerin de dahil olduğu hizmet sektörünün GSYİH'ya katkısı tarım sektöründen fazla olmaktadır. Sektörün GSYİH'ya katkısı 2002 yılında %40 olmuştur. Hükümetin liberalizasyon politikası çok sayıda aile işletmesinin neredeyse tamamının ticaret ve beslenme sektöründe faaliyet göstermeye başlamasını sağlamıştır. Diğer BDT ülkelerinde olduğu gibi turizm altyapısının yeterli miktarda yabancı yatırım çekememesi, sektörün büyümesi önündeki en önemli engel olarak ortaya çıkmaktadır.

Halka sunulan bazı hizmetler genel olarak sektör bazında yüzdeler olarak açıklayacak olursak, yapı itibarıyla hizmet sektörü içerisinde en büyük kısmını şu sektörler oluşturmaktadır: belediye-konut hizmetleri %24, taşımacılık hizmetleri %20,5, kamusal hizmetler %14, eğitim hizmeti %12,2, haberleşme hizmeti %11,4. şeklinde gerçekleşmiştir.

Bağımsızlık sonrası hizmet alanındaki gelişmeye bakarsak, bunlardan eğitim hizmetlerinin özellikle hızlı bir şekilde arttığını görürüz. Hızlı bir şekilde artmasının sebepleri arasında eğitime yapılan harcamaların artması, üniversitelerde yeni şubelerinin açılması, çeşitli alanlarda uzman hazırlayan bölümlerin ortaya çıkmasını gösterebiliriz.

¹⁵ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi a.g.e., s. 317.

3.1.1.4. Ulaştırma ve Haberleşme

Tüm faaliyet alanlarında girişimciliğin gelişmesi, sağlık, kamu ve haberleşme alanlarında sunulan hizmetlerin gelişmesine yol açtı. Bu yüzden sunulan hizmetin kalitesinin ve çeşidinin artmasıyla beraber söz konusu hizmetlerin fiyatlarında da bir yükselme gözlenmektedir. SSCB döneminde politika gereği ulaşım sistemi SSCB'nin kendi isteği doğrultusunda gerçekleşmiştir. SSCB'nin dağılmasından sonra ise durum tamamen değişmiştir. Artık bağımsızlığına kavuşan her ülke kendi çıkarları doğrultusunda ulaşım ağlarını yeniden düzenlemeye çalışmaktadır. Örneğin Kırgızistan bu doğrultuda Oş-Bişkek otoyolunu hayata geçirerek ulaşımı kolaylaştırıp ekonomik canlılığı sağlamaya başlamıştır. Fiyat artışlarının özellikle konut-kamusal, haberleşme, eğitim ve sağlık hizmetlerinde gerçekleşmesinin nedenleri arasında bu sektörlerin anahtar hizmet rolünü üstlenmelerine bağlayabiliriz. Devletin bu sektörlere olan desteği de diğer sektörlere göre daha fazla olmakla birlikte her geçen yıl artış eğilimindedir.

Kırgızistan'da ulaşım altyapısının temeli karayollarıdır. Ülkenin dağlık coğrafyası nedeniyle diğer BDT ülkelerindeki demiryolu taşımacılığı yerine karayolu taşımacılığı ağırlıktadır. Uluslararası nitelikte olmamakla birlikte, ulaşım ağı Bişkek etrafında yoğunlaşmıştır. Şehir içi ve şehirlerarası karayollarının uzunluğu 25 bin km'yi aşmaktadır. Yolcu taşımacılığının %87'si, yük taşımacılığının %94'ü karayolu ile yapılmaktadır. Bişkek- Oş, Oş-Erkeş-Tam otopanlarının ve Oş Havaalanı'nın iyileştirme çalışmalarının tamamlanmasıyla ulaşım sektöründe sorunların aşılması Oş bölgesinin ve Kırgızistan'ın ekonomisine ivme kazandıracaktır. Ülkedeki tek demiryolu hattı da Moskova bağlantılı olan hattır. Havayolu taşımacılığı ise gelişme göstermektedir.¹⁶

Ülkenin dış dünya ile bağlantısı Türk Telekom'un kurduğu 2500 hat kapasiteli uydu telefon sistemi ve diğer ülkelerin kurduğu benzeri sistemlerle

¹⁶ Oya Benli, "Kırgızistan Ülke Profili", TC Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, İGEME (İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi), 2006.

sağlanmaktadır. Haberleşme ağı ülke genelinde halen yaygınlaştırılmamıştır. Ülke genelinde, 1997 yılı itibariyle toplam 351.000 adet telefon abonesi bulunmaktadır.¹⁷

Telekom sisteminin modernleşmesi internet kullanımını yaygınlaştırmıştır. 1999 yılı sonunda kullanıcı sayısı yalnızca 3000 iken, 2002 yılı itibarı ile 20000'e ulaşmıştır. Ülkede 10 adet internet sağlayıcı bulunmaktadır. 2002 yılı mart ayında onaylanan ulusal bilgi ve iletişim teknolojileri stratejisi uyarınca devlet, internet kullanımını daha da yaygınlaştırmayı ve e-ticaretin geliştirilmesi gibi daha ileri alanlarda da genişletmeyi hedeflenmektedir. Söz konusu strateji bilgi teknolojileri sektörünün GSYİH'daki payını 2010 itibarı ile %5'e yükseltmeyi amaçlamaktadır.¹⁸

3.2. KIRGIZİSTAN'DA İŞGÜCÜ PİYASASININ YAPISI

Kırgızistan'ın nüfusu sürekli artış göstermektedir. 2009 yılında, ülkenin toplam nüfus sayısı 5 276,1 bin kişi olmakla beraber, 2000 yılına göre 408,6 bin kişiye, ya da %8,4 oranında arttı.¹⁹

Tablo 19: Kırgızistan'da 2000 yılına göre Nüfus Artış Oranı (% , 2003-2009 yıllar arası).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam Nüfus	2,4	3,5	4,6	5,6	6,6	7,3	8,4
Çalışma Çağından Genç Nüfus	-3,6	-4,6	-5,4	-6,2	-6,5	-6,5	-6,3
Çalışma Çağındaki Nüfus	7,4	10,3	13	15,4	17,4	18,6	20,2
Çalışma Çağından Yaşlı Nüfus	-2,1	-3,2	-3,5	-3,9	-3,1	-1,9	-0,4

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/10700017.pdf>, 13.02.2010.

Son beş yılda ülke nüfusu her sene yaklaşık %1,5'e artmakta ve şu anda 5,2 milyon kişiyi oluşturmaktadır. Ülkenin işgücü piyasası anlamlı derecede işsizlik ile nitelendirilmektedir. Çalışma çağındaki nüfusun artışı ilerideki yıllarda da devam

¹⁷ A.e.

¹⁸ A.e.

¹⁹ DB, **Kyrgyz Republic Poverty Assessment, Volume 2: Labor Market Dimensions of Poverty**, (Çevrimiçi), http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/454763-1191958320976/Poverty_assessment_Vol2.pdf, 09.02.2010

edecektir, yeni lise, üniversite mezunu olanlar ilave işgücü kaynağını oluşturmaktadır ve düşük ücretli işgücü piyasasını tamamlamaktadır.

Tablo 20: Kırgızistan’da 15 Yaş ve Üzerindeki Çalışma Çağındaki Nüfusun Sayısı (2008).

	Toplam Nüfus	Erkekler	Kadınlar
Ekonomide aktif nüfus (bin kişi)	2420,1	1395,6	1024,5
Bunun içinde:			
Çalışanlar	2216,4	1292,2	924,2
İşsizler	203,7	103,5	100,2
Ekonomik aktif olmayan nüfus (bin kişi)	1337,4	432,6	904,8
Ekonomik aktiflik oranı (%)	64,4	76,3	53,1
İstihdam Oranı	59,0	70,7	47,9
İşsizlik Oranı	8,4	7,4	9,8

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070001.pdf>, 14.04.2010.

2008 yılında nüfus sayısı 5 milyondan fazla bir rakama ulaştı. Bunların üçte ikisi kırsal bölgede istihdam etmektedirler. İşgücü kaynakları arasında 2,1 milyon kişinin istihdam edildiği, toplam 2,4 milyon ekonomik aktif nüfus mevcuttur. Ancak, çalışma çağında olup da ekonomik aktif olmayan nüfusun sayısı 1,3 milyon kişiyi oluşturmaktadır. Böylece, çalışma çağındaki nüfusun yaklaşık üçte ikisi işgücü piyasasında aktif ve %8,4’ü işsiz durumundaydı. İstihdam oranı kırsal bölgede, daha az işsizlik oranı ve daha yüksek iş gücüne katılma katsayısı nedeni ile daha yüksekti.

Çalışan nüfus sayısındaki değişim ekonomik faktörlerden kaynaklandığı gibi, göç sürecinden de kaynaklanmaktadır.

Ülke içi göçlerin yaşanması birçok faktörün etkisiyle, Kırgızistan’ın sosyoekonomik gelişmesine bağlı olarak meydana gelmektedir. Yani, pazar ekonomisinde özel şirketlerin oluşumu, ticaret ve gayrimenkul pazarlarına sermayenin aktarılması iş gücünün de yer değiştirmesine neden olmuştur.

Çalışan nüfus genel olarak Kırgızistan’ın güney bölgelerinde artış göstermiştir. Buna göre; Oş bölgesinde %20,8, Jalal Abad’da %5,9 ve Batken bölgesinde %10,9. Bu bölgelerde ağırlıklı olarak çalışan nüfus tarımla ilgilenmektedir. Talas bölgesinde ise çalışan nüfusta bir değişiklik olmamıştır. Isık Göl ve Narın bölgelerinden ise Bişkek şehrine göç olmuştur. Çüy bölgesinden de

Kırgızistan dışına göç olmuştur. Bişkek şehrine diğer bölgelerden iç göç şeklinde gelenler Bişkek halkının istihdamını önemli ölçüde, %15 oranında etkilemiştir.²⁰

Tablo 21: Göç Eden Nüfusun Genel Toplamı (bin kişi, 2000-2008 yılları arası).

	2000	2005	2006	2007	2008
Göç edenlerin sayısı					
<i>Gelenler</i>	39,6	38,2	42,9	44,7	43,4
<i>Gidenler</i>	63	65,3	70,6	60,3	56,8
<i>Göç artışı</i>	-23,4	-27,1	-27,7	-15,6	-13,4
İç göç					
<i>Gelenler</i>	34,3	33,2	38	40,2	40,1
<i>Gidenler</i>	35,1	33,7	37,9	39,1	34,2
<i>Göç artışı</i>	-0,8	-0,5	0,1	1,1	5,9
Bunun içinden:					
Şehirlerarası göç:					
<i>Gelenler</i>	22	21,6	24,7	26,4	32,1
<i>Gidenler</i>	22,8	22,1	24,6	25,3	26,2
<i>Göç artışı</i>	-0,8	-0,5	0,1	1,1	5,9
Şehir içi göç					
<i>Gelenler</i>	12,3	11,6	13,3	13,8	8
<i>Gidenler</i>	12,3	11,6	13,3	13,8	8
<i>Göç artışı</i>	-	-	-	-	-
Uluslararası Göç					
<i>Gelenler</i>	5,3	5	4,9	4,5	3,3
<i>Gidenler</i>	27,9	31,6	32,7	21,2	22,6
<i>Göç artışı</i>	-22,6	-26,6	-26,6	-16,7	-19,3
Bunun içinden:					
BDT					
<i>Gelenler</i>	5,3	5	4,8	4,4	3,2
<i>Gidenler</i>	24,7	28,7	30,1	18,8	20,6
<i>Göç artışı</i>	-19,4	-23,7	-25,3	-14,4	-17,4
Diğer					
<i>Gelenler</i>	-	-	0,1	0,1	0,1
<i>Gidenler</i>	3,2	2,9	2,6	2,4	2
<i>Göç artışı</i>	-3,2	-2,9	-2,5	-2,3	-1,9

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1030004.pdf>, 14.04.2010.

Geçiş döneminin bugünkü şartlarında iç göç süreci çok çelişkili ve istikrarsızdır. Bunlar, büyük ölçüde pazarın yeniden düzenlenmesi, istihdam alanındaki durumlar, göç edenlerin işe yerleştirilmesi ve farklı yerlerde yaşayan

²⁰ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi, a.g.e., s. 45.

halkın yaşam seviyesindeki farklılıklarıyla ilgilidir. Sanayi ve tarım sektörlerindeki üretim hacmindeki düşüş, sosyal yardımların önemli ölçüde kesintiye uğraması, ekonomik anlamda teşviklerin yok olması ve maaşların az olması halkın endüstriyel olarak gelişmekte olan, iş imkanlarının geniş olduğu ve en önemlisi de daha fazla gelir elde edilebilecekleri bölgelere göç etmesine neden olmuştur.

Kırgızistan'ın içinde yaşanan göçler bölge içi ve bölgeler arası diye ikiye ayrılabilir. 1991-2001 yıllar arasında bölge içi göç oranı %42 olurken, bölgeler arası göç %58 olarak gerçekleşmiştir. Bölgeler arası göç en fazla Narın bölgesinde (%82) ve Batken bölgesinde (%72) olarak gerçekleşmiştir. Oş ve Jalalabad bölgelerinde ise daha çok iç göç yaşanmıştır, göç oranları sırasıyla %70 ve %63'tür.²¹

Pazar ekonomisine geçiş süreci, ekonomik-coğrafik şartları verimli, halkın yaşam faaliyetleri için önemli ölçüde elverişli olan yerleri daha değerli kılmıştır. Özel işletmelerin gelişmesi, ticaret, finansal faaliyetler, yerel emek piyasalarının talepleri dolayısıyla o bölgelerin gelişme durumları çeşitli yönlerden önemli hale gelmiştir ve halkın işe yerleşmesi ve daha iyi gelir elde etmesi için yeni seçenekler doğmuştur.

1996-2000 döneminde ülkede iç göçün gittikçe azaldığı görülmüştür. Buna bağlı olarak, göç edenlerin toplam sayısı 412 bin kişi olmuştur. Bunun içinden, 249 bin kişi (%60) bölgeler arası göç edenler ve 163 bin kişi (%40) de bölge içinde göç edenler. Bölgelere göre göç ile ilgili verileri gösteriyor ki, toplam iç göç akımı Çüy bölgesinde yaşanmıştır (124 bin kişi), Bişkek'te 75 bin, Oş bölgesinde 63 bin ve Jalal Abad bölgesinde 55 bin kişi. Ayrıca, bölgesel iç göç Isık Göl'de 40 bin, Narında 28 bin ve Talas'ta 20 bin kişi olarak belirlenmiştir. Batken bölgesinde ise, 1999-2000 yıllarında bölge içi göç edenlerin sayısı 7 bin kişi olmuştur.²²

Son 10 yıl içerisinde halkın ülke dışına göç etme ve yaşama amacının farklılaştığı gözlenmiştir. 1990'lı yıllarda başka etnik kökene sahip olan insanlar kendi öz vatanlarında yaşama amacıyla giderken, şimdilerde ise, ağırlıklı olarak özel

²¹ A.e.

²² A.e., s. 42.

ailevi nedenlerden dolayı ve daha iyi çalışma imkanı için göç edenlerin oranı artmıştır.

Son yıllarda gözlenen ve halkın ülke dışına göç etme eğilimindeki artışın başlıca nedeni, ülkedeki sosyo-ekonomik durumların kötüleşmesi sonucu oluşan ağır yaşam koşullarıdır. Hepsinden önce, sosyal hizmet seviyesinin az olması, çalışan kesimin gelirinin düşük olması, hazır işgücünün kalitesine ve seviyesine uygun çalışma yerlerinin yetersizliği ile de ifade edebileceğimiz emek piyasasındaki dengesiz yapılanmalardır. Bu faktörleri göz önünde bulundurarak, Kırgızistan'dan dışa yaşanan göçlerin artış nedenlerinde ekonomik nedenlerin daha baskın olduğu söylenebilir.

Göç kayıpları kaliteli işgücü yapısındaki negatif değişimi de beraberinde getiriyor. İstatistik verilerine göre, 2001 yılında dışarıya göç eden halkın içinde 20,7 bin kişinin eğitilmiş kişilerden oluştuğu belirlenmiştir. Bunların 9,2 bin'i erkek, 11,5 bini ise bayanlardan oluşmaktadır. 16 yaş ve üzerindeki göç eden halkın %32,8'i orta eğitilmiş (%35,2'si erkek ve %30,8'i bayan), orta seviyede uzman olanlar ise, %29,6'dır (erkek ve bayanlar eşit oranda).²³

Göç sürecinin yüksek yoğunlukta olması, tecrübeli kadroların ve uzmanların dışarıya gitmelerine bağlantılı olarak negatif sonuçları da beraberinde getirmiştir. Kırgızistan göçmenlerinin büyük çoğunluğunun istihdam edildiği Rusya ve Kazakistan'da da işsizlik seviyesi yüksektir. Bu durum Kırgız göçmenlerinin istihdam olanakları ve gelir seviyesini doğrudan etkilemektedir. Ayrıca, komşu ülkeler Özbekistan, Tacikistan ve Çin'de nüfus artışı ülkeye işgücü göçünün gerçekleşmesine neden olmaktadır. 2012 yılında ülkenin işgücü piyasasına 200-250 bin göçmenler katılabileceği tahmin edilmektedir. Bu şartlarda Kırgızistan ekonomisi bu miktarda yeni işgücü kaynağını absorbe edememektedir.

²³ A.e., s. 67.

3.2.1. Kırgızistan'ın İstihdam Durumu

İstatistiklere göre, 1989–2000 yılları arasındaki dönemlerde kamu sektöründe çalışanların oranı %74'ten %21'e inmiştir, buna karşın özel sektörde %78,9 artış olmuştur. Kamu sektöründeki keskin düşüş ülkedeki özelleştirme ve yeni özel sektörlerin açılmasından kaynaklanmıştır. Ciddi reformlar çiftçilik ve hayvancılık sektöründe başlayan düzenleme süreciyle tarım sektöründe de yapılmıştır.

Özel sektör firmaların sayısının artmasına olanak sağlamıştır. Bunun sayesinde işveren sayısı da artmıştır. Bunlar genel olarak gıda maddelerinin üretilmesinde, giyim, pazarlama, otel hizmetleri ve restoran, kafeterya v.b. alanlarda olmuştur.

Tablo 22: Kırgızistan'da Özel ve Kamu Sektöründe İstihdam Edilenler (% , 2000, 2005-2008 yıllar arası)

	2000	2005	2006	2007	2008
İstihdam edilen nüfus	100	100	100	100	100
Bunun içinde;					
Kamu kurumlarında	20,9	20,3	19,7	19,1	18,8
Özel kurumlarda	79,1	79,7	80,3	80,9	81,2

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi),
<http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070018.pdf>, 13.02.2010

Tabloda görüldüğü üzere ülkede tarım sektörü istihdamın büyük bölümünü barındırmaktadır. Sanayi sektöründe pek fazla gelişme kaydedilemediği için bu sektörde istihdamda daralma, diğer yandan tarımda ise artış kaydedilmiştir. Ayrıca 1989 yılında %33,2 olan tarım sektöründeki istihdam, 1998 yılında %48.7 olarak gerçekleşerek önemli oranda yükselmiş, imalat sanayinde ise önemli ölçüde düşmüştür. Oluşan bu durumun, 1991 sonrasında yaşanan krizin etkisiyle imalat sanayinin yeniden canlandırılmaması, iç tasarrufun eksikliği sebebiyle finansman sıkıntısının yaşanması ve merkezi sistemde sağlanan malzeme tedarikinin devam ettirilememesinden kaynaklandığı ileri sürülebilir 2000-2008 yıllarında ülkenin bölgelerinden işgücü akışı devam ediyordu.

Tablo 23: Kırgızistan’da İstihdamın Sektörlere Göre Yapısı ve Artışı (% , 2000, 2006-2008 yıllar arasında, 2000 yılı bazında).

	2000	2006		2007		2008	
	<i>Pay</i>	<i>Pay</i>	<i>Artış</i>	<i>Pay</i>	<i>Artış</i>	<i>Pay</i>	<i>Artış</i>
Toplam	100	100	118,5	100	121,7	100	123,5
Tarım	53,1	36,3	81	34,5	79,1	34	79,2
İmalat	8	10,7	158,8	10,7	162,9	10,5	511,3
İnşaat	2,5	8,7	418	9,5	473	10,2	511,3
Ticaret	10,6	14,7	164	14,7	168,6	14,6	169,9
Otelcilik	0,7	2,3	374	2,7	445,8	3	505,3
Taşımacılık	3,6	5,7	189,6	6,2	210,3	6,1	211
Hizmet	15,5	13,8	105,5	13,3	104,5	13,4	106,6
Diğer	6	7,8	153	8,3	168,6	8,2	168,2

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070015.pdf>, 13.02.2010.

Ekonomisi büyük çoğunlukla tarıma dayalı olan Kırgızistan'ın nüfusunun büyük bir kısmı da bu sektörde istihdam edilmektedir. Fakat bu alanda da teknik gelişme sağlanamadığı için yeterli sermaye birikimi gerçekleşmemiş, gelir artmadığından yatırım yapılamadığı için GSMH’da gelişmeler yerine gerilemeler kaydedilmiştir. Aynı zamanda, başkentte istihdam edenlerin sayısı yaklaşık 110 bin kişiye arttı. Kırgızistan Cumhuriyetinin İstihdam ve İş Göçü komitesinin verilerine göre, 2008-2009 yıllarında, iş göçmenlerinin sayısı, mevsime göre 350-400 bin kişiyi oluşturdu. BDT dışındaki ülkelere göç edenlerin sayısı sabit kaldı, ancak, finansal kriz nedeniyle Kazakistan’a ve Rusya’ya göç edenlerin sayısı azalmıştır.

Bütün bunlarla birlikte Kırgız nüfusu, 2000 yılında –şehirde 1,1, köyde 1,2 olmak üzere- 1989 yılından 1.14 defa artmıştır. Nüfus büyümektedir. Göçler ise 1993-1999 arasındaki gibi yüksek değildir. Bütün nüfus içerisinde, çalışan genç nüfus içerisinde çalışan genç nüfus 1989’da %50,3 iken, 1999’da %52,7’ye yükselmiştir⁷¹. Diğer taraftan geçiş öncesi dönemde tam veya aşırı istihdamın olduğu Sovyet tipi ekonomiden piyasa ekonomisine yönelen Kırgızistan’da işsizliğin son dönemlerde giderek arttığı gözlenmektedir. 1990 öncesi dönemde sistemde işsizliğin yaşanmadığı bu ekonomilerde piyasa koşullarınca massedilmeyen ve negatif

büyümeye de yol açan piyasa ekonomisi koşullarına geçişte rekabet gücü zayıf işletmelerin çekilmesiyle, işgücü piyasalarında önemli değişiklikler yaşanmıştır.²⁴

Tablo 24: Kırgızistan’da Bölgelere Göre İstihdam (2000 yılı bazında, bin kişi, %, 2000, 2006-2008 yıllar arası).

	2000	2006		2007		2008	
	<i>bin kişi</i>	<i>bin kişi</i>	<i>%</i>	<i>bin kişi</i>	<i>%</i>	<i>bin kişi</i>	<i>%</i>
Kırgızistan	1768,4	2096,1	18,5	2152,7	21,7	2184,3	23,5
Batken	136,4	152,1	115	155,7	14,1	157,3	15,3
Celal Abad	311,2	377	21,1	388,5	24,8	390,7	25,5
Isık Göl	146,5	175	19,5	179	22,2	180,3	23,5
Narın	88,2	84,6	-4,1	86,2	-2,3	89,3	1,2
Oş	456,6	534,2	17	544,4	19,2	555,7	21,7
Talas	74,9	90,6	21	93,2	24,4	95,3	27,2
Çüy	277,5	319,1	15	325,4	17,3	328	18,2
Bişkek	277,1	363,5	31,2	380,4	37,3	387,8	39,9

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070015.pdf>, 13.02.2010.

Kırgızistan bölgeler itibariyle yedi oblastan (bölge) oluşmaktadır. Bu bölgeler:²⁵ Çüy, Batken, Celal abad, Issık-Köl, Narın, Oş, Talas’tır. Bölgelere ek olarak Çüy bölgesi içinde yer alan başkent Bişkek şehri ayrıca ele alınmaktadır.

Kırgızistan’ın kuzeyinde yer alan Çüy Bölgesi, GSYİH’nin %19,4’ünü, tarımsal üretimde Kırgızistan genelinde yapılan çıktının %32’sini üretmektedir. Bölgede genel olarak tarım ürünleri ve teknik ürünler üretilmektedir.

Önceleri Celal Abad bölgesi içinde değerlendirilen Batken bölgesi GSYİH’nin %3,8’ini üretmekte, tütün pamuk, buğday, mısır, pirinç, üzüm üretmekte ve endüstriyel üretim olarak da kömür ve diğer yer altı kaynakları yer almaktadır.

Celal Abad bölgesi ise, GSYİH’nin %17,8’ini, elektrik enerjisinin %80’ini üretmekte, ayakkabı, kömür, orman ürünleri, makine üretimi yapmaktadır. 2001

²⁴ DB, **Kyrgyz Republic, Enhancing Pro-Poor Growth, World Bank Report Number 24638-KG**, September 30, 2003, (Çevrimiçi) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2003/10/08/000090341_20031008132521/Rendered/PDF/246380KG.pdf, 16.03.2010.

²⁵ Kırgız-Türk Manas Üniversitesi, **a.g.e.**, s. 79.

yılında 1380.5 milyon som sermaye yatırımı ve 4896.4 bin dolar yabancı sermaye yatırımı yapılmıştır.

Isık Göl bölgesi, GSYİH'nin Kumtor Altın İşletmesi hariç %16'sını üretmektedir. 2002 yılında işsizlere 51 milyon som, çiftçilere de 2.4 milyon som kredi verilmiştir. Bölgede 400'den fazla küçük ve orta ölçekte ticaret işletmesi mevcut olup ülke içinde ticaret payı %72,2'sini teşkil etmektedir.

Ülkenin Çin sınırında bulunan Narın bölgesi GSMH'nin %4,6'sını üretmekte, bölgede bulunan 344 küçük ve orta ölçekli işletmelerin %19'u çalışmaktadır. Bölgede özellikle patates, meyve ve tahıllar üretilmektedir.

Güneyde yer alan Oş bölgesi de GSYİH'nin %14'ünü, ülke genelinde endüstri üretiminin %6,2'sini, tarımın %17,9'unu ve ticaretin %19,7'sini üretmektedir. Bölgede hafif endüstriyel yapı mevcuttur. Toplam hafif endüstrinin %35,6'sını üretmektedir.

Talas bölgesi, GSYİH'nin %4,6'sını üretmekte, endüstri, tarım ve gıda üretimi yapmaktadır. Tahıl, şeker pancarı, patates, sebze, tütün, yağ bitkileri ve fasulye üretilmektedir. Bölgede son yıllarda tarımsal üretim %10 oranında artmıştır.

Çüy bölgesinde yer alan başkent Bişkek şehri ise GSYİH'nin %19,7'sini, elektrik enerjisinin %10,8'ini, makine ve metallerin %14'ünü, endüstri ürünlerinin %17'sini üretmektedir.

Kırgızistan 1991 yılında bağımsızlığın ilanı ile birlikte derinleşen bölgesel dengesizlik sorunuyla karşı karşıya kalmış, SSCB dönemindeki eşit gelir dağılımı bireysel ve bölgesel bazda bozulmuştur. Ekonomide girdi ve teknik imkânlarda yaşanan aksamalara paralel olarak diğer sektörlerle birlikte tarımsal üretim reel olarak azalmıştır. 1999 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre Kırgızistan'da nüfusun %68,3'ü kırsal, %31,7'si kentsel alanlarda yaşamaktadır. Narın Bölgesi'nde kırsal alanda yaşayan nüfusun oranı %82,9'dur. Nüfusun %32,2'sinin tarım sektöründe çalıştığı Narın Bölgesi, tarım sektörü açısından dengesiz bir görüntü arz etmektedir. Tabloda görüldüğü üzere 1996 yılından 1999 yılına kadar geçen süre içinde Narın ve Oş Bölgelerinde, tarım sektöründe çalışanların nüfus oranı artmasına rağmen, tarım

kuruluşlarının sayısında bir azalma söz konusudur. Tarımda çalışan nüfusun giderek artması, sosyalist sistemdeki hantal yapının ve bürokrasinin getirdiği fazlalığın geçiş ile birlikte, geçim temininde yaşanan güçlüklerin kırsala doğru tersine göçü uyardığının bir göstergesi olabilir.

Tablo 25: İstihdam Edilen Nüfusun Cinsiyet ve Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı (% , 2007-2008 yılları).

	Toplam Nüfus		Erkekler		Kadınlar	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
İstihdam edilen	100	100	100	100	100	100
Bunun içinde;						
Uzmanlık	16,7	16,5	15,7	14,8	17,9	18,8
Yarı uzmanlık	2,8	2,5	2,8	2,5	2,7	2,6
Meslek sahibi	15,2	14,7	12,4	11,9	18,7	18,4
Meslek eğitimi	5,8	9,9	7,8	12,7	3,2	6
Orta eğitilmiş	50,9	48,4	51,9	49,2	49,6	47,2
Temel eğitilmiş	6,2	5,8	6,8	6,6	5,3	4,9
Eğitimi olmayan	2,6	2,2	2,5	2,3	2,6	2,1

Kaynak: Kırgızistan Cumhuriyeti Milli İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070017.pdf>, 13.02.2010.

İstihdam oranı, çalışma çağındaki nüfusun büyük oranını oluşturması itibariyle emek piyasasında önemli bir göstergedir. Bu gösterge emeğin kullanılma derecesini yansıtmaktadır ve ekonomik konjonktürün genel hareketini oluşturmaktadır. Bu iş gücü incelemesini kullanarak nüfusun değişik grupları için istihdam oranını hesaplamak mümkündür (Örneğin; erkek ve bayan, yaş ve eğitim grubu).

Eğer istihdamı ekonomik faaliyet türü açısından ele alırsak, inşaat, otelcilik ve restoran işletmeciliği, taşımacılık ve ekonominin canlanmasının yol açtığı ticaret ve sanayi sektörlerinde istihdamın artışı gözlenmektedir. İşgücünün tarım sektöründen akışı, bu sektörde istihdam edilen kişilerin sayısının %19'a azalmasına neden olmuştur.

Çalışan nüfusun içinde yüksek derece eğitilmiş olanlarda bayanlar ağırlıktadır. 2008 yılında yüksek eğitilmiş bayanların oranı %18,8 olmuşken, bu oran yüksek eğitilmiş erkeklerde %14,8 olmuştur. Erkek çalışanların oranı orta uzmanlık, tam veya tam olmayan orta eğitimde yeterli uzmanlaşma gibi faaliyet türlerinde ağırlık

kazanmaktadır. Buna göre, uzmanlık-teknik eğitimli erkek çalışanların oranı %12,7, bayanlarda ise %6'dır.²⁶

2002 yılına kadar genel işsizlik oranını işgücü kaynağının dengesi bazında hesaplamak mümkündür. Bu verilere göre, genel işsizlik oranı 1995 yılında %5,7'ye artmakla beraber, 1996 yılında %7,2'e ulaştı.

1994-2004 yıllar arası işgücü kaynakları ve işsizlerin sayısı artan hızla büyüyordu. 1994 yılında 70,6 bin kişi olan işsizlerin sayısı, 2004 yılında 185,6 bin kişi oldu. Çalışabilir nüfusun yıllık artış oranı %1 ve %2,6 arasındadır.²⁷

Ekonomide çalışanların sayısı önemli makroekonomik göstergelerden biri olup, belli bir zaman içinde toplam işgücü talebini yansıtmaktadır. Kırgızistan'da 2002 yılından 2004 yılına kadar çalışma çağındaki nüfus 659 bin kişiden 2008 yılında 2909,5 bin kişiye ulaştı, yani %30'a arttı. Demografik büyüme şartlarında işgücü piyasasındaki değişiklikleri istihdam oranına bakarak analiz edebiliriz.

Tablo 26: Kırgızistan'da İstihdam Durumu (2000-2007 yıllar arası).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam	1850.1	1930.5	1991.2	2077.1	2096.1	2152.7	2184.3
Erkek	1051.4	1083.8	1140.7	1195.9	1214.4	1251.7	1257.0
Kadın	798.7	846.7	850.5	881.2	881.6	901.1	927.3

Kaynak: LABORSTA, (Çevrimiçi), <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/KG.html>, 13.10.2010.

İstihdam oranının azalmasına rağmen istihdam oranı yüksek seviyelerde gözükmektedir. Ülkede %31,7 olan yüksek yoksulluk oranı gözlemlenmektedir. Genç nüfus arasında yüksek oranda yoksulluğun sebebi, istihdam oranının düşmesinden kaynaklanmaktadır. Araştırmalara göre, ülkede her sene 75-60 bin genç çalışma çağındaki nüfusa eklenmekte, aynı zamanda, %70'ten fazlası mevsimsel istihdam olanağı yaratan tarım sektöründe oluşturulan 110 bin yeni iş yeri

²⁶ Almagul Dzhumabaeva, **Labor Market and Employment During Transition in Kyrgyzstan: Gender Analyz**, (Çevrimiçi), http://www.genderstudies.info/magazin/magazin_02_04.pdf, 11.02.2010.

²⁷ Kuliypa Koichumanova: **Poverty and Welfare Trends in Kyrgyzstan over the 1990s, Country Paper**, (Çevrimiçi), 10) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_125271.pdf, 03.02.2010

oluşturulmakta. Yeni oluşan sabit iş yerleri 15-30 bin civarındadır. Böylece, işgücü piyasası yeni işgücü kaynaklarını absorbe edemiyor.

3.2.2. Kırgızistan'da İşsizlik Sorunu

1990'lı yıllardan itibaren Kırgızistan'da işsiz halkın sayısı artmaya başladı, çünkü işgücü piyasasında iş yerleri, büyüyen ekonomik aktif halkın talebine göre yetersizdi. İşsizliğin değerlendirilmesi için iki gösterge bulunmaktadır: genel işsizlik - ILO tarafından belirlenen işsizlik tanımına göre işsiz ama aktif olarak iş arayan ve çalışmaya hazır olan kişiler. İkinci gösterge de, devletin istihdam hizmetlerine başvuran ve dolayısıyla işsiz olarak kaydedilen kayıtlı işsizlik. Bu iki gösterge arasında ciddi bir fark vardır. ILO standartlarına göre hesaplanan genel işsizlik oranı, sadece 2002 yılında işgücü analizine başladığı için, veriler bu yıldan itibaren mevcuttur. Tablodaki veriler 2002 yılında ülkede işsizlik sayısı 265,5 kişi ve işsizlik oranı %12,5'i oluşturduğunu görülmektedir.

Tablo 27: Kırgızistan'da İşsizlik Oranı (2002-2008 yılları arası).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Genel İşsizlik Sayısı	265,5	212,3	185,7	183,5	188,9	191,1	195,6
<i>Erkek</i>	132,6	113,1	98,8	95,7	101,5	102,5	99,6
<i>Kadın</i>	132,9	99,2	86,9	87,8	87,5	88,6	96
Genel İşsizlik Oranı	12,5	9,9	8,5	8,1	8,3	8,2	8,2
<i>Erkek, %</i>	11,2	9,4	8	7,4	7,7	7,6	7,3
<i>Kadın, %</i>	14,3	10,5	9,3	9,1	9	9	9,4
Yoksulluk, %	54,8	49,9	45,9	43,1	39,9	59,8	31,7

Kaynak: LABORSTA, (Çevrimiçi), <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/KG.html>, 13.10.2010.

İşgücü piyasasında en zor durum, işsizlik oranının %12,5'e çıktığı 2002 yılı oldu. İşsizlerin yaş ortalaması 31 yaştır. İşsizlik yapısını gençler oluşturmaktadır ve işsizlerin %50,7'si 29 yaşına kadar olan genç nüfus oluşturmaktadır. Güçlü ve yetenekli gençlerin istihdam edilme imkânının bulunmaması, büyük sosyal sorunlara yol açmaktadır.

Ülkedeki resmi işsizlerin oranı Ancak 2008 tarihi itibarıyla %3,3 (60.200 bin kişi) seviyesindedir. Bununla birlikte Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

metodolojisine göre yapılan hesaplamalara göre gerçek işsizlik oranı % 8-9 olarak belirlenmekte IMF ise bu oranın %20'ye kadar ulaştığını bildirmektedir. Kırgızistan'da her ne kadar hukuki olarak işçi hakları İLO standartlarına uygun bir şekilde düzenlenmişse de işçi kitlesinin ve işsizliğin çok oluşu nedeniyle standartların uygulama olanağı bulması mümkün olmamıştır.²⁸

Bağımsızlık sonrası yeni yapılanmada kayıt sistemi fazlasıyla ihmal edilmiş olmakla birlikte oluşan demokratik ortamda rehavete kapılan halk bürokratik işlemleri fazlasıyla ihmal etmiştir. Ayrıca, ekonomik kriz sonrası meydana gelen güvensizlik sonucu halkın devletten bir beklentisi kalmamış, herkes kendi başının çaresine bakar bir vaziyet almaya başlamıştır. Tüm bu gelişmeler sonucu, resmi kayıtlar sağlıklı olmaktan çıkmıştır. Dolayısıyla fiili işsizlik resmi işsizlik oranlarının birkaç katı olduğu söylenebilir.

Sovyet sonrası ekonominin yeniden inşası, çalışanlar açısından yeni uygulamalara yol açmıştır. İlk olarak, kişiler devletin sahip olduğu girişimlerden, özel sektöre kaydı veya büyük veya küçük ölçüde kendi işini açtı. Diğer yandan ise, kitle halinde işsizlik meydana geldi (daha önceki sosyal sistem kişilerin tam istihdamını garanti ediyordu), işsiz kişilerin resmi sayısı çok büyük miktarda artarak 1992 yılında 1792 kişiden 1994 yılında 12614, 1995 yılında 50409 ve yaklaşık %3,8 oranında artarak 1996 yılında 77198 kişiye çıktı. Bununla beraber, 1990'lı yılların ortalarında işsizlik oranının 4 ile 6 kat daha fazla ve %18 ile %21 arasında olduğunu ileri sürülmektedir. Buna ilaveten, özellikle endüstride ulaştırmada ve madencilikte çalışan çok sayıda insan geçici olarak işten çıkarıldı veya haftada sayılı günlerde çalışma statüsüne geçirildi. 1996 yılında Kırgızistan'da imalat sanayinin kapasitesinin yarısı ile çalıştığı rapor edildi. Kırgızistan'da işsizliğin artışı, 1992-1996 yıllarında Sloven ve Alman halkın kitle halinde dışarıya göç etmesi nedeniyle

²⁸ DB, **Kyrgyz Republic Poverty Assessment, Volume 2: Labor Market Dimensions of Poverty**, (Çevirimiçi), http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/454763-1191958320976/Poverty_assessment_Vol2.pdf, 09.02.2010

kısmen azaldı. Ancak tahmini olarak, 1992 yılında 77000, 1993 yılında 120000 ve meslek sahiplerinin bu şekildeki gidişi büyük bir “beyin göçü” ne yol açmıştır.²⁹

Kırgızistan'da bir yandan beyin göçü sürerken diğer yandan iyi yetişmiş ve tecrübeli devlet memurlarının özel kuruluşlara geçişi hızla devam etmiştir. Piyasa ekonomisine geçiş ve bazı üst düzey memurların özellikle yabancı firmalarda görev alarak ayrılmaları ile birlikte devlette reformların başarılı bir şekilde uygulamasını sağlayacak tecrübeli ve yetişmiş kadroların yetersiz kalmasına neden olmuştur.

Ayrıca son 5 sene içerisinde yurt dışında (genellikle, Rusya ve Kazakistan) alışmak amacıyla giden bireylerin sayısında artış yaşanmıştır. Resmi istatistiklere göre şu anda Rusya'ya 250 bin Kazakistan'a ise 110 bin kişi çalışmak için göç ettikleri ifade edilse de, bu sayının iki katı fazla olduğu tahmin edilmektedir. Bunun en önemli sebebi işsizliğin fazla olması ve maaşların düşük olmasıdır.

Tablo 28: Kırgızistan'da İşsiz Nüfusun Cinsiyet ve Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı (2007-2008 yılları).

	Toplam Nüfus		Erkekler		Kadınlar	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
İşsiz nüfus	100	100	100	100	100	100
Bunun içinde;						
Uzmanlık	11	10,7	10,6	10,5	11,4	10,9
Yarı uzmanlık	3,7	3,1	2,7	2,6	4,8	3,6
Meslek sahibi	13,1	12,6	9,5	9,5	17,3	16,1
Meslek eğitimi	6	9,8	7,8	12,2	3,9	6,9
Yüksek Eğitilmiş	56,3	54	58,1	52,7	54,3	55,6
Temel eğitilmiş	8,2	7,3	9,3	8,5	7	6
Eğitimi olmayan	1,7	2,5	2	4	1,4	0,9

Kaynak: Kırgız Cumhuriyetinin Ulusal İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070015.pdf>, 13.02.2010.

İşsiz nüfusun içerisinde 20-29 yaş grubundaki işsiz nüfusun oranı en yüksektir. Bunun da temel nedeni genç nüfusun artışı ve yeni iş yerlerinin sağlanamamasıdır. Dolayısıyla, gelişmekte olan sanayi bölgelerine ve dış ülkelere göç edenlerinin çoğunluğunu genç nüfus oluşturmaktadır.

²⁹ DB, **Kyrgyz Republic Poverty Assessment, Volume 2: Labor Market Dimensions of Poverty**, (Çevrimiçi), http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/454763-1191958320976/Poverty_assessment_Vol2.pdf, 09.02.2010.

Tablo 29: Kırgızistan’da İşsiz Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (2007-2008 yılları).

	Toplam Nüfus		Erkekler		Kadınlar	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
İşsiz nüfus	100	100	100	100	100	100
Bunun içinde;						
15-19	11,8	15	12,3	14,1	11,3	16,1
20-29	38,9	41,3	41,2	44	36,2	38,3
30-39	22,4	19,9	19	17,7	26,3	22,6
40-49	19,4	16,2	19	15,2	19,9	17,3
50-59	6,3	7	6,9	8,4	5,6	5,3
60-69	1,1	0,6	1,4	0,7	0,6	0,4
70 ve üzeri	...	0,1	...	0,2	...	

Kaynak: Kırgız Cumhuriyetinin Ulusal İstatistik Komitesi, (Çevrimiçi), <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/trud/1070019.pdf>, 13.02.2010.

İşsiz nüfusun içerisinde 20-29 yaş grubundaki işsiz nüfusun oranı en yüksektir. Bunun da temel nedeni genç nüfusun artışı ve yeni iş yerlerinin sağlanamamasıdır. Dolayısıyla, gelişmekte olan sanayi bölgelerine ve dış ülkelere göç edenlerinin çoğunluğunu genç nüfus oluşturmaktadır.

İşsizlik sorununun temelinde yatan sebep, imalat sektörünün Sovyet dönemi sonrası içine girdiği düşüşten sonra tekrar toparlanmaya başlamasının bir hayli yavaş olarak gerçekleşmesidir. Resmi istatistiklere göre 1995 yılından bu yana kamu sektöründe istihdam edilenlerin sayısı %20 oranında azalırken özel sektörde istihdam edilenlerin sayısında aynı oranda artış olmuştur. Buna göre bugün özel sektörde istihdam edilenlerin toplam istihdam içerisindeki oranı %75’dir. Ayrıca özelleştirilen tarım işletmeleri ile birlikte iş gücünün yarısı tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Sanayi sektöründe istihdam edilenlerin oranı ise sadece %8’dir.

Resmi istatistikler, işsizliğin yaklaşık %3,1 düzeyinde olduğunu ya da 59.000 kayıtlı işsiz bulunduğunu belirtmekte ise de yerel uzmanlar, uzak kırsal bölgelerde işsizlik oranının %30-35 arasında olduğuna ısrar etmektedirler. Bu uzmanlarca işsizlik oranlarının iş gücünün %20-30’u arasında olduğu saptanmıştır.

Yukarıda söz edildiği üzere, bağımsızlık sonrası derinleşen ekonomik kriz sonucu sanayi çökmüş, tarım ve hayvancılıkta üretim gerilemiştir. Makine ve maden işleme sanayi, konfeksiyon, deri ve un sanayileri halen iktisadi krizden çıkamamış, enerji, et ve süt sanayilerinin durumu ise endişe verici bir boyut kazanmıştır. Bu gelişmeler istihdam olanaklarını kısılarak işsizliği artırmıştır.

3.3. KIRGIZİSTAN’DA UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKASI

2009 yılının Aralık ayında 2006–2009 yılların kapsayan istihdam programının sona ermesi ile beraber, Kırgızistan hükümeti sosyal ortaklar ile birlikte 2010-2014 yıllarını kapsayan yeni istihdam programını kabul ettiler. Bu program ülkenin uzun dönemli reformları kapsayan gelişme stratejisine uygun olarak tasarlanmıştır. Ülkenin Gelişme Stratejisi aşağıdaki reformları içermektedir³⁰:

- Ülkenin yönetim sisteminin reformu, devlet politikasını geliştirmede çeşitli sosyal gruplarını koruyan yeni yöntemlerin kullanılması; İşgücü piyasasını yönetmede, hem işçilerin hem işverenlerin çıkarlarını korumada sosyal diyalog aracı kullanılmaktadır.

- Yeni iş yeri sağlama stratejisi olarak ekonomik süreçlerin etkin denetimi;

- Ücretler, iş ilişkileri, sosyal güvenlik, işsizlerin istihdam edilmesine yardım programlarını kapsayan etkili sosyal politikalar.

İstihdam politikası, 2009-2011 yılları için Ülkenin Gelişme Stratejisi ile belirlenmiş geniş çaplı orta dönemli reformlara da uyum sağlamaktadır. Bu gelişme stratejinin amacı insanların geliştirilmesi, yoksulluğun giderilmesi, insana yakışır iş şartlarının sağlanması ile insanların yaşam seviyesi ve kalitesinin arttırılmasına yöneliktir.

Programın temel amacı etkili istihdam sağlama, işgücünün kalitesini, etkili işyeri imkânlarını korumak, ilave işyeri imkânlarını yaratmaya yardımcı olmak,

³⁰ Кумен Исаков, “Оптимизация Политики Занятости и Регулирование Рынка Труда”, **Вестник КРСУ**, № 1, Бишкек, 2003, s. 45.

eğitim sistemini geliştirme yoluyla uzman kadrosunun geliştirmektir, emek gücünü düzenleme ile işgücü mobilitesini sağlamaktır. İlave işyerlerini oluşturmada “İstihdam Yardımı Kurumunun” faaliyeti önemli bir röle sahiptir. Ayrıca, işsizlerin mesleki eğitimine, özellikle iş denemi olmayan ve işgücü piyasasında rekabet gücüne sahip olmayan işsizlerin eğitimine önem verilmektedir.

Ulusal istihdam programının amacı, ülkedeki ekonomik reformlar devam ederken, her türlü istihdam politikaları ve politika araçlarını birleştirerek, işsizlik oranını yıllık ortalama %2 oranına azaltarak, ülkedeki yoksulluk oranını azaltmaktır.

Aktif istihdam politikasının önlemleri, hem iş arayan işsizlere yardım etmek, hem de sanayiye istihdam sayısını artıracak şekilde, mevcut istihdam yapısını yeniden yapılandırmaya yardımcı olmaktır. Kırgızistan’da verimliliğin düşük olmasının nedeni işgücüne olan talebin düşük olması ve girişimcilik için koşulların elverişsiz olmasından kaynaklanmaktadır.³¹

Ülkede uygulanmakta olan istihdam politikası, aktif istihdam politikaları önlemlerinin genişletilmesi ve pasif istihdam politikası tedbirlerine göre önceliğin arttırılmasını öngörmektedir.

Günümüzde mesleki eğitim, danışmanlık hizmetleri, iş kurma ve istihdam teşvik programları kendilerini iyi yönden tanıttığından dolayı, ülkede geniş olarak kullanılmaktadır.

İşsizlere iş bulmalarında yardımcı olmakla çalışma organizasyonun temel ilkeleri, istihdam hizmetlerine başvuran insanlara bireysel yaklaşım, kalifiye yardım göstermek ve iş arama süresini en aza indirmektir.

İlerine işgücü piyasasında genç nüfusun artacağı öngörülmektedir ve bu durum, genç nüfusun istihdam politikası kapsamına alınması gerekçesini yaratmaktadır. Gençlerin işgücü piyasasında düşük rekabet gücüne sahip olmaları, profesyonel bilgi ve kalifikasyon eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Kırgızistan’ın

³¹ A.e., s.59.

ulusal istihdam politikası, eğitim sistemini yeniden yapılandırarak, işgücü piyasasındaki talebe uygun elemanları yetiştirmeyi öngörmektedir.

İş bulmada yardımcı olma alanında temel görev ise, iş hayatına ilk adımlarını atan gençlerin istihdamı için gerekli koşulların sağlanması ve onların iş arama süresini en aza indirmek olarak belirlenmiştir. Ayrıca, yetim ve yoksulların istihdamına önem verilmektedir. Bu kapsamda, gençlere özel iş ve işçi bulma kurumlarının çeşitli bölgelerde faaliyetlerine başlatarak, istihdamın yıllık %5 oranında artışı sağlanmaktadır.

Bu amaca ulaşmak için bu yönün sadece finansmanını genişletmek değil, var olan iş ve işçi bulma kurumlarının geliştirilmesini sağlama gerekmektedir.

Bilgi ve danışmalık hizmetlerinin açılışı da, istihdam politikası planlarında yer almaktadır. Ayrıca istihdam politikası³²:

- ✓ Girişimcilik için uygun koşulların yaratılması;
- ✓ Eğitim sisteminin işgücü piyasası ile uyumluluğunun sağlanması;
- ✓ Gelişmede bölgesel eşitliliğin sağlanmasını öngörmektedir.

Kırgızistan'ın 2010-2014 yılları için kabul edilen istihdam programının tanıdığı öncelikler aşağıdaki gibidir.³³

1. Öncelik: "Emek Enstitüsü'nün" oluşturulması, üç taraflı ortakların potansiyelini geliştirme ve sosyal diyalogu birincil seviyeye ulaştırmaya yönelik program:

1. Amaç: İşgücü verimliliğini artırma hakkında bilgi yönetimini geliştirmek: İşgücü piyasası hakkında doğru ve tam bilgiyi zamanında verebilmek amacı ile işgücü piyasası analizi ve tahmin yöntemlerini ve araçlarını geliştiren uzmanları kapsamına alacak "Emek Enstitüsü'nü" kurmak. Bu amacın gerçekleşmesi, emek

³² Kırgızistan Cumhuriyeti İstihdam Bakanlığı, Nacionalnaya Politika Zanyatosti Naseleniya, <http://www.mz.kg/ru/program/>, (Cevrimiçi), 23.03.2010.

³³ A.e.

verimliliğini arttırmaya, işletmelerin İşgücü Piyasası Bilgi Sistemi aracılığı ile de sağlanması öngörülmüyor.

2. Amaç: Sosyal diyalogun ulusal ve bölgesel seviyede gelişmesini sağlamak: Uygulanacak politikayı belirlemek amacı ile sosyal diyalogun aktifleşmesine yönelik çabaların gösterilmesi. Uyumlu sosyal istihdam politikasını geliştirmek için sosyal partnerlerin potansiyelini güçlendirmek. Sosyal diyalogun taraflarının anlaşma süreci için temellerin hazırlanmasını öngörmektedir. Sosyal partnerlerin işgücü verimliliğinin artması, maliyetlerin azalması ve ücretlerin artması ile potansiyel olanaklarının genişletilmesi. Bu aşağıdaki sorunların çözülmesini sağlayacaktır: tüm partnerlerin SWOT analizi, potansiyel geliştirme stratejisinin oluşturulması, çift taraflı (işçi ve işverenlerin iş fonu) ve üç taraflı (3 taraflı komisyonlar) kurumların yeniden yapılandırılması veya yenilerinin oluşturulması (ulusal, sektörel, yerel, kolektif vs.).

3. Amaç: Devlet organlarının sistematik göç politikasını geliştirebilmeleri için analitik potansiyelinin geliştirilmesi, göç politikası üzerinde uluslararası, ulusal ve bölgesel seviyede geliştirmesini sağlamak. Sosyal partnerler işgücü göçmenliğini mevzuat araçları ile dengede tutabilmek için birlikte programları sürdürmektedirler.

2. Öncelik: *İşçi-işveren arasındaki ilişki yönetim sisteminin geliştirilmesi (politika ve mekanizmalar):*

1. Amaç: İşgücü koruması sisteminin geliştirilmesi: işgücü koruması hakkında bilgilendirme işlerinin yapılması, güvenli iş şartlarının oluşturulması, mülkiyet türü ne olursa olsun, bütün işletmelerde ILO'nun SWOT 2001 standardının uygulanmasını sağlamak.

Ulusal istihdam politikasını, iş denetimi politikasını ve işgücü kaynağı politikasını ILO standartlarına göre yeniden yapılandırmak.

2. Amaç: Ekonomik faaliyetlerin uluslararası (ISCO 2008) standartlarına göre sınıflandırmak.

3. Amaç: Özel iş şartlarında istihdam edilen işgücünün korunması. Zararlı şartlarda çalışan işgücü için iş şartlarının iyileştirilmesi. İlave izine veya daha az çalışma saatine hak veren zararlı iş şartları sayılan meslek ve görevleri, üretim alanlarını belirlemek.

3. Öncelik: Hedef gruplara verimli ve insana yakışır istihdamın sağlanması:

Amaç: 2014 yılına kadar partnerler özellikle seçilen sektörlerde, bölgelerde genç nüfusun istihdamı doğrudan etkileyen istihdama yönelik yatırımları sağlayacaklar. Genç nüfusun istihdama yönelik ulusal plan, genç nüfusun istihdama yönelik ulusal danışmanlık grubu, genç nüfusun istihdama yönelik sektörel yatırım planı, yatırım kaynakları, işverenleri araştırma gibi bir takım programların gerçekleşmesi öngörülmektedir.

SONUÇ

Kazakistan’da “Kazakistan Cumhuriyeti Nüfusunun İstihdamı” hakkında yasa kabul edilmiş; ama İstihdama Yardım Fonu iptal edilerek, işsizlere devletin finansal yardımı durdurulmuştur. Ayrıca, 10 yıldan fazla zamandır Demografi ve Göç Acentesi faaliyet göstermektedir. Bu acente ülkeye işgücü girişini düzenlemektedir.

Kırgızistan’da “İşgücü Piyasası ve Halkın İstihdamı” programı uygulanmaktadır. Programın temel amacı etkili istihdam sağlama, işgücünün kalitesini, etkili işyeri imkânlarını korumak, ilave işyeri imkânlarını yaratmaya yardımcı olmak, eğitim sistemini geliştirme yoluyla uzman kadrosunun geliştirmek, emek göçünü düzenleme ile işgücü mobilitesini sağlamaktır. İlave işyerlerini oluşturmada, İstihdam Yardımı Kurumu’nun faaliyeti önemli bir role sahiptir. Ayrıca, işsizlerin mesleki eğitime, özellikle iş deneyimi ve işgücü piyasasında rekabet gücüne sahip olmayan işsizlerin eğitime önem verilmektedir.

Tacikistan’da 1991 yılında “Halkın İstihdamı” hakkında yasa kabul edilmiştir. 1993, 1996, 1998 yıllarında bu kanunda değişikliklere gidilmişse de, işgücü piyasasındaki durumda bir iyileşme sağlanmamıştır. 2003 yılında halkın istihdamına yönelik devlet politikasının gerçekleştirilmesi ile ilgili yeni yaklaşımların açıklandığı “Halkın İstihdamına Yardım” hakkında yasa kabul edilmiştir.

Türkmenistan istihdam politikasının başlıca amaçları: yeni iş yerlerini oluşturma, mesleki eğitimde meslek kılavuzu sistemini geliştirmeye devam etmek, istihdam edilmeyen kişilerin yeniden eğitilmesi, esnek işgücü piyasasının etkinliğini ve gelişimini sağlamaktır. Nüfusun işsiz kısmına iş bulmada yardımcı olan İstihdam Bürosu faaliyet göstermektedir. Büro çapında başvurulara sosyal ve mesleki açıdan en uygun olan iş yerlerine yönlendirme amacıyla danışmanlık hizmeti vermektedir. Danışmanlık hizmeti, yeni piyasa ekonomisine adapte olmasını engelleyen düşüncelerin aşılmasına da yardımcı olmaktadır.

Özbekistan’da istihdam ve işgücü piyasasını düzenleme politikası piyasa ekonomisine dayalı bir program olup, başlıca reform yönleri ile bağlantılıdır. Devlet

düzenlemesinin başlıca amacı, şahısın ve toplumun çıkarlarını koruyan esnek ve etkin işgücü piyasasını sağlamaktır. İstihdam hakkında yasa kabul edilmiş ve ilgili mevzuatlar, istihdam ve işgücü piyasasını geliştirme ile ilgili organlar sistemi geliştirilmiştir.

Söz konusu uygulamalara rağmen, Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde istihdam programlarının etkin olarak gerçekleşmesini engelleyen temel ortak sorunlar; diğer BDT ülkelerinde de olduğu gibi, mesleki eğitim sisteminin bozuk olması, işsizlerin sadece %1-8'nin mesleki eğitim almaları; işgücü mobilitesinin az olmasıdır.

Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde ortak işgücü piyasasına yönelik öneriler ise şunlardır:

İstihdam alanının genişletilmesi, küçük ölçekli işletmelerde, ortak girişim firmalarında ve çokuluslu şirketlerde yeni işyeri olanakları oluşturulmasında büyük olanaklar mevcuttur. Küçük ölçekli işletmelerde Kırgızistan'da toplam çalışanlar sayısının %3,6, Kazakistan'da %5,2, Tacikistan'da %1,2, Türkmenistan'da %2,7'si istihdam edilmektedir. Bu veriler, küçük ve orta ölçekli işletmelerin firmaların %90 oluşturduğu, nüfusun %40-80'ini istihdam ettiği ve GSMH üretiminin % 30-70'ini oluşturduğu gelişmiş ülkelerle kıyasla çok düşük bir seviyededir.

Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde ortak işgücü piyasasının oluşturulması VE bu amaç doğrultusunda ortak işgücü arz ve talep dengesini sağlamak için Ülkeler arası istihdam bürosunu oluşturmaktır.

Bu kapsamda özellikle Kırgızistan Ulusal İstihdam Politikasına yönelik önerileri şu şekilde sıralamak mümkündür:

— İşsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması için, Kamu ve Özel Sektör yatırımları artırılmalı, yatırımcılara özendirici teşvik tedbirleri getirilmelidir.

— Üretimde kullanılan yeni teknolojiler işgücünün niteliklerinde ve istihdamın yapısında değişikliğe yol açmaktadır. Bu nedenle ortaya çıkan yeni

meslekler belirlenmeli ve teknolojideki gelişmelere paralel kurs programları oluşturulmalıdır.

— Kuruluşlar arasında gerekli koordinasyonun sağlanması açısından küçük, orta ve büyük ölçekli işyeri temsilcileri, sivil toplum örgütleri, işçi ve işveren temsilcileri ve üniversite yetkililerinin katılımıyla kurum faaliyetlerini tanıtıcı bilimsel toplantılar düzenlenmelidir.

— İşgücü piyasasına ilişkin sağlıklı verileri bünyesinde toplayan bir sistemin henüz oluşturulamaması, bu konuda oluşturulacak politikalarda da eksikliğe yol açabilmektedir. Bilgi sistemine hem yerel hem de ulusal düzeyde katkı sağlayacak kuruluşların (Ticaret ve Sanayi Odaları, Sendikalar, Meslek Kuruluşları, Belediyeler, İşveren Örgütleri, Planlama Kuruluşları) aktif ve pasif politikaların oluşturulması ve yürütülmesinde daha etkin rol oynamaları sağlanmaktadır.

— Meslek Danışma Merkezleri daha aktif hale getirilmeli ve daha fazla kitleye hizmet ulaştırılması sağlanmalıdır. Bütün illerde Meslek Danışma Merkezleri'nin açılması ve yetişmiş personelle iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin yürütülmesi gerekmektedir.

— Kendi işini kuracaklara yönelik işgücü eğitimlerine ağırlık verilerek, yeni mezun gençlerin müteşebbis olmalarını sağlayacak teşvik tedbirleri alınmalıdır.

— Özel sektör girişimcileri ile temaslar artırılarak, işgücü piyasası sürekli ve sağlıklı olarak izlenmeli ve ihtiyaç duyulan meslekler belirlenmelidir.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

- Ataman, Berrin
Ceylan: **İşgücü Piyasası ve KOBİ'ler**, Ankara, Roma Yayınları No: 12, 1. Baskı, Eylül 2004.
- Aren, Sadun: **İstihdam, Para ve İktisadi Politika**, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998.
- Biçerli, Mustafa K.: **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayınları, 1.Baskı, İstanbul 2000.
- Biçerli, Mustafa K.: **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikasının Temel Prensipleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri Eğitim Programı, Ankara, 1999.
- Birsen, Ersel: **Türkiye'de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası**, Dilek Ofset Matbaacılık, İstanbul, 1999.
- Bosworth, Derek;
Dawkins, Peter and
Stromback, Thorsten: **The Economic of The Labour Market**, Addison Wesley Longman Limited, Singapore, 1996.
- Çalışma ve Sosyal
Güvenlik Bakanlığı: **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C.Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskisehir, 2004.
- Çarıkcı, Emin: **Bağımsızlığından Bugüne Kazakistan'daki Ekonomik Gelişmeler**, c:19. Yeni Türkiye Yayınları Ankara, 2002.
- Dirimtekin, Halil: **Makro İktisat**, Bizim Kitabevi, Eskişehir, 1981, s. 199.
- Ekin, Nusret: **Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması**, Genel Yayın No: 117, Ankara, 2004.
- Eyüboğlu, Dilek: **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Milli Prodüktivite Yayınları No: 674, Mert Matbaası, Ankara, 2003.
- Gök, Mehmet: **Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971.
- Gupta, Swaraj
Prakash: **Population Growth and The Problem of Unemployment**, New Delhi, 1990.
- Gurgen, E. **Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan**, Occasional

Paper 183, IMF: Washington, 1999.

- Gündoğan, Naci – Bıçerli, M. Kemal: **Çalışma Ekonomisi**, Anadolu Üniversitesi, 2. Baskı, Eskişehir, 2004.
- Haggard, Stephan – Kaufman, Robert R. **The Political Economy of the Democratic Transitions**, Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Karakayalı, Hüseyin: **Makro Ekonomi**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1991.
- Kırgız-Türk Manas Üniversitesi: **Kırgızistan Ekonomisi**, Bişkek, 2006.
- Koychuyev, Turar: **Sovyet Sonrası Yeniden Yapılanma: Teori, İdeoloji Ve Realiteler**, KTMÜ Yayınları:23, Bişkek 2002.
- Kutlu, Erol: **İktisadi Kalkınma ve Büyüme**, Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 1575, Eskişehir, 2004.
- Layard, Richard; Nickell, Stephen and Jackman, Richard : **Unemployment: Macroeconomic Performance and The Labour Market**, Oxford University Press, 1991.
- Lordoğlu, Kuvvet ve Özkaplan, Nurcan: **Çalışma İktisadı, Der Yayınları**, İstanbul, 2003.
- Murat, Sedat: **Dünden Bugüne İstanbul'un İşgücü ve İstihdam Yapısı**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2007, 73, İstanbul, 2007.
- Öcal, Tezer: **Makro İktisat**, Arıkan Yayıncılık,17. Baskı, 2007.
- Özgüven, Ali: **İktisat Bilimine Giriş**, Filiz Kitabevi, 7. Baskı, İstanbul, 1997
- Paya, Merih: **Makro İktisat**, Genişletilmiş 2.bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.
- Pedersen, Peder J. and Lund, Reinhard: **Unemployment: Theory, Policy & Structure**, Walter de Gruyter & Co., Berlin, 1987.
- Pekin, Tefvik: **Makro Ekonomi**, Bilgehan Basımevi, 4. Baskı, İzmir, 1996.
- Sakınç, Süreyya: **Geçiş Ekonomileri ve Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik Reformlar**, Emek Matbaacılık, Manisa, 2005.
- Savaş, Vural: **Politik İktisat**, 5. bs., İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 2005.

- Savaş, Vural: **İktisadın Tarihi**, 4. Baskı, Siyasal Kitapevi, 2000,
- Saver, E. Ziver: **İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası**, DPT Yayını, No: DPT: 1067-SPD: 232, Ankara, 1971.
- Seyidoğlu, Halil: **İktisat Biliminin Temelleri**, Güzem Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Snower, Dennis J. and Dehesa, Guillermo: **Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market**, Cambridge University Press, 1997.
- Talas, Cahit: **İşsizlikle Mücadele**, Örnek Yayınları, Ankara, 1993.
- Tunca, Zafer: **Makro İktisat**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 2005.
- Türkbal, Aydın: **İktisada Giriş**, Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 9, Diyarbakır, 1993.
- Uluatam, Özhan: **Makro İktisat**, Savaş Yayınları, Gen. 9. Baskı, Eylül, Ankara, 1998.
- Unay, Cafer: **Makro Ekonomi**, Ekin Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 1996.
- Üstünel, Besim: **Makro Ekonomi**, Ankara, 1966.
- Varçın, Recep: **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi; İş İdaresi, Genel Yöneticilik; Ankara, 2004.
- Wagner, Helmut M.: **Globalization and Unemployment**, Spinger-Verlag Berlin-Heydelberg, 2000.
- Yaman, Berker: **Kalkınmakta Olan Ülkelerde İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları**, Bursa İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayınları, Yayın no:27, Bursa, 1977.
- Yıldırım, Kemal—Karaman, Doğan: **Makro Ekonomi**, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, Yayın No: 145, Eskişehir, 2001.
- Zaim, Sabahattin: **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Filiz Kitapevi, 10. Baskı, 1997.
- Вачнадзе, Наталья: **Деловая Туркмения, Тома, VII-IX, Экономика и Связи с Россией в 2004–2008 г**, Москва, 2008.
- Власова, Виктория; Сидоркина, Вера: **Стабилизация Занятости в Условиях Рынка**, Финансы и Статистика, Москва, 1992.

- Златин, Павел—
Крекова, Марина—
Соколянский
Василий: **Социология и Психология Труда**, Часть 1, 3-е издание,
МГИУ, Москва, 2008.
- Олегов, Юрий: **Экономика Труда**, Учебник, Wolter Kluwer, Москва,
2010.
- Центр
Экономических
Исследований: **Занятость в Узбекистане (Динамика, Факторы
влияния и Новые Тенденции)**, Ташкент, 1999.

MAKALELER

- Biyalinov, Alimbek “Kırgızistan’daki Reformların Onuncu Yılı: Piyasa ekonomisine daha çok var”, **Avrasya Dosyası**, Sayı 4, 2002.
- Benli, Oya: “Kazakistan Ülke Profili”, **T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, İGEME (İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi)**, 2006.
- Benli, Oya: “Kırgızistan Ülke Profili”, **TC Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, İGEME (İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi)**, 2006.
- Doğan Seyhun—
Çağlar Ünal “Income Inequality, Poverty and Growth in Transition Economies: The Case of Kyrgyzstan”, **Journal of Qafqaz University**, No: 26, 2009.
- Gediz, Burcu: "Türkiye’de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Esneklik Yaklaşımı", **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2000 Sayı: 6
- Kumaş, Handan: “İşsizliğin Psiko-Sosyal Boyutu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Değerler Üzerindeki Etkileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 4, Ekim-Kasım-Aralık 2001
- Layard, Lord
Richard; Nickell,
Stephen J.: “The Case for Subsidising Extra Jobs”, **The Economic Journal**, No: 90, 1980
- Meriç, Metin “Geçiş Ekonomilerinde Mali Reformlar”, **KTMÜ Yayınları**:29, Kongreler Dizisi:3, Bişkek, Mayıs 2002.
- Lubyova, Martina: “Labour Market Institutions and Policies in the CIS: Post-Transitional Outcomes”, **Subregional Office for Eastern**

Europe and Central Asia. – Moscow: ILO, 2009.

- Ministry of Labour and Social Protection of population RT: “Labour Policy in Tajikistan”, **Analytical Report**, Dushanbe: “Irfon”, 2010.
- Saatçi, Mustafa: “Türkiye’de İşsizlik ve Açık İşyerleri Açısından İşsizlik Durumu”, **KÜ İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, Aralık 1981.
- Solak, Fahri: "Türkiye Orta Asya Cumhuriyetleri Dış Ticaret İlişkilerinin Gelişimi", **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 18, İstanbul 2003.
- UNDP: “Employment and Decent Work in Turkmenistan”, **Decent Work Program**, 2001.
- UNDP: “Macroeconomic Policy and Poverty Reducing in Uzbekistan”, **Economic Research Center**, 2003.
- Uysal, Faruk: “Özbekistan Ülke Raporu”, **T.C. Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi**, TİKA, Aralık 2004.
- Исаков, Кумен: “Оптимизация Политики Занятости и Регулирование Рынка Труда”, **Вестник КРСУ**, № 1, Бишкек, 2003.
- Павлова, Ольга—Рогозинский, Александр: "Рынки Труда в Странах СНГ", ЭКОБЕСТ, No 5, sayı 3.
- Ходдаев Л.: “Политики Занятости: опыт Республики Таджикистан”, **Кадровик. Кадровый Менеджмент**, Январь, 2009, N 1.

INTERNET KAYNAKLARI

- ADB: **Central and West Asia**, Chapter 7, (Çevirimci)
http://www.adb.org/documents/reports/annual_report/2006/ADB-AR2006-Central-West-Asia.pdf , 09.02.2010.
- Cesar, Mustafa “Bağımsızlığının Onuncu Yılında Türkmenistan’da Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci”, **Dış Ticaret Uzmanı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü**, 2006, (Çevrimiçi)
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/turkmen.html> , 03.10.2010.
- DB: **Kyrgyz Republic Poverty Assessment, Volume 1: Growth, Employment and Poverty**, (Çevrimiçi),
http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/454763-1191958320976/Poverty_assessment_Voll.pdf

, 09.02.2010

- DB: **Kyrgyz Republic Poverty Assessment, Volume 2: Labor Market Dimensions of Poverty**, (Çevrimiçi), http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/454763-1191958320976/Poverty_assessment_Vol2.pdf, 09.02.2010
- DB: **Kyrgyz Republic, Enhancing Pro-Poor Growth**, World Bank Report Number 24638-KG, September 30, 2003, (Çevrimiçi) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/P/IB/2003/10/08/000090341_20031008132521/Rendered/PDF/246380KG.pdf, 16.03.2010.
- Demir, Musa: “Kazakistan’da Geçiş Ekonomisi Uygulamaları ve Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci”, **Dış Ticaret Dergisi**, Ocak 2002, (Çevrimiçi), <http://iwww.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/piyasa.htm>, 12.11.2010.
- Dzhumabaeva, Almagul: **Labor Market and Employment During Transition in Kyrgyzstan: Gender Analyz**, (Çevrimiçi), http://www.genderstudies.info/magazin/magazin_02_04.pdf, 11.02.2010.
- ILO: “Delivering Decent Work in Europe and Central Asia”, **The Report of the Director-General to the 8th European Regional Meeting**, ILO, 2005, (Çevrimiçi), http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/lisbon2009/dgreport11_en.pdf, 15.11.2010.
- ILO: **Decent Work Country Programme in the Republic of Kazakhstan for 2007-2009**, ILO, (Çevrimiçi), <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/kazakhstan.pdf>, 29.11.2010.
- ILO: **Economic Growth and Decent Work: Recent Trends in Eastern Europe and Central Asia**, International Monetary Fund, Washington, 2009, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/eesa/eng/egdw045.pdf>, 15.02.2010.
- ILO: **Key Indicators of the Labour Market 2001–2002**, (Çevrimiçi) <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicators.htm>, 30.06.2010.

- ILO: **KILM 6th edition**,
<http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/default2.asp> , (Çevrimiçi),
20.03. 2010.
- ILO: **Kyrgyzstan: Economic Growth, Employment and Poverty Reduction**, Geneva, International Labour Office, 2008,
(Çevrimiçi)
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/publ/kyrg_econom_grow_en.pdf , 21.05.2010.
- ILO: **LABORSTA**,
<http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3/E/KZ.html>,
(Çevrimiçi) 17.04.2010.
- IMF: **Kyrgyz Republic: Poverty Reduction Strategy Paper — Country Development Strategy (2007–2010)**, IMF Country Report No. 07/193, 2007, (Çevrimiçi),
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07193.pdf> ,
12.02.2010.
- IMF: **Regional economic outlook : Middle East and Central Asia**, International Monetary Fund, Washington, 2009,
(Çevrimiçi),
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2009/mcd/eng/mreo0509.pdf> , 15.02.2010.
- Kazakistan Cumhuriyeti İstatistik Kurumu: (Çevrimiçi)
http://www.stat.kz/digital/stat_trud/Pages/default.aspx,
25.03.2010.
- Kırgızistan Cumhuriyeti İstihdam Bakanlığı: **Национальная Политика Занятости Населения**,
<http://www.mz.kg/ru/program/>, (Çevrimiçi), 23.03.2010
- Kırgızistan İstatistik Komitesi: (Çevrimiçi) <http://www.stat.kg/stat.files/>, 25.06.2010.
- Khan, A. Rahman: “Growth, employment and poverty: An analysis of the vital nexus based on some recent UNDP and ILO/SIDA studies”,
DESA Working Paper No. 49, 2007, (Çevrimiçi),
http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp49_2007.pdf ,
02.02.2010
- Khan, A. Rahman: **Growth in the Kyrgyz Republic since the mid. 1990s: Sustainable Development or Agricultural Involution?**,
(Çevrimiçi),
http://economics.ucr.edu/seminars/winter03/1_22_03.pdf ,

- 03.04.2010
- Koichumanova,
Kuliypa: **Poverty and Welfare Trends in Kyrgyzstan over the 1990s**,
Country Paper, (Çevrimiçi), 10)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_125271.pdf ,
03.02.2010.
- Marat, Erika: **Labor Migration in Central Asia: Implications of the
Global Economic Crisis**, Central Asia-Caucasus Institute &
Silk Road Studies Program, 2009, (Çevrimiçi),
<http://iwww.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/piyasa.htm> , 12.11.2010.
- Mogilevsky,
Roman: **Economic Growth in Kyrgyzstan**, (Çevrimiçi),
http://info.worldbank.org/etools/docs/library/85673/devdebates/ECA2/kyrgyz_mogilevski_econgrowth_ru.pdf , 22.11.2010.
- Nilim, Baruah **Labour Migration Policies in Central Asia**, UN ESCAP,
Bangkok, September 20-21, 2010, (Çevrimiçi),
http://www.unescap.org/sdd/meetings/egm_mig_sep2010/pres_nilim%20baruah%20labor%20migration.pdf , 29.11.2010.
- OECD: **Black Sea and Central Asia: Promoting Work and
Welbeing**, 2008, (Çevrimiçi),
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/17/45535087.pdf>,
22.11.2010.
- Özbekistan İstatistik (Çevrimiçi) <http://www.stat.uz/rows/>, 29.05.2010.
Komitesi:
- Pomfret, Richard **Economic Reform and Perdormance in Central Asia**,
University of Adelaide, Australia, (Çevrimiçi),
http://bilder.buecher.de/zusatz/20/20796/20796032_lese_1.pdf
, 22.11.2010.
- Sziracsy, Gyorgy **Emerging Labor Market in Kazakhstan, Employment
Department**, ILO, Geneva, 1995, (Çevrimiçi),
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_126293.pdf ,
29.11.2010.
- Tacikistan (Çevrimiçi) <http://www.stat.tj>, 12.05.2010.
Cumhuriyeti
İstatistik Kurumu:
- Torm, Nina: “The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty
during Economic Transition: An Analysis of Armenia,

Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan”, **Issues in Employment and Poverty Discussion Paper, No: 13, Recovery and Reconstruction Department**, International Labour Office, Geneva, 2003, (Çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120736.pdf , 21.10.2010.

Türkmenistan İstatistik Komitesi: (Çevrimiçi) <http://www.stat.gov.tm/ru/content/info/publications/digests/>, 29.05.2010.

UNDP: **Kyrgyzstan, Aid for Trade: Need Assessment**, UNDP, Bishkek, 2010, (Çevrimiçi), <http://europeandcis.undp.org/home/show/7F0E118F-F203-1EE9-B38CDB8290F7F7B9> , 29.11.2010.

UNECE: Statistical Division database. (Çevrimiçi) <http://w3.unece.org/pxweb/dialog/Saveshow.asp?lang=14> , 28.03.2010

Национальный Статистический Коммитет КР: **Миграция Населения Кыргызстана**, Бишкек, 2010, (Çevrimiçi), <http://212.42.101.100:8088/nacstat/sites/default/files.pdf> , 22.11.2010.

Национальная База Данных Законодательства **Национальная База Данных Законодательства**, (Çevrimiçi), http://lex.uz/guest/irs_html.winLAV?pID=1562234 , 23.04.2010.