

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ PROGRAMI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# **AVRUPA BİRLİĞİ'NDE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI VE TÜRKİYE**

**Özce KARADUMAN**

Danışman  
**Prof. Dr. Zeki ERDUT**

2006

## **YEMİN METNİ**

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği’nde Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

30/06/2006

Özce KARADUMAN

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı** : Özce KARADUMAN  
**Anabilim Dalı** : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri  
**Programı** : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri  
**Tez Konusu** : Avrupa Birliği'nde Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye  
**Sınav Tarihi ve Saati** :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... tarih ve ..... Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ..... dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

|                |                       |                        |                       |
|----------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| BAŞARILI       | <input type="radio"/> | OY BİRLİĞİ ile         | <input type="radio"/> |
| DÜZELTME       | <input type="radio"/> | OY ÇOKLUĞU             | <input type="radio"/> |
| RED edilmesine | <input type="radio"/> | ile karar verilmiştir. |                       |

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. \*\*\*  
Öğrenci sınava gelmemiştir. \*\*

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.  
\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.  
\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

|  |                       |      |
|--|-----------------------|------|
| Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir. | <input type="radio"/> | Evet |
| Tez mevcut hali ile basılabilir.   | <input type="radio"/> |      |
| Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.                                    | <input type="radio"/> |      |
| Tezin basımı gerekliliği yoktur.   | <input type="radio"/> |      |

### JÜRİ ÜYELERİ

### İMZA

|       |                          |          |                          |            |                          |     |       |
|-------|--------------------------|----------|--------------------------|------------|--------------------------|-----|-------|
| ..... | <input type="checkbox"/> | Başarılı | <input type="checkbox"/> | Düzeltilme | <input type="checkbox"/> | Red | ..... |
| ..... | <input type="checkbox"/> | Başarılı | <input type="checkbox"/> | Düzeltilme | <input type="checkbox"/> | Red | ..... |
| ..... | <input type="checkbox"/> | Başarılı | <input type="checkbox"/> | Düzeltilme | <input type="checkbox"/> | Red | ..... |

## ÖZET

### Yüksek Lisans Tezi Avrupa Birliği'nde Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye Özce KARADUMAN

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimleri Enstitüsü  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı

İşsizlik yirmibirinci yüzyılda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından en büyük sorunlardan biridir. İstihdam politikaları ile işsizlik sorununun çözülmesi, yoksulluğun önlenmesi ve gelirin eşit ve adil dağılımının sağlanması amaçlanmaktadır. İstihdam politikası kavramı geçmişten günümüze ülkelerin kalkınmışlık düzeyi ve refahı açısından önemli olmuştur. İşsizlikle birlikte ortaya çıkan gelir güvencesizliği ve yoksullukla mücadelede bu politikalar oldukça önemlidir. İstihdam politikaları aktif ve pasif istihdam politikaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devletlerin uygulamaya koyduğu ilk istihdam politikaları pasif politikalar olmakla beraber, bu politikalar artan işsizliği önleyememiş böylece, birçok ülke işsizliğin çözümünde aktif istihdam politikalarına yönelmiştir. Bununla birlikte, işsizlikle mücadelede başarılı sonuçlara ulaşılmasını sağlayacak politikalar, her ülkenin istihdam ve işgücü piyasası özelliklerine göre değişmektedir.

Türkiye'de de özellikle doksanlı yıllardan sonra artan ve sürekli hale gelen işsizliği önlemek için sadece pasif istihdam politikalarının yeterli olmadığı görülmüştür. Bu bağlamda Türkiye'de 2004 yılından itibaren Avrupa Birliği destekli aktif istihdam politikaları uygulamaları ağırlık kazanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, istihdam politikasının tanımı ve unsurları belirtilerek istihdam politikası kavramı açıklanmıştır. İkinci bölümde Avrupa Birliği'nde işsizlik ve işgücü piyasalarının durumu değerlendirilerek, işsizlikle mücadelede benimsenen politikalar incelenmiştir. Bu bağlamda, Avrupa İstihdam Stratejisi ve aktif istihdam politikaları açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de işgücü piyasalarının genel yönelimleri ile işsizlik ve istihdam yapısı ve yeterince istihdam yaratılamamasının nedenleri değerlendirilmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de uygulanan istihdam politikaları 1960-1980, 1980-2000 ve 2000 sonrası olmak üzere dönemlere ayrılarak incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** 1) Aktif İstihdam Politikaları, 2) Ekonomik Büyüme, 3) Avrupa Birliği, 4) Avrupa İstihdam Stratejisi, 5) Türkiye'de İstihdam Politikaları

## **ABSTRACT**

**Master Thesis  
The Active Employment Policies in European Union and Turkey  
Özce KARADUMAN**

**Dokuz Eylul University  
Institute of Social Sciences  
Department of Labour Economics and Industrial Relations**

**Unemployment has become one of the most important problems in 21st century both for the developed and underdeveloped countries. With the employment policies, it is intended to solve the problem of unemployment, to prevent poverty and to provide equal and fair distribution of income. The concept of employment policy has been important from past to present for the countries' development levels and their prosperities. These policies are very important in terms of combating with income insecurity and poverty. The employment policies divide into two as passive and active employment policies. Although the passive employment policies are the first employment policies which the states began to apply, these policies could not prevent the increasing unemployment. For this reason many countries have tended to apply the active employment policies for the solution of unemployment. Besides, the employment policies which will provide reaching successful solutions are changing according to the each countries' characteristics of employment and labour markets.**

**In Turkey, it has been understood that, in the prevention of unemployment which has been increasing and having a constant manner the passive employment policies are not enough. In this context, in Turkey the active employment policies supported by European Union have been prevalent since 2004.**

**In the first part of this study, the concept of employment policy has been explained by pointing out its explanation and elements. In the second part, the situation of unemployment and labour markets has been evaluated and the policies assimilated to combat with the unemployment have been investigated. In this context, the European Employment strategy and the active employment policies have been investigated.**

**In the third part, the general tendencies of the labour markets in Turkey and the structure of unemployment and employment and the reasons of inadequate creation of employment have been evaluated. In this context the employment policies being applied in Turkey have been investigated by dividing them in three parts as the 1960-1980, 1980-2000 and after 2000 terms.**

**Key Words: 1) Active Employment Policies, 2) Economic Growth, 3) European Union, 4) European Employment Strategy 5) The Employment Policies in Turkey**

## İÇİNDEKİLER

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| YEMİN METNİ.....                      | II  |
| YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI..... | III |
| ÖZET.....                             | IV  |
| ABSTRACT.....                         | V   |
| İÇİNDEKİLER.....                      | VI  |
| KISALTMALAR.....                      | X   |
| GİRİŞ.....                            | XII |

### BİRİNCİ BÖLÜM İSTİHDAM POLİTİKASI KAVRAMI

|  |      |
|--|------|
| I. TANIM.....  | 2    |
| II. UNSURLAR.....  | 4    |
| A. Ekonomik Büyüme.....  | 4    |
| B. Üretim Faktörlerinin Etkin Kullanımı.....                         | 13   |
| 1. Üretim Faktörlerinin Etkin Kullanımında Devletin Rolü.....        | 14   |
| 2. Kuralsızlaştırma.....   | 21   |
| C. İstikrar.....   | 2323 |
| 1. Ticaret.....  | 233  |
| 2. Rekabet.....  | 29   |
| 3. Doğrudan Yabancı Yatırımlar.....                                  | 31   |
| D. Gelirin Adil Dağılımı.....  | 34   |
| 1. Enformel Sektör ve Gelir Dağılımına Etkisi.....                   | 34   |
| 2. İşgücü Piyasasının Küreselleşmesinin Gelir Dağılımına Etkisi..... | 38   |
| 3. İşgücü Piyasasının Heterojenliği ve Gelir Dağılımına Etkisi.....  | 41   |
| 4. Kadınların ve Çocukların Çalışmasının Artması.....                | 43   |
| E. İşsizlikle Mücadele.....  | 444  |
| F. Yoksulluğun Giderilmesi.....                                      | 48   |
| 1. Dünyada Giderek Artan Yoksulluk.....                              | 48   |
| 2. Yoksulluğun Önlenmesinde İstihdam Politikaları.....               | 51   |

### İKİNCİ BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM POLİTİKASI

|  |    |
|--|----|
| I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞGÜCÜ PİYASASI..... | 53 |
| A. Nüfus.....                              | 54 |

|   |   |
|---|---|
| 1. Nüfusun Yaşlanması .....   | 54                                      |
| 2. Nüfusun Yaşlanmasının İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkisi.....                         | 555                                     |
| B. İşgücü ve İstihdam.....  | <b>Hata! Yer işareti tanımlanmamış.</b> |
| C. İşsizlik .....   | 59                                      |
| <b>II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM POLİTİKASINI OLUŞTURAN SÜREÇLER .....</b>              | <b>61</b>                               |
| A. Essen Zirvesi (8-10 Aralık 1994).....  | 62                                      |
| B. Amsterdam Zirvesi (16 – 17 Haziran 1997).....  | 63                                      |
| C. Luxembourg Zirvesi (20 - 21 Kasım 1997).....   | 65                                      |
| D. Lisbon Zirvesi (23 – 24 Mart 2000).....  | 67                                      |
| E. Stockholm Zirvesi (23 – 24 Mart 2001) .....  | 72                                      |
| F. Barcelona Zirvesi (16 Mart 2002) .....   | 73                                      |
| <b>III. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM POLİTİKASININ HUKUKSAL DAYANAKLARI .....</b>          | <b>74</b>                               |
| A. Amsterdam Antlaşması .....   | 74                                      |
| B. Türev Hukuk Normları.....  | 77                                      |
| 1. İş Güvenliği ve İstihdama İlişkin Yönergeler .....                                     | 80                                      |
| 2. İstihdamda Ayrımcılığı Önlemeye İlişkin Kadın Erkek Eşitliğine İlişkin Yönergeler..... | 81                                      |
| 3. Engellilerin İstihdamına Yönelik Yönergeler .....                                      | 85                                      |
| 4. Sosyal Güvenlik ve İstihdama İlişkin Yönergeler .....                                  | 86                                      |
| <b>IV. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ .....</b>   | <b>88</b>                               |
| A. Hedefleri.....   | 90                                      |
| 1. Genel İstihdam Düzeyinin Arttırılması.....   | 91                                      |
| 2. Kadınların İstihdam Düzeyinin Arttırılması .....                                       | 92                                      |
| 3. Yaşlı Çalışanların İstihdam Düzeyinin Arttırılması.....                                | 93                                      |
| 4. Ömür Boyu Öğrenmenin Sağlanması .....  | 95                                      |
| 5. Ekonomik Yeniden Yapılanma.....  | 97                                      |
| B. Unsurları .....  | 100                                     |
| 1. 2000-2003 Dönemi .....   | 100                                     |
| a. İstihdam Edilebilirlik.....  | 101                                     |
| b. Girişimcilik .....   | 102                                     |
| c. Uyarlanabilirlik .....   | 103                                     |
| d. Kadın ve Erkek Arasında Eşitliğin Sağlanması .....                                     | 104                                     |
| 2. 2003-2005 Dönemi .....   | 105                                     |

|   |            |
|---|------------|
| 3. 2005-2008 Dönemi .....   | 109        |
| C. Araçları .....   | 112        |
| 1. Avrupa Sosyal Fonu .....   | 112        |
| 2. Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi .....   | 116        |
| 3. Ulusal Eylem Planları .....  | 119        |
| 4. Ortak İstihdam Raporu .....  | 121        |
| 5. Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı .....   | 122        |
| <b>V. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDAN AKTİF İSTİHDAM<br/>POLİTİKALARINA GEÇİŞ .....</b> | <b>124</b> |
| A. Pasif İstihdam Politikaları .....  | 130        |
| B. Aktif İstihdam Politikaları .....  | 131        |
| 1. Aktif İstihdam Politikası Türleri .....  | 133        |
| a. İşgücü Piyasası Eğitimleri ve Meslek Rehberliği .....                                | 133        |
| b. Özel Sektörde İstihdamı Arttırmaya Yönelik Teşvikler .....                           | 134        |
| c. Doğrudan Kamu İstihdamı ve Devlet Tarafından Alınan Diğer<br>Önlemler .....          | 135        |
| d. İşgücü Piyasasında Etkinliği Arttırmaya Yönelik Hizmetler ve<br>Tedbirler .....      | 135        |
| 2. Aktif İstihdam Politikalarının Etkileri .....  | 137        |
| 3. 2000-2005 Dönemi .....   | 138        |
| 4. 2005-2010 Dönemi .....   | 142        |
| a. Tam İstihdama Yönelim .....  | 147        |
| b. Daha Uyumlu Bir Toplum için Herkese Eşit Fırsatlar Sağlanması .....                  | 150        |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

|   |   |
|---|---|
| I. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASI .....                   | 154                                     |
| A. Nüfus .....  | <b>Hata! Yer işareti tanımlanmamış.</b> |
| B. İşgücü .....                                       | 157                                     |
| C. İstihdam .....                                     | 160                                     |
| D. İşsizlik .....                                     | 167                                     |
| E. Yeterli İstihdam Yaratılamamasının Nedenleri ..... | 171                                     |
| 1. Ekonomik Nedenler .....                            | 172                                     |
| 2. Rekabet Politikası ve Yabancı Yatırımlar .....     | 178                                     |
| 3. Enformel İstihdam .....                            | 183                                     |



|  |     |
|--|-----|
| II. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARI.....  | 198 |
| A.1960-1980 Döneminde İstihdam Politikaları.....                                 | 185 |
| B. 1980-2000 Döneminde İstihdam Politikaları.....                                | 186 |
| C. 2000 Sonrası İstihdam Politikaları.....                                       | 189 |
| D. Kamu ve Özel İstihdam Kurumları.....  | 195 |
| III. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDAN AKTİF İSTİHDAM<br>POLİTİKALARINA GEÇİŞ..... | 185 |
| A. Pasif İstihdam Politikaları .....   | 200 |
| B. Aktif İstihdam Politikaları.....  | 201 |
| 1. Bilgilendirme ve İşe Yerleştirme Hizmetleri .....                             | 201 |
| 2. İstihdam ve Eğitim Programları.....   | 202 |
| 3. İstihdam Sübvansiyonları.....   | 203 |
| 4. İş Yaratma ve Girişimciliği Teşvik Programları.....                           | 204 |
| SONUÇ .....  | 205 |
| YARARLANILAN KAYNAKLAR.....  | 209 |

## **KISALTMALAR**

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>AB</b>       | Avrupa Birliği                                  |
| <b>ABD</b>      | Amerika Birleşik Devletleri                     |
| <b>A.k.</b>     | Aynı kaynak                                     |
| <b>AR-GE</b>    | Araştırma – Geliştirme                          |
| <b>ASF</b>      | Avrupa Sosyal Fonu                              |
| <b>C.</b>       | Cilt  |
| <b>CEEP</b>     | Center for Energy and Environment Policy        |
| <b>ÇSGB</b>     | Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı            |
| <b>ÇUŞ</b>      | Çok Uluslu Şirket                               |
| <b>DEF</b>      | Dünya Ekonomik Forumu                           |
| <b>DİE.</b>     | Devlet İstatistik Enstitüsü                     |
| <b>DİSK</b>     | Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu        |
| <b>DTÖ</b>      | Dünya Ticaret Örgütü                            |
| <b>E.C.</b>     | European Commission                             |
| <b>ECSA</b>     | European Community Shipowners' Associations     |
| <b>ETUC</b>     | European Trade Union Confederation              |
| <b>EUROSTAT</b> | Statistical Office for the European Communities |
| <b>GSMH</b>     | Gayrisafi Milli Hasıla                          |
| <b>GSYİH</b>    | Gayrisafi Yurtiçi Hasıla                        |
| <b>ILO</b>      | International Labour Office                     |
| <b>IMF</b>      | International Monetary Fund                     |
| <b>İ.İ.B.K</b>  | İşçi ve İş Bulma Kurumu                         |
| <b>İŞKUR</b>    | İşçi ve İş Bulma Kurumu                         |

|               |   |
|---------------|---|
| <b>KİT</b>    | Kamu İktisadi Teşebbüsü                                     |
| <b>KOBİ</b>   | Küçük ve Orta Boy İşletmeler                                |
| <b>KOSGEB</b> | Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Başkanlığı          |
| <b>NAFTA</b>  | North American free Trade Area                              |
| <b>OECD</b>   | Organisation for Economic Co-operation and Development      |
| <b>s.</b>     | Sayfa   |
| <b>Sa.</b>    | Sayı  |
| <b>TOBB</b>   | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği                          |
| <b>TÜİK</b>   | Türkiye İstatistik Kurumu                                   |
| <b>UÇÖ</b>    | Uluslararası Çalışma Örgütü                                 |
| <b>UNICE</b>  | Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe |
| <b>UYGE</b>   | Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü                   |
| <b>Vol.</b>   | Volume  |
| <b>WB</b>     | World Bank  |

## GİRİŞ

Üretim faktörlerinden sermaye ve işgücünün kullanılmayıp atıl tutulması, kaynak israfına ve üretim kaybına neden olmakla birlikte ekonomik olduğu kadar toplumsal açıdan da olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. İstihdam politikası bu açıdan özellikle üzerinde durulması gereken bir konu olmaktadır. Bununla birlikte, işsizliğin bugün Avrupa Birliği gibi gelişmiş ülkelerde bile uzun süreli ve giderek artan bir hal alması nedeniyle istihdam politikalarının yeniden değerlendirilmesini ve incelenmesini önemli hale gelmiştir.

İşsizliğin Avrupa ülkelerinde özellikle son yirmi yılda artış eğiliminde olması ve giderek daha kalıcı bir hale gelmesi sorunun çözümünde istihdam politikalarının sorgulanmasına neden olmuştur. İlk kez İsveç'te 1950'lerde uygulanmaya başlayan bu politikalara uygulandığı ülkelerde işsizliği önemli ölçüde azalttığına görülmesi üzerine Avrupa Birliği'nde hem uluslararası hem de ulusal istihdam politikaları bağlamında 90'lı yıllardan beri giderek artmakta olan işsizlikle mücadele yöntemi olarak aktif istihdam politikaları uygulanmamaktadır.

İşsizlik sorunun büyük bir problem olurken işsizlikle mücadele konusunda genel olarak zayıf çabalarla politika üretilen ülkemizde de işsizliğin son dönemlerde yüksek oranlarda durağanlık kazanması, yaratılan ekonomik gelirin artmasına karşın işsizliğin artmaya devam etmesi ayrıca, işsizliğin beraberinde getirdiği gelir güvencesizliği ve yoksulluk yaşanan istihdam sorunun farklı boyutları olarak karşımıza çıkarken, işsizlikle mücadelede uygulanan istihdam politikalarında yeni arayışlara gidilmiştir. Bununla birlikte, tam üyelik sürecinde AB müktesebatını benimsemek ve yaşama geçirmek durumunda olan ülkemizde 2004 yılından itibaren AB'nin mali desteği ile çok sayıda aktif istihdam politikası projeleri uygulanmaya başlamıştır.

Bu çalışmada, ilk bölümde; istihdam politikası kavramı ve unsurları incelenmiştir. İkinci bölümde; Avrupa Birliği'nde işgücü piyasasının özellikleri işgücü ve istihdam durumu değerlendirilmiş, Avrupa istihdam stratejisinin gelişimi

çerçevesinde uygulanan istihdam politikaları açıklanmıştır. Ardından, AB'nin istihdam politikası anlamında hangi araçları kullandığı ve gelecek dönemde istihdam politikası bağlamındaki hedefleri ve pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçilirken uygulanan aktif istihdam politikası türleri ve bu politikaların etkileri incelenmiştir.

Son bölümde, Türkiye'deki işgücü piyasası özellikleri; işgücü, istihdam ve işsizlik bağlamında incelenmiştir. Bu anlamda, Türkiye'de işsizliği önlemek için benimsenen politikalar ve bu politikaların içinde aktif istihdam politikalarının yeri ve etkisi değerlendirilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İSTİHDAM POLİTİKASI KAVRAMI

Son otuz yılda işgücü piyasasındaki değişim sürecine koşturarak, toplumların ekonomik ve sosyal sorunlarının başında gelen istihdamı çözüme kavuşturmada ciddi zorluklarla karşılaştığı gözlenmektedir. Günümüzde ulus devletler için, 1945-1970 döneminde olduğu gibi, refah politikalarının belirlenmesinde geniş serbesti alanının kalmadığı anlaşılmaktadır. “Altın çağ” olarak adlandırılan İkinci Dünya Savaşı izleyen yaklaşık otuz yıllık dönem, ekonomi politikalarının, sosyal politikaların ve işgücü piyasası düzenlemelerinin temelini oluşturan ekonomik büyüme, tam istihdam, siyasi istikrar, uzlaşma, ulusal dayanışma ve güçlü sosyal güvenceler ile özdeşleşmiştir. Ancak, 1970 sonrasında söz konusu bu model köklü değişim geçirirken, sermaye ile işgücü arasındaki uzlaşma sarsılmış, tam istihdam, sosyal koruma ve eşitsizliğin azaltılması hedeflerinin gerçekleştirilmesi zorlaşmıştır. Altın çağın sona ermesinin nedenleri arasında 1970’lerde yaşanan petrol krizleri büyük rol oynarken, yaygın bir ekonomik durgunluk baş göstermiştir. Yükselen üretim maliyetleri ve faiz oranları mali krizlere neden olmuş, bunun sonucunda da istihdam ve işsizlik, salt gelişmekte olan ülkelerde değil, aynı zamanda gelişmiş Avrupa Birliği (AB) için de temel ekonomik ve sosyal bir sorun haline gelmiştir. Bununla birlikte, 1980 sonrası sermaye piyasalarının küreselleşmesi ve yoğunlaşan uluslararası rekabet mali ve para politikaları açısından ulus devletleri daha da büyük zorluklarla karşı karşıya bırakmıştır<sup>1</sup>.

Bu bağlamda, istihdam politikası kavramı geçmişten günümüze ülkelerin kalkınmışlık düzeyi ve refahı açısından çekici olmuştur ve sosyal bilimciler için önemli bir çalışma alanı oluşturmuştur. Klasik iktisatçılar, istihdam konusunda da bir dengenin, yani tam istihdamın, kendiliğinden sağlanacağını kabul etmişlerdir. Bu anlamda, klasik iktisatçılar ayrı bir istihdam teorisi ortaya atmamışlardır. Klasik iktisatçılara göre, ekonomideki tüm fiyatların ve özellikle ücretlerin hem aşağıya,

---

<sup>1</sup> Fabio BERTOZZI, “Reforming Labour Market Policies in Europe: Towards Increasingly Similar National Policy Models?”, Paper to be Presented at the ESPA net Conference European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe, September 9-11, 2004, s. 6.  
<http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppryüzde5B1yüzde5D.11B.FB.pdf>, (05.06.2005).

hem de yukarıya doğru esnek olması, ekonominin tam istihdam dengesine ulaşması ve bu dengenin kararlı olması için yeterlidir. Tam istihdamdan uzaklaşma konusunda ise, yine fiyat mekanizması yardımıyla tekrar tam istihdam dengesine dönülerek ekonomide yer alan tüm üretim faktörleri kullanılacaktır. Ancak, 1929 yılında bütün dünyada ortaya çıkan ekonomik bunalım klasik teorinin varsayımlarının eksik olduğunu ortaya çıkarmıştır ve bu dönemin ardından ortaya çıkan ve ücret esnekliğine karşı çıkan Keynezyen teori ile iktisat politikalarında istihdam sorunu ön plana çıkartılmıştır<sup>2</sup>.

Bu kuramsal yaklaşımların ötesinde, 21. yüzyılda ülkelerin kalkınmışlık düzeyleri istihdam oranlarına bağlı olarak değişmektedir. Çağımızın sosyal ve ekonomik yapısının en temel sorunlarından biri yeterli istihdam yaratamamaktır. Bir başka deyişle, işsizlik sorunu çözümsüz kalmakta ve koşut olarak yoksulluk da kendini göstermektedir. Bu bağlamda, istihdam politikası herhangi bir ekonomide üretim faktörü olarak işgücünün gelirin yaratılması ve dağıtılması süreçlerine katılmasına, bu süreçler dışında kalanların işgücü piyasasıyla bütünleşmesini sağlamaya dönük girişimlerde bulunulmasına ilişkin kurum, ilke, kural ve usulleri kapsamaktadır. İstihdam politikası kavramı ekonomik, toplumsal, siyasal ve hukuksal nitelikler taşıyan bir kavramdır. Bu açıdan tanımının yapılması ve unsurlarının açıklanması gereklidir.

## I. TANIMI

İstihdam politikası kavramının, makro ekonomik boyutta pek çok tanımı karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak, istihdam politikası, hizmete almak ve çalıştırmak olarak tanımlanmıştır<sup>3</sup>. Bu bağlamda, ne sadece bir zorunluluk ne de yalnızca bir özgürlük olan çalışmanın insan onuruna yaraşacak yaşam koşullarına olanak tanıyan koşulları yaratan bir hak olduğu kabul edilmiş ve çalışma hakkının, bireyin ekonomik ve sosyal hakları arasında yer aldığı düşüncesi benimsenmiştir. Bu anlamda, çalışma gerçekleştirilmesi devletin desteğine bağlı olan en önemli hak olarak kabul edilmiştir. Devletin, çalışma olanakları sağlaması, çalışanları koruyucu

<sup>2</sup> Necdet BERBEROĞLU, Makro Ekonomi Teorisi. Birlik Ofset, Eskişehir, 1996, s. 150.

<sup>3</sup> Teyfik PEKİN, Makro Ekonomi, Para, Milli Gelir, İstihdam. Bilgehan Basımevi, İzmir, 1996. s. 103.

ve geliştirici düzenlemeler yapması ve hazırladığı politikalar aracılığıyla istihdam yaratmak ve arttırmak için ekonomik ve sosyal alanda önlem almak gibi pek çok görevi olduğu kabul edilmiştir<sup>4</sup>.

İkinci olarak, istihdam politikası, bir ekonomide belli bir dönemde üretim faktörlerinin var olan teknolojik düzeye göre kullanılması olarak tanımlanmıştır<sup>5</sup>. Ekonomik bir kavram olarak istihdam genellikle üretim faktörlerinin gelir yaratmak ve bu gelirin adil dağılımını sağlamak amacı ile çalışması ya da çalıştırılması olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, istihdam politikalarının sadece emek faktörünün çalışıp çalışmamasını değil, aynı zamanda diğer üretim faktörlerinin de kullanımını kapsadığı ileri sürülmektedir<sup>6</sup>. Ancak, üretim faktörleri düşünüldüğünde istihdam politikası kavramı açısından işgücünün kendine özgü bir anlam ve önem taşıdığına kuşku yoktur. Gerçekten, işgücünün arz ve talebi bakımından olduğu gibi, çalışma koşullarının, özellikle ücretin belirlenmesinin piyasaya terk edilemeyeceği kabul görmüştür. Sosyal hakların kabul edilmesi, eylemli olarak yaşama geçirilmesi ve demokratik düzenin olmazsa olmazları arasında yer alması bunun en açık kanıtları olarak belirtilebilir. Bu anlamda, istihdam politikalarının hedefleri arasında yer alan işsizliğin ve yoksulluğun önlenmesi ekonomik olduğu kadar, sosyal politikanın da odağında bulunmaktadır. Bunun için, hukuk kuralları ile işgücünün diğer üretim faktörlerinden farklı değerlendirilmesi öngörülmüştür<sup>7</sup>.

Üçüncü olarak, istihdam politikası işsizlik ve yoksullukla mücadeleye yönelik politikalar arasında da önemli yer tutmaktadır. İstihdam politikaları ile işsizlik ve yoksulluğun önlenmesi hedefine çeşitli araçlardan ve tekniklerden yararlanarak varılmak istenmiştir. Bu bağlamda, bir yandan nüfus, aile, eğitim, sağlık ve kentleşme politikaları, diğer yandan mesleğe yönlendirme, iş bulma hizmetleri, istihdama dayalı teşvikler, işsizlik sigortaları ve iş hukuku kurallarının işsizlikle

---

<sup>4</sup> Meryem KORAY, Sosyal Politika. Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 134.

<sup>5</sup> Hüseyin KARAKAYALI, Makro İktisat. Bilgehan Basımevi, İzmir 1995, s. 232.

<sup>6</sup> PEKİN, s. 104.

<sup>7</sup> Robert H. FRANK, Ben S. BERNANKE, Principles of Economics. Second Edition, McGraw – Hill Companies, London, 2004, s. 326.



mücadele yönünde yapılandırılması gibi araç ve teknikler, bu çerçevede yer almakta ve büyük önem taşımaktadır<sup>8</sup>.

Buna göre, istihdam politikası, herhangi bir ülkede ekonomik büyümeyi ve istikrarı sağlayarak refah düzeyini artırmak, sosyal adalet ve fırsat eşitliği sağlayacak biçimde üretim faktörlerinin etkin kullanımıyla yaratılacak gelirin eşit ve adil dağılımını gerçekleştirmek, yoksulluğu önlemek amacıyla işsizlik ve yarattığı olumsuz sonuçlarla mücadele etmek ve kişilerin insan onuruna yaraşır biçimde yaşamalarına olanak tanıyacak kurum, ilke, kural ve usulleri kapsamaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde (pasif veya aktif) istihdam politikaları ekonomik ve sosyal düzenlemelere dayanmaktadır. Bu anlamda, istihdam politikaları, büyüme ve istikrarın sağlandığı bir ekonomide işgücü arz ve talep dengesinin kurulmasına ve bu dengesizliğin yol açtığı sorunların çözülmesine yönelik uygulamaları içermektedir<sup>9</sup>.

## **II. UNSURLARI**

İstihdam politikası kavramını oluşturan belli unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar uygulanan istihdam politikalarını belirleyen en önemli faktörlerdir. Bu anlamda, istihdam politikasını belirleyen unsurlar, ekonomik büyüme, üretim faktörlerinin etkin kullanımı, istikrar, gelirin adil dağılımı, işsizlikle mücadele ve yoksulluk olarak belirtilmiştir.

### **A. Ekonomik Büyüme**

Ekonomik büyüme herhangi bir toplumda gereksinimleri karşılamak için gerekli gelirin yaratılmasını ve sürekliliğini anlatmaktadır. Ekonomi politikaları ile salt ekonomik büyüme hedeflenmez. Büyümenin aynı zamanda daha çok istihdam

---

<sup>8</sup> Ömer Zühtü ALTAN, “Ekonomik Sistem ve Çalışma Yaşamı İstihdam Politikaları ve Yoksulluk”, I. Sosyal Politika Kongresi Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), 22 -24 Ocak 2004, Ankara, s. 12.

<sup>9</sup> Alena NESPOROVA, “Why Unemployment Remains so High in Central and Eastern Europe”, International Labour Office Employment Sector, Employment Paper, Geneva, 2002, s. 25.

yaratılmasını sağlayacak yeterlilik ve nitelikte de olması gerekir. Büyüme hedefine ulaşarak, işsizlik ve dolayısıyla yoksulluk sorunlarını istihdam yaratarak çözmek ekonomi politikalarının işlevleri arasında yer almaktadır<sup>10</sup>.

Ekonomik büyüme, işsizlik ve yoksulluğun önlenmesi için gerekli görülmeyle beraber, istihdamı arttırmanın da en iyi yolu olarak kabul edilmektedir<sup>11</sup>. Tam istihdam ve güçlü ekonomik büyüme, İkinci Dünya Savaşından sonra, refahın artırılması ve güçlendirilmesinde daha önemli hale gelmiştir. Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, birçok ülke işsizlikle mücadelede çeşitli istihdam politikası önlemlerine başvurmuştur.<sup>12</sup>

1980'li yıllar boyunca birbirini izleyen ekonomik krizler, istihdam edilebilirliği olumsuz etkilemiştir. İşgücü arzı azalmış ve uzun süreli işsizlik kalıcı ve yüksek hale gelmiştir. Bununla birlikte, durgunluğun ardından, ekonomideki canlanma yeniden başladığında dahi uzun süreli işsizlerin beceri ve yeteneklerinin körelmesi dolayısıyla işe alınmak için tercih edilmedikleri ve çalışma saatlerinin uzatılarak az sayıda işçiye daha çok iş yaptırılması suretiyle işgücü talebinin kısılmasına yoluna gidildiği iddia edilmektedir<sup>13</sup>.

Bu dönemde bilgi ve iletişim devriminin ortaya çıkardığı yenilikler ekonomik büyümenin temel itici gücünü oluşturmuştur. Bu değişim yeni organizasyon yapılarını beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, iş organizasyonu, daha az dikey birleşmelerden oluşurken, daha yüksek hareketliliğe ve daha çok işgücü esnekliğine yol açmıştır. Bununla birlikte, Avrupa Birliği'ne (AB) üye ülkelerde ekonomik kurumlarda ve organizasyonlarda gerekli değişimler henüz tamamlanamamıştır. Gerçekten, ABD'ye göre, Avrupa'da ekonomik büyümedeki yetersizliğin ekonomik

---

<sup>10</sup> ALTAN, s. 124.

<sup>11</sup> Azizur Rahman KHAN, "Employment Policies For Poverty Reduction", Recovery and Reconstruction Department, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper, International Labour Office, Geneva, 2001, s. 21.

<sup>12</sup> BERTOZZI, s. 2.

<sup>13</sup> Bart COCKX, "The Desing of Active Labour Market Policies: Building in Effective Incentives", International Labour Review. Vol. 139, No. 4, 2000, s. 461.

kurum ve organizasyonların yeniliklere uyarlanmasının gecikmesinden ileri geldiği belirtilmektedir<sup>14</sup>.

1990'lı yıllarda ise, birçok ülkede ekonomik büyüme gerçekleşmesine karşın, AB içinde olmak üzere, büyümenin kendiliğinden istihdam yaratmadığı, yani işsizliğin ve dolayısıyla yoksulluğun önlenemediğine tanık olunmuştur<sup>15</sup>. Bir başka deyişle, gerçekleşen istihdam, tam istihdam oranının oldukça altındadır. Düşük istihdam düzeyi ekonomik açıdan talep yetersizliğine bağlanmakla birlikte<sup>16</sup> işsizliğin esasen uygulanan ekonomi ve istihdam politikalarından kaynaklandığı söylenebilir.

Son yirmibeş yıllık dönemde AB'nde ekonomik büyüme Japonya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile karşılaştırıldığında oldukça yetersizdir. Gerçekten, AB'nde durgunluğun egemen olduğu seksenli yıllarda ABD ile Japonya'ya göre büyümenin oldukça yavaş olduğu görülmektedir. Bu anlamda, AB'nde 80'li yıllarda yıllık ortalama ulusal gelir artış oranı yüzde 3,0 iken, ABD'nde yüzde 3,2'dir. 2000'li yıllara gelindiğinde ise, AB'nde yıllık ortalama yüzde 2,6'ya gerileyen bu oran, ABD'nde yüzde 4,1'e ulaşmıştır. Öte yandan, istihdam oranında seksenli yıllarda AB'nde binde 5 düzeyinde gerileme olmuşken, ABD'de yüzde 1,8 artmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde, AB'nde yüzde 1,2 ve ABD'de de yüzde 2,0 oranında yıllık ortalama artış kaydedilmiştir. Ayrıca, işgücü verimliliği incelendiğinde, seksenli yıllarda AB'nde yüzde 3,5 oranında yıllık ortalama artış gerçekleşirken, ABD'de bu oran yüzde 1,4'tür. 2000'li yıllarda AB'ndeki yıllık ortalama işgücü verimliliği yüzde 1,4'e gerilerken, ABD'de yüzde 2'ye çıkmıştır<sup>17</sup>.

ABD'de ekonomik büyüme karşında istihdam durumu değerlendirildiğinde, Avrupa Birliği ile ABD arasında işgücü ve verimlilik açısından önemli farklılıkların

---

<sup>14</sup> Andre SAPIR, An Agenda for a Growing Europe Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High Level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Commission. Brussels, 2003, s. 29.

<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>, (15.11.2005).

<sup>15</sup> ILO., World Employment Report 1998-99. International Labour Office, Geneva, 1999, s. 4

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer9899.htm>, (04.11.2005).

<sup>16</sup> PEKİN, s. 113.

<sup>17</sup> SAPIR, s. 25.

söz konusu olduğu ortaya çıkmaktadır. ABD, çalışma saatlerini korurken ve yeni işler yaratarak istihdamı arttırırken, Avrupa Birliği'nde bir yandan çalışma saatleri azaltılırken bir diğer yandan işgücü verimliliğinin düştüğü bununla birlikte son otuz yıldır istihdam oranının genel olarak düştüğü gözlenmiştir. Buna göre, son yirmibeş yıllık dönemde AB'nin büyüme, istihdam yaratma ve işgücü verimliliği bakımından ABD ve Japonya karşısında üstünlüğünü yitirdiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, 2000'li yıllarda istihdam oranları kıyaslandığında da belirgin bir farklılığın varlığı dikkat çekmektedir. Gerçekten, AB'nde çalışma çağındakilerin istihdam oranı yüzde 64 iken, ABD'de yüzde 74 olduğu bilinmektedir. 15-24 yaş kümesindekilerin istihdam oranı AB'nde yüzde 41; ABD'nde ise, yüzde 60'tır. 25-54 yaş kümesinde bu oran AB'nde yüzde 77; ABD'de yüzde 81'dir. 55-64 yaş kümesindekilerin istihdam oranı ise, AB'nde yüzde 39; ABD'nde yüzde 58 olduğu bilinmektedir<sup>18</sup>.

AB'nde büyüme, istikrar ve bağlı olarak sosyal kaynaşmayı gerçekleştirme amacı güdülmektedir. Bu anlamda, tek pazarın kurulması ve malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin dolaşım engellerinin kaldırılması yoluyla ölçek ekonomilerini gerçekleştirmek, verimliliği arttırmak ve ekonomik büyümeyi hızlandırmak için rekabetin canlandırılması planlamıştır. Ancak, AB'nde yetersiz ekonomik büyümeye karşın<sup>19</sup>, ekonomi politikalarının son otuz yıldır köklü bir değişim geçirdiği açıktır. Bu değişim mevcut teknolojinin özümsemesi, yığın üretimden siparişe dayalı üretime ve ölçek ekonomisinden çeşit ekonomisine geçilmesiyle kendini göstermiştir. Bununla birlikte, büyük firmalar ve istikrarlı piyasalar ve uzun dönemli istihdam özellikleri bugünün dünyasında değişime uğramıştır. Taşeron işletmeler, kısa süreli istihdam ve a-tipik çalışma biçimleri ile istikrarsızlık özellikleri küreselleşen ekonomi ve güçlü dış rekabet tarafından şekillendirilmiştir. Ekonomik büyümedeki artış dış rekabete bağlı olarak daha hızlı artış göstermekle birlikte bu değişim, beraberinde işgücü piyasalarının esnekliğini arttırırken yüksek eğitim ve araştırma geliştirme yatırımlarının artmasını teşvik etmiş ancak, işsizliği önleyememiş hatta küreselleşen ekonomiye karşın işgücü

---

<sup>18</sup> SAPIR, s. 24.

<sup>19</sup> A.k., s. 61.

piyasalarının uyarlanabilirliğinin sağlanamaması işsizliğin artmasını beraberinde getirmiştir<sup>20</sup>. Bu noktada, ekonomik büyüme sağlanmasına karşın, işsizliğin azalmaması, özellikle işsiz gençlerin sayısının giderek artması, karşı karşıya kalınan sorunun anlam ve önemini sergilemektedir.

Gerçekten, dünyadaki işsizlerin sayısı 2005 yılında da artmıştır. Ayrıca, birçok ülkenin ekonomik büyümeyi yeni işlere veya ücret artışlarına dönüştürmedeki başarısızlığı, çeşitli doğal felaketler ve artan enerji fiyatlarıyla birleştiğinde, özellikle yoksullar bu koşullardan ağır biçimde etkilenmişlerdir. 2005 yılında dünyada gerçekleşen yüzde 4,3'lük ekonomik büyümeye karşın<sup>21</sup>, tüm dünyada aşırı yoksulluk içindeki 500 milyonu aşkın insandan yalnızca 14,5 milyonu kişi başına günde 1 dolarlık kazançla belirlenen yoksulluk sınırının üstüne çıkabilmiştir. Bununla birlikte, 2005 yılında tüm dünyadaki 2,8 milyar çalışanın 1,4 milyarının kazancı, kendilerini ve ailelerini günde 2 dolarlık yoksulluk sınırının üzerine çıkarmalarına yetmemektedir. Tek başına ekonomik büyüme, istihdam alanındaki küresel gereksinimleri karşılamaya yetmemektedir. Bu durum, birçok ülkede yoksulluğun azaltılmasını engellemektedir. Bugün dev boyutlara ulaşan küresel bir istihdam krizi yaşanmaktadır ve bu koşullarda uygun iş açığı kendi kendine ortadan kalkmayacaktır. Bu konularda yeni politikalara ve uygulamalara gereksinim duyulmaktadır<sup>22</sup>.

Küreselleşmenin işgücü piyasalarına yansımaları işgücünün uyum değişkeni haline gelmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Çin ve Vietnam gibi, hızlı büyüyen geçiş ekonomileri, bu konuda en çarpıcı örnekleri göstermektedir. Bununla birlikte, AB'ne bakıldığında da ekonomik büyüme oranları; 2000'de yüzde 3,9, 2001'de yüzde 2, 2002'de yüzde 1,2, 2003'te yüzde 1,3, 2004'te yüzde 2,4 ve 2005 yılında da yüzde 1,6 düzeyinde gerçekleşmiştir<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> SAPIR, s. 2.

<sup>21</sup> ILO, Global Employment **Trends** Brief, February 2005. International Labour Office, Geneva, 2005. s. 8. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/get05en.pdf>, (04.14.2006).

<sup>22</sup> ILO, Global Employment Trends Brief January 2006. International Labour Office, Geneva, 2006, s. 2. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb06en.pdf>, (04.11.2006).

<sup>23</sup> EUROSTAT, Real GDP Growth Rate. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PT](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PT)

Aynı dönemler için işsizlik oranlarına bakıldığında, 2000 yılı için, yüzde 8,6, 2001 için yüzde 8,4, 2002 için yüzde 8,8, 2003 için yüzde 9, 2004 için yüzde 9,1 ve 2005 yılı içinse yüzde 8,7 düzeyinde bulunduğu görülmektedir<sup>24</sup>. Bu verilere bakıldığında, ekonomik büyümenin istihdam artışına yol açmadığı görülmektedir. Avrupa'da özellikle, 2004 yılına bakılırsa yüzde 2,4'lük ekonomik büyümeye rağmen, işsizlik 2004 yılında yüzde 9,1'e çıkmıştır. Bu bölgede istihdamda 2004 yılında yalnızca 2 milyonluk (yüzde 0,5) bir artış gerçekleşebilmiştir. Bu durumda, ekonomik büyümenin istihdam yoğunluğunda olumsuz bir gelişme görülmektedir; çünkü 2003 yılında yüzde 1,3'lük büyüme istihdamda yüzde 0,04'lük bir artış gerçekleşmiştir<sup>25</sup>.

İşsizliğin önlenmesinin ekonomik, sosyal ve siyasal bakımdan gerekli olduğunda kuşku yoktur. Bunu gerçekleştirmek için AB'ne üye ülkeler güven ortamını arttırarak, ekonomik büyümeyi desteklemekte ve böylece yeni işlerin yaratılmasını özendirilmektedir. Ancak, iş yaratırken sadece nicelik değil, aynı zamanda niteliğin de önem taşıdığı bilinmektedir. Bu anlamda, AB'nde istihdam ve verimliliği arttırmada çalışanların ve girişimcilerin değişen ekonomik ve sosyal koşullara uyarlanabilmelerini sağlamak, daha çok insanın çalışması için işgücü piyasalarının çekiciliğini arttırmak, insana daha çok ve daha etkin yatırımlar yapmak ve etkin uygulamalar ile istikrarlı bir yönetimi gerçekleştirmek istenmektedir<sup>26</sup>. AB ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi ve sürekliliği yoluyla, yoksulluğun önlenmesi, refahı arttıracak önlemlerin alınmasını kabul etmiştir. Bu anlamda, AB'nin izlediği yollardan biri de ekonomik büyümenin ve istihdamın itici gücü kabul edilen küçük ve orta boy işletmelerin (KOBİ) desteklenmesidir<sup>27</sup>.

---

[AL&screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_ECOBAC&root=STRIND\\_ECOBAC/eco\\_bac/eb012](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/eco_bac/eb012), (24.07.2006).

<sup>24</sup> EUROSTAT, Total Unemployment Rate.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C4/C42/em071](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C4/C42/em071), (24.07.2006).

<sup>25</sup> ILO, Global Employment Trends January 2004. International Labour Office, 2005, s. 28. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/trends.pdf>, (09.11.2005).

<sup>26</sup> Wim KOK, Job Job **Job** Creating More Employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, European Commission, BRUSSELS, 2003, s. 6.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2004/ke5703265\\_sv.html](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke5703265_sv.html), (04.11.2005).

<sup>27</sup> EC, **Impact** Evaluation of the European Employment Strategy Technical Analysis Supporting, Taking Stock of Five Years of the EES. European Commission, Com(2002) 416 Final of 17.7.2002. s. 215.

AB’de bilgiye dayalı ekonominin getirdiği yeni koşullar çerçevesinde değişen rekabet ortamı, yeni rekabet koşullarını beraberinde getirmiştir. Bu durum, rekabet edilmesini sağlayacak stratejilerin belirlenmesinde dikkatlerin ekonomide ağırlıklı bir yere sahip olan KOBİ’ler üzerinde yoğunlaşmasına yol açmıştır.<sup>28</sup> Buna göre, AB istihdam yaratabilmek için KOBİ’lere bel bağlamaktadır. Dinamik yapıları ve esnek karar alma mekanizmaları ile yeniliklere açık olan, talep ve teknolojideki değişiklikler ile çeşit ekonomisine daha kolay uyum sağlayabilen, daha düşük yatırım maliyetleriyle istihdam yaratan ve ekonomik dalgalanmalardan daha az etkilenen KOBİ’ler istikrarlı ve sürdürülebilir bir büyüme hedefinin gerçekleştirilmesinde temel unsur olarak görülmektedir. Ancak, KOBİ’lerin yapısal özelliklerini ekonomiye etkin bir şekilde yansıtabilmeleri sadece idari, yasal ve mali ortamın basitleştirilmesi ve iyileştirilmesini değil, aynı zamanda istihdamı artırmak için, mesleki eğitim dahil, çeşitli düzenlemeleri de kaçınılmaz kılmaktadır<sup>29</sup>.

Dünyanın en rekabetçi ve en dinamik ekonomisine sahip olmayı hedefleyen AB’de, KOBİ’lerin makro ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesine sağladığı katkı tüm üye devletlerce kabul edilmektedir. Bu bağlamda, AB’de işletme politikası esasen uzun dönemli programlar dahilinde gerçekleştirilmekte ve bu uygulama daha önceki programların değerlendirilmesini sağlayarak eksikliklerin tamamlanmasını ve yeni hedefler doğrultusunda gerekli değişikliklerin ve düzenlemelerin yapılmasına imkan sağlamaktadır. Bir başka deyişle, izlenen bu politika, işletmelerin performansının artırılmasına ve üretken girişimci faaliyetlerin teşvik edilmesine yönelik faaliyetler için bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu doğrultuda, AB’nin makroekonomik hedefleri çerçevesinde mevcut finansman mekanizmaları kullanılarak KOBİ’lere yönelik girişimler değerlendirilmekte ve çeşitli programlar uygulamaya konulmaktadır. AB’de KOBİ’leri desteklemek amacıyla özellikle mali kaynaklara erişim üzerinde ağırlıklı olarak durulduğu ve araştırma geliştirmeye de ayrı bir önem verildiği görülmektedir. Ayrıca, işletmelerin dış pazarlara açılmaları,

---

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/eval/papers/technical\\_analysis\\_compiled.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/eval/papers/technical_analysis_compiled.pdf), (12.11.2005).

<sup>28</sup> EC, **Observatory** of European SME’s 2003/7, European Commission, Luxembourg, 2004. s.12  
[http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/analysis/doc/smes\\_observatory\\_2003\\_report7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/smes_observatory_2003_report7_en.pdf),  
(04.05.2006).

<sup>29</sup> KOK, Job, s. 25.

potansiyel işbirliği alternatiflerini değerlendirmeleri ve bu çerçevede bilgilendirilmeleri de işletme politikası kapsamında yer almakta ve KOBİ'lerin idari, mali ve yasal alanda karşılaştıkları güçlükler ve ihtiyaçlarının belirlenmesini hedefleyen çalışmalar da yürütülmektedir<sup>30</sup>.

Günümüzde AB'de faaliyette bulunan işletmelerin yaklaşık yüzde 99'unu oluşturan KOBİ'lere yönelik işletme politikası, 1980'li yıllarda şekillenmeye başlamış, 1989 yılında Komisyon bünyesinde işletme politikasından sorumlu yeni bir genel müdürlüğün oluşturulmasıyla kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Bütünleştirilmiş bir program hazırlanmıştır. Bu program, AB'de KOBİ'lere yönelik tüm faaliyetlerin eşgüdümünü sağlamak amacıyla genel bir çerçeve oluşturmakta, Birlik düzeyinde veya ulusal ya da bölgesel düzeyde KOBİ'lerin gelişimiyle ilgili tüm taraflarca yürütülecek, iyi uygulamaların karşılıklı değişimini öngörmekte ve çok yıllık program ile diğer Birlik politikaları kapsamında girilen faaliyetler olmak üzere üç eylem grubunu içermektedir. Programın bir unsurunu oluşturan çok yıllık program, AB'nin, diğer Birlik politikalarının kapsamadığı KOBİ'lere özgü eylemleri için yasal ve mali çerçeveyi oluşturmaktadır. Diğer birlik politikaları kapsamında girilen faaliyetler ise, iç pazarın basitleştirilmesi ve Euro'ya ilişkin faaliyetlerin yanı sıra yapısal fonlardan sağlanan destek, Avrupa Yatırım Bankası kredileri, Avrupa yatırım fonu kredi garantileri, Topluluk araştırma ve teknolojik gelişme programları, bilgi toplumu ve eğitime erişim gibi alanları kapsamaktadır<sup>31</sup>.

2001-2005 dönemi itibariyle AB'nin işletme politikası, yeni ekonomi anlayışında anahtar unsur olan girişimciliğin geliştirilmesi, yenilikçi bir iş ortamının teşvik edilmesi, ekonomide yeni iş modellerinin teşvik edilmesi, Tek Pazar'dan daha fazla yarar sağlanması, bürokrasinin azaltılması; kıyaslama, izleme ve uyumlu

---

<sup>30</sup> EC, Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Commission's Action Plan For Skills And Mobility. European Commission, COM (2002)72 final, Brussels, 2002, s. 9. [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_d oc=COMfinal&an\\_doc=2002&nu\\_doc=72](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_d oc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=72), (04.04.2006).

<sup>31</sup> EC, Integrated Guidelines For Growth And Jobs (2005-2008), Communication From The President, in Agreement With Vice-President Verheugen And Commissioners Almunia And Spidla Including A Commission Recommendation On The Broad Guidelines For The Economic Policies Of The Member States and The Community (Under Article 99 Of The EC Treaty). European Commission, COM (2005) 141 final, Brussels, 2005, s. 20, [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_141\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_en.pdf), (22.03.2005).



eylemler olmak üzere yeni eşgüdüm sağlama yöntemlerinin oluşturulmasını kapsamaktadır. Dengeli kalkınmayı ve bütünleşmeyi teşvik için AB'nin istihdam yaratmaya ve yenilikçi faaliyetlere verdiği özel önem karşısında Avrupa Yatırım Bankası tarafından, KOBİ'lere sağlanan yatırım finansmanı artırılmıştır. Ayrıca, Amsterdam Zirvesi'nde alınan ekonomik büyüme ve istihdama ilişkin tavsiye kararının desteklenmesi çerçevesinde "Amsterdam Özel Eylem Programı" oluşturulmuş ve KOBİ risk sermayesi girişimi başlatılmış, 2000'li yıllarda KOBİ'lerin ve girişimciliğin geliştirilmesi amacıyla "Yenilikçi Faaliyetler 2000 Girişimi" çerçevesinde Avrupa Yatırım Bankası tarafından finanse edilmesi öngörülmüştür<sup>32</sup>.

Küreselleşmenin getirdiği olumsuzluklar karşın AB Lisbon stratejisi ile yeni alanlarda iş yaratılması için yatırımların artırılmasını hedeflemiştir. Bununla birlikte, bu alandaki en önemli hedef; ticaret, rekabet, endüstri, yenilik, eğitim, öğretim ve istihdam ile ilgili politikaların eşgüdümünün sağlanması olarak belirtilmiştir<sup>33</sup>.

Sürdürülebilir bir ekonomik büyüme verimlilikte ek bir artışa yol açarken, niteliksiz işgücünün istihdam edilmesinde de bir artışa neden olabilir<sup>34</sup>. Bununla birlikte, AB, ekonomik büyümenin kendiliğinden yeni iş olanakları yaratmayacağını hesaba katarak, insana yatırım politikası geliştirmiştir. Bu politika kapsamında kişilerin iş bulabilmelerini sağlayacak nitelikte donanmaları ve eğitim öğretim ile istihdam açısından eşit fırsatlara sahip olmalarının sağlanması ve kadınların iş yaşamına katılımlarının artırılması için çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması hedeflenmektedir<sup>35</sup>. Ayrıca, ekonomik büyümeye koşut olarak aile bakım hizmetlerinin geliştirilmesi, okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılması, ömür boyu öğrenme hizmetlerinin sağlanması, sağlık ve sosyal bütünleştirme sistemlerini yaygınlaştırmak, bölgesel gelişme hizmetleri, kent yönetimi hizmetleri, kültürel

---

<sup>32</sup> EC, Observatory, s. 25.

<sup>33</sup> EC, Report of the **High** Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union. European Commission, 2004. s. 23, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2004/jun/hlg\\_social\\_elarg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2004/jun/hlg_social_elarg_en.pdf) (22.03.2005).

<sup>34</sup> ILO, Social Security: A New **Consensus**. International Labour Office, Geneva, 2001, s. 10.

<sup>35</sup> EC, Going for Growth The Economy of the EU. Office for Official Publications of the European Communities, NA-47-02-357-EN-C, BRUSSELS, 2003, s. 10. <http://ec.europa.eu/comm/publications/booklets/move/40/en.pdf>, (19.12. 2005).

yönetim hizmetleri yeterli istihdamın yaratılabilmesi için benimsenen önlemler arasında yer almıştır<sup>36</sup>. Aynı zamanda, ekonomik büyümedeki artışın, istihdamı arttırmasının ve çalışanlara iş ve gelir güvencesi sağlayabilmesinin aktif istihdam politikaları uygulanması sağlanacağı ileri sürülmektedir<sup>37</sup>.

Ekonomik büyüme istihdam yaratılması ile ücret ve diğer gelirlerin artması için gerekli, ancak yeterli değildir. Herhangi bir ekonomide istihdam yaratmayan bir ekonomik büyüme söz konusu ise, işsizliğin azalmayacağı ve çalışanların ulusal gelirden aldıkları payın artmayacağı bilinmektedir. Bu bağlamda, makro ekonomi politikaları, herkes için yeterli iş yaratacak bir ekonomik büyüme sağlamalıdır. Bu işler çalışanların güvenliğini ve kendileri ile birlikte ailelerinin geçimlerini sağlayabilecekleri ücretleri kazanabilecekleri işler olmalıdır. Bununla birlikte, ekonomik büyümenin asıl itici gücü olan yatırımların artması için devlet gerekli çevreyi hazırlamak ve gerek yerli, gerekse yabancı yatırımları teşvik edecek önlemler almalıdır<sup>38</sup>.

Bu bağlamda, 23 -24 Mart 2000 tarihinde AB Lisbon Zirvesinde, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlayacak, rekabet gücü yüksek ve bilgi temeline dayanan dinamik bir ekonomi haline gelmeyi 2010 yılına kadar yeni stratejik hedef olarak saptanmıştır<sup>39</sup>.

## **B. Üretim Faktörlerinin Etkin Kullanımı**

Üretim faktörlerinin kullanımı, istihdam politikası uygulamalarını ve bu uygulamaların yönünü belirlemektedir. Son yirmibeş yıllık döneme bakıldığında küreselleşmeyle beraber devletin ekonomideki rolü etkinlikten seyirciliğe geçerek değişim gösterirken, üretim faktörlerinin kullanımında da devletin rolünün değiştiği görülmektedir. Bu bağlamda, devletin rolünün azalması ve kuralsızlaştırma üretim

---

<sup>36</sup> EC, High, s. 26.

<sup>37</sup> ILO, Active Labour Market **Policies**. International Labour Office, Governing Body Committee on Employment and Social Policy, Geneva, November 2003, s. 6. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb288/pdf/esp-2.pdf>, (09.11.2005).

<sup>38</sup> NESPOROVA, s. 36.

<sup>39</sup> A.k. s. 10.

faktörlerinin etkin kullanımını belirleyen en önemli faktörler olarak ortaya çıkmaktadır.

### **1. Üretim Faktörlerinin Etkin Kullanımında Devletin Rolü**

Keynezyen iktisatçılara göre devletin en önemli ekonomik fonksiyonlarından biri, üretim faktörlerinin kullanımında etkinliğin sağlanmasıdır. Kaynak kullanımında etkinlik, ekonomideki kıt kaynakların en fazla toplumsal fayda sağlayacak şekilde ihtiyaçları tatmin edecek mal ve hizmet üretimine tahsis edilmesidir. Başka bir deyişle mevcut üretim faktörlerinin en rasyonel biçimde ve en geniş ölçekte toplumsal ihtiyaçları karşılayacak düzeyde kullanılması, kaynak kullanımında etkinliği ifade etmektedir. Bir ekonomide kaynak kullanımında etkinlik, iktisadi refah fonksiyonunun en çoklaştırılması ile sağlanır. İktisadi refah fonksiyonunun en çoklaştırılması için ise üç temel şart vardır; üretimde etkinlik, tüketimde etkinlik, üretimde ve tüketimde ortak etkinlik. Bu üç şart kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması için gereklidir. Devlet, en yüksek sosyal faydayı sağlayacak çeşitli ekonomi politikası araçlarına para ve kredi, maliye, dış ticaret vb. politikalara sahip bulunmaktadır. Bu noktada, üretim faktörlerinin etkin kullanımı kadar etkin dağılımı da önem taşımaktadır. Piyasa ekonomisinin kendi doğal işleyişinde coğrafi ve sektörel alanlar itibariyle üretim faktörlerinin dağılımında dengesizlikler söz konusu olabilir. Örneğin, sermaye, girişimci ve emek faktörleri ülkenin belirli bir coğrafi bölgesinde yoğunlaşmış olabilir. Bu durumda devlet, teşvik edici tedbirler (vergiler, kamu harcamaları, vb.) yoluyla üretim faktörlerinin mobilitesini sağlamaya çalışır<sup>40</sup>.

Bu anlamda 1970 ortalarına kadar, Keynezyen politikaların etkisinin sürdüğü söylenebilir aynı zamanda güçlü bir işçi sendikacılığının var olduğu ülkelerde, devletin sosyal taraflarla oluşturduğu üç taraflı kurullar ve varılan üç taraflı anlaşmalarla geniş çaplı bir ‘ulusal uzlaşma’ politikası güttüğü bilinmektedir. Bu anlamda devlet, üretim faktörlerinin etkin kullanımını sağlamak amacıyla

---

<sup>40</sup> Coşkun Can AKTAN, “Bir Piyasa Başarısızlığının Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları”, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara, 2002, s. 9.

düzenleyici, denetleyici ve yaptırım uygulayıcı olarak müdahale edebilmektedir. Düzenleyici devlet işgücü piyasasında hem genel çerçeveyi belirlemek, hem de getirilen asgari standartlarla çalışma ve yaşam koşulları için sınırları ortaya koymaktaydı. Denetim ve yaptırım ise, devletin temel işlevlerinin ayrılmaz unsurlarıydı. bu yaklaşım sermayenin ulusal sınırlar içinde birikmesi amacıyla büyüme, yatırım, tasarruf ve istihdamın düzenli, dengeli ve istikrarlı bir biçimde gerçekleştirilmesine bağlıydı<sup>41</sup>.

Bu bağlamda, ekonomik ve sosyal gereklilikler arasında devlet çalışma ilişkilerinin tarafları arasında dengeleyici bir rol oynamakta ve iş uyuşmazlıklarının da barışçı yoldan çözümlenmesi için çaba harcamaktaydı<sup>42</sup>. Ayrıca, devlet işveren olarak istihdam politikasını hazırlamaya ve uygulamaya çaba göstermekteydi. Bir başka deyişle, devlet üretim faktörlerinin etkin kullanımını sağlamak için benimsediği politika gereği istihdam düzeyinden sorumlu ve bu yönde etkin olabilecek bir kurumdu. Koruyucu devlet modelinde, çalışma ekonomik bağımlılık ve sosyal güvenceler arasında bir mübadele bağı kurmaktaydı. Çalışanlar işverenin gücüne bağlıydı, ancak bunun karşılığı olarak güvencelere kavuşmuştu<sup>43</sup>. Bununla birlikte, devletin işveren kimliği ile istihdam yaratılmasında böylece, işsizliğin önlenmesinde ve üretim faktörlerinin etkin kullanımında büyük önemi olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda, devletin işveren rolü üstlenmesiyle kurulan kamu işletmeleri (ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler), sosyal ve ekonomik ihtiyaçlar nedeniyle kurulmuş ve geliştirilmişlerdir. Ekonomik veya siyasal sistemi ne olursa olsun, hemen tüm ülkelerde var olan bu kuruluşların Türkiye açısından ayrı bir önemi bulunmaktadır. KİT'lerin kuruluş amaçlarını; ülkenin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmek, istihdam yaratmak, gelir dağılımını düzenlemek, sosyal adaleti sağlamak, refahta coğrafi dengeleri gözetmek, bölgeler arası farkı azaltmak, topluma belirli kalite ve fiyatla mal ve hizmet sunmak, sanayileşmeyi hızlandırmak, dış ekonomilere bağlı kalmamak, özel sektörün

---

<sup>41</sup> Meryem KORAY, Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye. Tüses Yayınları, İstanbul, 2002. s. 134.

<sup>42</sup> KORAY, s. 67.

<sup>43</sup> Zeki ERDUT, "Günümüzde Sosyal Politikaların Açılımları", I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) 22-24 Ocak 2004, Ankara, s. 37.

başaramayacağı ya da karlı olmadığı için girmediği işleri yapmak, ekonomiye yön vermek suretiyle düzenlemek olarak sıralamak mümkündür.

80’li yıllara kadar olan dönemde, devlet, izlediği istihdam politikalarıyla etkin bir rol oynamaktadır. Yaptığı yatırımlarla istihdam olanaklarını arttıran aynı zamanda, işveren kimliği ile istihdam politikalarını şekillendiren ve istihdam düzeyini etkileyen devlet böylece, işgücü piyasasında arz ve talep dengesinin oluşturulmasında belirleyici olabilmektedir<sup>44</sup>. Bu noktada, devletin istihdam politikası anlamında üretim faktörlerinin etkin kullanımında belirleyiciliği söz konusudur. Ancak, 1970’li yılların sonundan beri egemen hale gelen yeni liberal anlayış, işgücü piyasasının düzenlenmesi de içinde olmak üzere, devletin rolünü azaltmayı salık vermektedir. Küreselleşme ile birlikte, firmaların dev uluslararası şirketler haline geldiği görülmektedir. Bu değişim, işletmelere monopol gücü vermekte, bu ise serbest piyasa ekonomisinin niteliği ve bu piyasada devletin rolünün ne olması gerektiği konusunu gündeme getirmektedir. Küreselleşme ile birlikte vergi gelirlerinde yaşanacak erozyonlar da, hükümetlerinin üzerinde düşünmesi gereken konular arasında yer almaktadır<sup>45</sup>. Özellikle 80’li yılların ortalarından itibaren, devletin işveren niteliğinde değişimler yaşanmıştır. Dünyadaki neo-liberal politikaların bir sonucu olarak devletin küçülmesi gündeme gelmiş, dolayısıyla özelleştirme uygulamaları hız kazanmıştır. Böylece devlet çalışma hayatında en büyük işveren olma niteliğini yitirmiş böylece istihdam yaratma erkini ve özellikle çalışanlara ekonomik ve sosyal hakların sağlanması gibi konularda özel sektör işverenine karşı öncü ve özendirici rolünü kaybetmiştir. Özelleştirmenin ortaya çıkardığı işsizlik, kayıt dışı istihdamın artması, reel ücretlerin düşmesi ve buna bağlı olarak çalışanların aldığı payın azalması gibi sonuçlar istihdam politikaları ve işsizlikle mücadele açısından oldukça önem taşımaktadır<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Adnan MAHİROĞULLARI, 1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı. Kamu- İş Yayınları, Ankara, 2000, s. 160.

<sup>45</sup> Luc SOETE, Bas TER WEEL, Globalization, Tax Erosion and the Internet, Maastricht Economic Research

Institute on Innovation and Technology (MERIT), Maastricht, 1998, s. 5.

<sup>46</sup> Ömer MÜFTÜOĞLU, “Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri”, III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi. Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1994, s. 124.

Sanayileşmiş ülkelerde koruyucu devlet ve işgücü piyasasının düzenlenmesi işsizliğin giderek artmasının ve sürekliliğinin başlıca nedenleri arasında algılanmıştır. Bu durumun ise, çalışanları iş aramaktan, işverenleri de istihdam yaratmaktan caydırdığı düşünülmüştür. Geniş bir iş güvencesi sağlayarak ekonominin yapısal değişimini engelledikleri kanısı yaygınlaşmıştır. Dolayısıyla piyasa güçlerine uygun olarak dengeye gelecek biçimde işgücü piyasasını esnekleştirmek için işgücü piyasasını kuralsızlaştırma ve koruyucu devletin rolünü azaltma eğilimi taşıyan bir politika salık verilmiştir. Bu tür bir politika yeni liberal hükümetlerin iktidarda olduğu pek çok ülkede uygulamaya konulmuştur. Yeni liberal anlayış, salt sanayileşmiş ülkelerde değil, aynı zamanda işgücü piyasasının kuralsızlaştırılması giderek yapısal uyum programları başlığı altında kabul edilen koşullar arasında sıklıkla yer aldığından, gelişmekte olan ülkelerde de yaygınlaşmıştır<sup>47</sup>. Bu noktada, özellikle 1990 sonrası yıllarda, devletin ulusal ekonominin yönlendirilmesi işlevini tamamen yitirmiş olduğu görülmektedir.

Devletler artık topyekün bir reform stratejisi ile makroekonomik istikrarı yeniden oluşturabilmek yerine, ekonomiyi birikim önceliklerini doğrudan doğruya kısa vadeli dış sermaye girişlerinin özendirilmesine dayandırarak, kısa süreli ve yapay büyüme kazanımları üzerine kurmayı tercih etmişlerdir. Bu tercih, bir yandan özelleştirme uygulamalarını hızlandırarak devletin işveren rolünden uzaklaşmasına neden olmaktadır. Böylece devletin üretim faktörlerinin etkin kullanımını sağlamadaki rolü sınırlanmış olmaktadır. Bir diğer yandan, ulusal ekonomiler tamamen konjonktürel ve dışsal olgulara bağımlı hale getirilmiş ve ekonominin kısa dönemli büyüme-kriz-istikrar döngülerine sokulmasına neden olunmuştur. Bu süreçte kamu kesimi borç servisi yükü sürdürülemez boyutlara ulaşmış; kamu kesimi tasarruf ve yatırım yapamaz hale gelmiş; özel sektör birikim tercihleri giderek reel üretici sektörlerden uzaklaşarak, spekülatif rantiyer-tipi birikim alanlarına yönelmiştir. İşgücü piyasalarının da bu şekilde kuralsızlaştırması artarken, gelir dağılımı da ciddi biçimde bozulmaya başlamıştır. Bununla birlikte kuralsızlaşma, yerel rekabet ile aynı zamanda gümrük tarifelerinin düşmesi, ulaşım ve bilgiye

---

<sup>47</sup> Zeki ERDUT, "Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal **Politika**", Çalışma ve Toplum Dergisi. Sa: 2, 2004, s. 25.

ulaşmanın maliyetlerinin azalması sayesinde artan uluslararası rekabet ve küreselleşme ile uyumlu olarak giderek artmaktadır<sup>48</sup>.

Liberal ekonomi politikaları ile birlikte, devletin sadece enflasyon oranına etkide bulunabilmesi, ama piyasa güçlerinin, kar ve fayda en çoklaştırılması beklentilerini ve tercihlerini yansıtarak sonunda doğal işsizlik oranında dengeye geleceği kabul edilmektedir. Ancak, devlet müdahalesinin olmaması istihdam dengesinin giderek bozulmasını beraberinde getirmektedir. Devlet müdahalesinin olmayışı ve işsizliğin sürekli artması, işgücü hizmetlerinin gönüllü gerilemesinin bir birleşimi ve köklü kurumsal çarpıklıkların var olmasını yansıtmaktadır, bu durum ise işgücü piyasasında arz ve talebin dengelenmesine izin vermemektedir. Bu görüşe göre, tam istihdam makro ekonomi politikalarından çok mikro ekonomi politikalarının konusudur bütün yapının bir parçası olarak işgücü piyasalarının esnekleştirilmesinden önce temel amaç, özelleştirme kuralsızlaştırma ve serbestleştirmenin bir birleşimi olarak piyasa ekonomisinde devletin rolünü sınırlamaktır<sup>49</sup>.

Bununla birlikte, teknolojik değişimler ve ürünlerdeki yenilikler üreticileri, şiddetli ve sürekli artan küresel rekabete karşı kendi pazarlarını genişletebilmelerini veya koruyabilmelerini sağlamak için hızlı uyum sağlamalarını zorunlu kılmıştır. Uyum sağlama hem somut varlıklarla, hem de işgücünün sayısı, niteliği, verimliliği ve maliyetleri anlamında insan sermayesi ile ilgilidir. İşverenler işgücü esnekliği, hareketlilik ve verimliliği yüksek tutmak zorundadır. İşçilerin değişime uyum sağlamaları ve kabul etmeleri için asgari güvencelere ve güdülenmeye ihtiyaçları vardır. Bu bağlamda, devlet anahtar bir sorumluluğa sahiptir. Bu rol devletin, işgücü talebini karşılayacak olan hem gençlerin, hem de yetişkinlerin ömür boyu öğrenme vasıtasıyla kendi istihdam edilebilirliklerini arttırmak ve geliştirmek için, eğitim ve öğretim hazırlıklarını sağlamanın gerektirdiği reformları yapmaktır. Yatırımcıların

---

<sup>48</sup> Ranold DORE, “New Forms and Meanings of Work in an Increasingly Globalized World,” International Institute For Labour Studies, International Labour Office, Social Policy Lectures, Tokyo, 2003, s. 5.

<sup>49</sup> Iyanatul ISLAM, “Avoiding the Stabilization Trap: Towards a Macroeconomic Policy Framework for Growth, Employment and Poverty Reduction”, International Labour Office, Employment Paper, Geneva, 2003, s. 3.

kendi işçilerinin eğitimi ve öğrenimine yatırım yapmaları desteklenmelidir ve işgücü esnekliği, sayısaldan çok, işlevsel esnekliğe dayandırılmalıdır<sup>50</sup>. Bu anlamda, devletin bir diğer rolü, finansal garantör ve sosyal güvenlik sisteminin sigortacısı olarak, yatırım ve ekonomik büyüme için yatırımların sağlanması ve işgücü piyasalarının kuralılaşdırılmasının engellenmesine önem vermektir<sup>51</sup>.

Üretim faktörlerinin etkin kullanımı açısından AB değerlendirildiğinde, parasal birlik nedeniyle daha farklı bir yönelim olduğunu söylemek mümkündür. AB’de parasal birlik, ortak para ve döviz kuru politikalarını zorunlu tutmaktadır. Bundan dolayı, ulusal hükümetler artık para politikası ve döviz kuru politikalarını ulusal düzeyde tek başlarına belirleyememektedir. Bu nedenle, herhangi bir talep şokunun üye ülkeleri etkilemesi durumunda birlik düzeyinde iç ve dış dengeyi tekrar sağlamak için, üretim faktörlerinin hareketliliği ve ücret esnekliği sağlanması hedeflenmiştir<sup>52</sup>. Bu noktada, üretim faktörlerinin etkin kullanımı aktif istihdam politikaları ile işgücünün hareketliliğini sağlayacak ve ücret esnekliğini mümkün kılacak uygulamalarla sağlanmaya çalışılmaktadır.

Küreselleşme sürecinde çalışma koşulları ve istihdam politikalarının içeriği değişmiştir. Bununla birlikte, sosyal adalet unsurunun içerdiği dinamizm günümüzde biçim değiştiren sosyal sorunların çözümüne ve çeşitlenen insan gereksinimlerinin karşılanmasına da uygun düşmektedir<sup>53</sup>. Bu bağlamda devlet, verimlilik ölçütlerinin nelere dayanması gerektiği belirlenmeli ve buna göre nasıl yatırım, istihdam ve teknoloji politikalarının uygulanacağını kesinleştirilmelidir. Uzun dönemde eşitlikçi, demokratik ve katılımcı bir toplum yaratmaya yönelik köklü bir yapısal değişimi hedefleyen sanayileşme stratejilerinin tümüyle piyasa mekanizmaları egemenliğine bırakmayarak, bu süreçte olumlu ve önemli bir rol üstlenmelidir ve istihdam politikası ile belli düzenlemeler yaparak ve kurallar koyarak belirli bir iktisadi ortam yaratmayı sağlamalıdır. Kuralların da ötesinde, elindeki iktisadi güçleri araç olarak

---

<sup>50</sup> ISLAM, s. 37.

<sup>51</sup> ILO, Concensus, s. 9.

<sup>52</sup> Utku UTKULU, “Avrupa Parasal Birliği Gerçekten bir Optimum **Para** Sahası mıdır?”, ESİAD Dergisi, Yıl. 1, Sayı. 1, İzmir, 2005, s. 112.

<sup>53</sup> Zeki ERDUT, Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye. Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002, s. 101.



kullanmalıdır. Ayrıca devlet, herkes için ömür boyu öğrenmeyi sağlayacak temel kurumları yaygınlaştırmalı ve bunların herkes için ulaşılabilir olmasını sağlamalıdır. Kamu finansmanı bu sistemin güçlenmesi için bir kaldıraç olarak kullanılmalıdır. Üzerinde durulması gereken bir diğer nokta da kamu harcamalarının düzeyinin kalitesidir. Kamu sektörü, zorunlu eğitim ve öğretimde, yüksek işgücünün katılımının sağlanmasında, bilgi toplumunun oluşturulmasında kalitenin artırılmasında birincil yükümlülüğe sahiptir<sup>54</sup>. Bu unsurlar sayesinde sürdürülebilir bir ekonomik büyüme ile birlikte istikrarı, güveni ve barışı korumak mümkün olacaktır. Bu bağlamda, modern devletten beklenen bir rol de demokrasinin gelişmesine bağlı olarak, sosyal taraflar arasında sosyal dengenin ve uzlaşmanın sağlanması olmaktadır. Bunun için devletin herkes için toplumda asgari bir ekonomik ve toplumsal güvence yaratması birincil önem taşımaktadır<sup>55</sup>. Tüm bu sosyal önlemlerin alınması yalnız ekonomik büyümeye değil, aynı zamanda uygulanan istihdam politikalarına da bağlıdır.

Ekonomik sosyal ve ekonomik politikaların belirlenmesi ve yürütülmesi sadece devlet tarafından sağlanamaz. Bu politikaların her açıdan başarılı olabilmesi için ilgili sosyal tarafların farklı çıkarlarını uzlaştırmak ve gelirin adil bir şekilde paylaşılmasını sağlamak gereklidir. Teknolojik değişimler ve üründeki yenilikler işletmelerin sert ve yükselen küresel rekabete karşı paylarını koruyabilmek ya da genişletebilmek için piyasaya hızla uyumunu sağlamak gerekmektedir. İşverenin değişen koşullara uyum sağlaması hem somut varlıklarla, hem de işgücü ile (işgücünün esnekliği, hareketliliği, sayısı, niteliği, verimliliği ve maliyeti anlamında) ilgilidir<sup>56</sup>. Hükümetler bununla birlikte yatırım sektörü, işveren kuruluşları ve işçi sendikaları ile işbirliği yapmak zorundadır. Sivil toplumla ilgili alınacak sorumlulukların politikaların gerçekleştirilmesi ve belirlenmesi için birtakım avantajlara sahip olabilir<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> KOK, Job. s. 47.

<sup>55</sup> KORAY, s. 63.

<sup>56</sup> Claire HARASTY, "Successful Employment and Labour Market Policies in Europe and Asia and the Pacific", International Labour Office, Employment Strategy Papers, Geneva, 2004, s. 37.

<sup>57</sup> ILO, Improving Prospects for Young Women and Men in the World of Work: A Guide to Youth Employment Policy Considerations and Recommendations for the Development of National Action Plans on Youth **Employment**. International Labour Office, Geneva, 2004, s. 75.

## 2. Kuralsızlaştırma

Kuralsızlaştırma uluslararası ticareti ve sermaye hareketlerini düzenleyen çokuluslu işletmelerin dünyada piyasa ekonomisini egemen kılabilmek için ulusal ya da uluslararası düzenlemelerden kurtulmak istemelerini anlatmaktadır. Bu anlamda, kuralsızlaştırma düzenlemelerin tümüyle ortadan kaldırılması değil, ekonomik sosyal ve siyasi alanda herhangi bir ilişkinin taraflarının doğrudan kural koyması anlamına gelmektedir. Siyasal gücün işletme yönetimine doğru kayması; özellikle işgücü piyasasının alt katmanında ücretler üzerinde giderek artan rekabetçi bir baskıya yol açan kuralsızlaştırma ve esnekleştirme; ödeme güclüğü içine düşerken ve çalışanları işten çıkardığı görülürken belirli bir istikrar ve sürekliliği güvence altına alan işletmenin ortadan kalkması; işletmenin geleneksel sınırlarını ve toplu pazarlığın dayandığı yapıları bizzat yeniden tartışma konusu yapan yeni organizasyon yapılarının doğması; son olarak bir yandan yeni üretim teknikleri ve diğer yandan iş çevresinin genel istikrarsızlığı geçmiş sistemin dengelerinin bozulmasının temel gerekçeleri arasında yer almaktadır<sup>58</sup>.

Ekonomik ve mali özellikleri nedeniyle bir yandan ulusal sistemleri istikrarsızlaştırma eğilimi taşıyan çokuluslu işletmeler buldukları ülkenin mevzuatına bağlı olsalar dahi ekonomik güçlerinin ve ulusötesi yapılarının ağırlığı ulusal olmaktan çok, kendi stratejilerine bağlı kalarak karar almalarına olanak tanımaktadır. Bu durum ise ulusal ekonomilerin denetimsiz kalması ve ulusal ekonomi politikalarının çokuluslu işletmeler tarafından yönlendirilmesi anlamını taşımaktadır. Kuralsızlaştırmanın istendiği bir diğer piyasa da işgücü piyasasıdır. Bu piyasalar, bir yandan çok uluslu işletmelerin ekonomik ve sosyal yaşamda giderek artan etkisi, diğer yandan ulus devletin gerilemesine bağlı olarak kuralsızlaştırmaya tabi tutulmaktadır. Bu anlamda, işgücü piyasası kamunun düzenleme, denetleme ve yaptırım biçimindeki müdahalesi yerine, doğrudan hizmet ve/veya toplu iş sözleşmesi tarafından kural koyması yoluyla düzenlenmelidir. Bu bağlamda, kuralsızlaştırma, ne ulusal düzeyde, ne de uluslararası düzeyde kamu müdahalesinin istenmesi anlamını taşır. Yeni liberal ideoloji çerçevesinde ulusal düzeyde kamu

---

<sup>58</sup> ERDUT, s. 21.

müdahalelerinden, özellikle sosyal politika alanındaki müdahalelerden uzak, esnek bir yapılanmaya gidilmelidir. Bu durumda asıl sorun sermaye ve emek arasında dengenin yokluğudur. Çalışanlar ulusal sınırlara bağlı kalırken, aksine çok uluslu işletmeler geniş bir akıcılıkla belirginleşmektedir<sup>59</sup>.

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı koşullar işgücü piyasalarında reformu zorunlu hale getirmiştir. İşgücü piyasası reformları günümüzde kuralsızlaştırma ile eşanlama gelmektedir. Bu anlamda, AB'nde işsizlerin çalışma yaşamına katılması ve çalışanların çalışma yaşamının uzatılması gibi konularda önemli ilerlemeler sağlayan düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerin önemli yanlarından biri de enformel ekonomide çalışan milyonlarca insanı formel ekonomiye kazandırma amacı taşımasıdır. Oysa, İşgücü piyasasının kuralsızlaştırılması eşitsizlik ve güvencesizliği yaygınlaştırma, daha çok insanın kötü işlerde ve düşük ücretlerle enformel sektörde çalıştırılması ve sosyal korumanın olmadığı çalışma biçimlerini yaygınlaştırması riskini de beraberinde getirmektedir<sup>60</sup>.

Gerçekten, kuralsızlaştırma ile ilgili tartışılması gereken, adil olmayan işten çıkarmalara karşı yasal korumanın azaltılması, geçici işçilerin çok düşük ücretlerle çalıştırılması ve sürekli işçilerin sosyal haklarında sigorta ve izin sürelerinde kısıtlamalar yapılması gibi uygulamalar son yüzyılın ilk üç çeyreğinden beri baskın olan işgücünün korunmasının temel olduğu sosyal sistemde tam tersi bir yönelimin söz konusu olduğunu ortaya koymaktadır. Bu değişimin tüm dünyada işgücü piyasasına yansımaları sürerken, biçimleri ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. İngiltere'de işçilerin işten çıkarılmasına karşı yasal engeller 1980'li yıllarda kaldırılmıştır, Japonya'da ise, son on yıllık dönemde benzeri yasal korumalardan uzaklaşıldığı görülmektedir<sup>61</sup>.

Bu bağlamda, bütün ülkelerin giderek artan sorunlarından biri haline gelen işsizliğe çözüm bulmak için AB'nde işgücü piyasalarının kuralsızlaştırılmasını ve vergilerin azaltılmasını salık veren liberal politikalar çerçevesinde aktif istihdam

---

<sup>59</sup> ERDUT, s. 18.

<sup>60</sup> ILO, Concensus, s. 7.

<sup>61</sup> DORE, s. 29.

politikaları benimsenmektedir. Bu anlamda, aktif istihdam politikalarından en iyi sonuç alan ülkelerden biri İsveç olmuştur<sup>62</sup>.

### **C. İstikrar**

Küreselleşme ile birlikte ekonomik yapı ve bu yapıda ticaret, rekabet ve yatırımların içeriği değişirken, işgücü piyasalarına belirsizlik, güvencesizlik ve istikrarsızlık şeklinde yansımıştır. İstihdam politikalarının temel hedefi olan istikrarın sağlanması değişen koşullar ve yapısal değişimler nedeniyle giderek zorlaşmaktadır. Bu yapısal değişimler, kısmi süreli çalışma, geçici çalışma, belirli süreli çalışma, mevsimlik çalışma ve kendi hesabına çalışma gibi yeni istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Geleneksel olarak salık verilen politika, borç bunalımı sırasında seksenli yıllarda Bretton Woods kuruluşları tarafından belirlenmiş, sonra piyasa ekonomisine geçiş halindeki ekonomilere uygulanmıştır. Bu politika iki önemli ön gerçeğe dayanmaktadır. Serbest piyasa ekonomik büyümeyi sağlamak için yeterlidir. Büyümenin gerçekleştirilmesi sosyal istikrar ile demokrasiyi kendiliğinden getirecektir. Ancak, son çeyrek yüzyılda işgücü piyasalarında istikrarsızlığın arttığı bilinmektedir. Bu istikrarsızlık salt ithal ürünlerin rekabetinden değil, aynı zamanda işgücünden tasarruf sağlayan tekniklerden ve dış ülkelere yönelen doğrudan yatırımlardan da ileri gelmektedir. İşgücü talebinin giderek esnekleşmesi akıcılığı genellikle sınırlı ve dolayısıyla mesleki güvenceden yoksun ve eğretilik tehlikesi ile karşı karşıya kalan nitelik düzeyi yetersiz çalışanları etkilemektedir<sup>63</sup>. Bu bağlamda değişen ticaret, rekabet ve yatırımların içeriğini incelemek gerekmektedir.

#### **1. Ticaret**

Küreselleşme Süreci ticaretin içeriğini değiştirmiştir. Uluslararası ticaret giderek, ulusal ve uluslararası düzeyde, refahı sağlamada daha belirleyici bir konuma gelmiştir. Özellikle sermaye için ulusal sınırlar kalkmış ve bu bütünleşme sermaye

---

<sup>62</sup> BERTOZZI, s. 23.

<sup>63</sup> ERDUT, Politika, s. 24.

birikim sürecini hızlandıran bir unsur olmuştur. Ancak, istihdam üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri göreceli olarak değişmektedir. Günümüzde özellikle uluslararası ticaret mevcut ekonomik yapının şekillenmesinde ve istihdam konusunda belirleyici bir unsur haline gelmiştir.

Ticaret, küreselleşmenin yarattığı değişimlerin de etkisiyle uluslararası sınırları aşan değişimlere kaynaklık etmektedir. Uluslararası ticaret piyasayı daha rekabetçi ve etkin bir hale getireceğinden kazanç sağlanacağı ileri sürülmektedir<sup>64</sup>. Uluslararası ticaretin gerçekleşmesi ve artması doğal tekel durumunu sona erdirmekte, yabancı işletmelerin rekabeti sonucu doğal oligopol durumu oluşmaktadır. Bu süreçte, tekeli işletmenin piyasayı denetimi kırılmakta, yüksek fiyat uygulamaları azalmaktadır. Bununla birlikte, herhangi bir ülkede sanayi yapısı başlangıçta oligopolcü ise, bu durumda uluslararası ticaretin rekabeti daha da arttıracığı ileri sürülmektedir<sup>65</sup>. Ancak, bu öngörünün doğruluğu kuşkuludur. Çünkü, günümüzde çokuluslu işletmelerin yer aldığı oligopolcü piyasalarda tam rekabete izin verilmemektedir. Gerçekten, aşamalar halinde bölünmüş üretimi düzenleyen çokuluslu işletme taşeronu olan işletmelerden ürün değil, üretim aşamalarını satın alırken, kendi içinde bir monopson piyasası oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, çokuluslu işletme satın alacağı üretim aşamalarının her biri için fiyatı önceden belirlemektedir ve bu aşamaların tek alıcısıdır<sup>66</sup>. Öyleyse, istihdam politikası bu mantığa göre biçimlendirilmelidir.

Uluslararası ticarete bir malın üretiminde herhangi bir ülkenin diğerlerine göre kesin etkin olmasına mutlak üstünlük denir. Bir ülkenin herhangi bir malı diğer ülkelere göre daha etkin bir şekilde üretmesine ise karşılaştırmalı üstünlük denilmektedir<sup>67</sup>. Uluslararası ticarete ülkenin belirli malları ucuza üretmesi değil, diğerleriyle karşılaştırıldığında hangi malların üretimde daha fazla üstünlüğe sahip olduğu önemlidir. Karşılaştırmalı üstünlük kuramına göre, ülkeler göreceli olarak üstün oldukları malların üretiminde uzmanlaşmalıdır. Modern dünyada karşılıklı

---

<sup>64</sup> İlker PARASIZ, **İktisatın A B C'si**. Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000, s. 247

<sup>65</sup> İlker PARASIZ, **Modern Makro Ekonominin Temelleri**, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000, s. 52.

<sup>66</sup> ERDUT, **Politika**, s. 15.

<sup>67</sup> PARASIZ, **İktisatın**, s. 248.

üstünlüklerin belirlenmesi oldukça güç olmakla birlikte, bunların belirlenmesinde ülkelerin sahip oldukları (toprak, iklim vb. gibi) donanım ve zaman içinde kazandıkları (tasarruf, sermaye birikimi, teknolojik üstünlük vb. gibi) donanım rol oynamaktadır<sup>68</sup>.

Küreselleşme sürecinde serbest ticaret politikalarının uygulamaya konulması gerekmiştir. Bu anlamda, Dünya Ticaret Örgütü çerçevesinde bir “dünya düzeni” kurulmaktadır. Bu düzenin günümüzde belli özellikleriyle varlığı sağlanmıştır. Ancak, piyasa ekonomisi temeline dayanan bu yapı kısa, orta ve uzun dönemli ekonomik krizleri ve istikrarsızlığı beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda ekonomilerin sürekli şoklara maruz kaldığı ve ticaretin de bu şokun kaynaklarından biri olduğu bilinmektedir. Bu anlamda, ticaretin, işgücünün işkolları arasında gerçekleşen akıcılığının fazlalığı nedeniyle, iş ve işyeri değiştirme bakımından diğer şoklardan daha zararlı etkiler yaratmaya uygun olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten, ticaret ve ulusal gelir arasındaki ilişkinin uluslararası ortalamadan daha hızlı arttığı ülkelerde, işgücünün işkolları arasındaki akıcılığı imalat sektöründe yaratılan net istihdamdan yaklaşık altı kat fazladır. Bu miktar ticaret ve ulusal gelir arasındaki ilişkinin uluslararası ortalamasının altında arttığı ülkelerde iki kat fazladır. Ayrıca, bir yandan gelişmiş ülkelerle ucuz ve nitelikli işgücüne ve teknolojik kapasiteye sahip gelişmekte olan ülkeler arasındaki ticaret, diğer yandan bu tür gelişmekte olan ülkelere yönelen doğrudan yabancı yatırımlar gelişmiş ülkelerde toplu işten çıkarmalara, işletmelerin kapanmasına ve dolayısıyla işsizliğe yol açmaktadır<sup>69</sup>.

Öte yandan, uluslararası ticarete koşut olarak bölgesel ekonomik birleşmelerin de yaygınlaştığı belirtilmelidir. Uluslararası ekonomik birleşme, katılan ekonomiler arasında mal ve hizmetlerin dolaşımına serbesti sağlayıp ticarete engel olan kısıtlamaları ortadan kaldırarak bir ortak pazar yaratmaktadır. Böylece ekonomik birleşme ile daha geniş bir pazarda engelle karşılaşmaksızın üretim yapmak ve büyük çapta üretimin sağladığı imkanlardan yararlanmak mümkün olmaktadır. Uluslararası ekonomik birleşmeler niteliklerine göre serbest ticaret

---

<sup>68</sup> PARASIZ, s. 249.

<sup>69</sup> ERDUT, Politika, s. 26.

bölgesi, gümrük birliği, ortak pazar ve ekonomik birlik olmak üzere dört grupta toplanabilir<sup>70</sup>.

Serbest ticaret bölgesi, üyeleri arasında ticareti kısıtlayan veya engelleyen tarife ve kota gibi sınırlamaların ortadan kaldırıldığı ve üye ülkelerin birlik dışında kalanlara karşı ortak bir tarife uygulama yükümlülüğü altında bulunmadıkları ekonomik birleşme türüdür. Bölgeye katılan ülkelerin mal ve hizmetleri için yaratılan ortak pazar üretim faktörlerinin serbest dolaşımına açık değildir. Bu tür birleşmelerde ekonomi politikalarının ve kurumlarının uyumlulaştırılması ve birliği de söz konusu değildir. Serbest ticaret bölgesinde, bölge dışı ülkelere ortak bir gümrük tarifesi uygulanmayışı, önemli sorunlara yol açar. Örneğin üçüncü ülkeler, bölge ülkelerinden gümrük vergisi daha düşük olana ihracat yapar. Bölgeye giren mallar, daha sonra yüksek gümrük vergisi uygulayan ülkeye de rahatça geçebilir. Ticaret böylece, normal kanallarından sapmış olur. Buna engel olmak için, bölge içinde serbest dolaşımda bulunan malların ilk üretim yerlerini belirten menşe belgeleri düzenlenir. Bunun sonucunda, bölge içinde düşük tarife uygulayan ülke üzerinden mal gelmiş ve bu mallar da düşük tarifeli üye ülkeye geçmiş ise, bu ithal mallarından yüksek gümrük tarifesine sahip olan ülke gümrük farkı alır. Dolayısıyla, ortak üye ülkeye göre daha düşük gümrük tarifesine sahip olan ülkenin çıkarları, bölge içinde korunmuş olur<sup>71</sup>.

Gümrük birliği, serbest ticaret bölgelerine göre daha geniş kapsamlı bir ekonomik birleşme türüdür. Çünkü, serbest ticaret bölgesindeki şartlara ek olarak birliğe üye ülkelerin serbest dış ticaret politikası izleme imkanları sınırlandırılmıştır. Gümrük birliğinde üye ülkeler arasındaki tarife ve kota sınırlamaları kaldırılarak yalnızca mal ve hizmetler için ortak bir piyasa yaratılması öngörülmüştür. Bu sebeple, daha ileri bir yakınlaşmayı gerektiren üretim faktörlerinin ülkelerarası hareketliliği ile ekonomik politikaların birleştirilmesi, bu aşamada, söz konusu değildir<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> SEYİDOĞLU, KARLUK, s. 92.

<sup>71</sup> Halil SEYİDOĞLU, Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama. Güzem Yayınları, 15. Baskı, İstanbul, 2003, s. 586.

<sup>72</sup> SEYİDOĞLU, KARLUK, s. 93.

Ekonomik birleşmenin üçüncü aşaması ortak pazardır. Gümrük birliğinin ötesinde Bu pazara üye ülkeler arasındaki emek, sermaye ve girişimci gibi üretim faktörlerinin serbest dolaşmaları sağlanmış ise, gümrük birliği için gerekli şartların varlığının devam etmesi durumunda üye ülkeler arasında bir ortak pazar kurulmuş demektir. AB'nin 1980'lerdeki durumu, ekonomik birleşmenin bu aşamasına örnek olarak gösterilebilir<sup>73</sup>.

Ekonomik birleşmenin dördüncü aşaması ekonomik birliktir. Ekonomik birlik üye ülke ekonomilerinin tam olarak birleştirilmesini içermektedir. Yukarıda belirtilen şartlara ek olarak, ekonomik ve parasal politikalar ile kurumların da birleştirilmesini öngörür. Özellikle, özerk merkez bankası, tek para sistemi, bütünleştirilmiş bir mali sistem ve bir ortak dış ticaret politikasını içerir. Bu anlamda, parasal birliği de kapsar. Ayrıca, ekonomik birlik için bütün bu ekonomik politikaları belirleyecek tek bir yetkili bir organın varlığı da gereklidir<sup>74</sup>.

Uluslararası ticaretin serbestleşmesinden en fazla sanayileşmiş ülkeler yararlanmaktadır. Hizmet ticareti, fikri mülkiyet haklarının korunması ile ticarete konu olan yatırım kararlarının disiplin altına alınmasının faturası, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere çıkacaktır. Her şeyden önce, teknoloji pahalılaşacaktır. Ülkeler arasındaki sosyal politika farklılıkları da rekabeti bozan bir faktör olarak görülmekte ve DTÖ de sosyal damping kavramını gündeme getirmektedir. Bu kavram, özellikle çocuk ve kaçak işçi çalıştıran işletmelerin üretim maliyetlerindeki düşüş nedeniyle dile getirilmektedir<sup>75</sup>. Bu anlamda, uluslararası ticarete bir sosyal boyut kazandırma düşüncesi ortaya atılmıştır ve ticaret antlaşmalarına sosyal hüküm konulması önerilmiştir. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin bir girişimi ile 1948 yılında kabul edilen, ancak ABD'nin onaylamayı reddetmesi nedeniyle vazgeçilen ve Havana Şartı olarak da anılan Şart'ta da bu hüküm doğrulanmıştır. Üye devletler özellikle ihracat için üretim yapan işkollarında, adil olmayan çalışma koşullarının varlığının uluslararası ticarete güçlükler yaratacağını ileri sürmüştür. Bu anlamda, bir sosyal hükmün iki temel gerekçeye dayanması

---

<sup>73</sup> SEYİDOĞLU, s. 587.

<sup>74</sup> SEYİDOĞLU, KARLUK, s. 107.

<sup>75</sup> SEYİDOĞLU, KARLUK, s. 89.



olasıdır. İlk gerekçe, temel sosyal hakların geliştirilmesi ile ilgilidir. İkinci gerekçe ise, sosyal dampingi ve sosyal gerilemeyi engelleme amacı taşımasıdır<sup>76</sup>.

Bu bağlamda, düşük ücretli ve teknolojik kapasiteye sahip ülkelerin rekabetinden etkilenen sektörlerde istihdamda daralma yaşanmıştır. Bunun yanında yatırımların avantaj sunan ülkelere doğru kayması söz konusu olmuştur<sup>77</sup>.

Sosyal hükme taraf olanlara göre, işgücü maliyetleri düşük ve teknolojik kapasiteye sahip gelişmekte olan ülkeler ticaret ve üretim aşamalarının yerelleşmesi yoluyla gelişmiş ülkelere karşı haksız rekabet uygulamakta ya da sosyal dampinge neden olmaktadır. Buna göre gelişmekte olan ülkelerin sosyal hükümlere karşı çıkması, sosyal normların gerisinde çalışma koşullarını sürdürerek ve çalışanların hakları hiçe sayılarak rekabeti iyileştirmeye çalışmak demektir. Bu tür hükme karşı çıkanlara göre, gelişmekte olan ülkelerin başlıca karşılaştırmalı üstünlükleri olan düşük işgücü maliyetlerinden yoksun kalma anlamını taşıyacak bir düzenleme getirmenin, esasen gelişmiş ülkelerin gizli korumacılığa başvurmalarından başka bir şey değildir. Bu anlamda gelişmiş ülkeler çalışma koşulları konusunda asgari çalışma normlarını tüm ülkelere benimsetmeye çalışmakla suçlanmıştır<sup>78</sup>. Ancak, söz konusu hükümlerin kabul edilmesi gerek gelişmekte olan ülkeler, gerekse de gelişmiş ülkeler açısından hem çalışma koşullarına, hem de istihdamın yapısına katkıda bulunacaktır. Bununla birlikte tasarruftan yoksun ve sermaye ithal eden bir ülkenin ihraç ettiği çok mal ve hizmet ithal ettiği unutulmamalıdır. Sermaye ithalatçısı az gelişmiş ülkeler, sanayileşmiş ülkelerle aralarındaki toplam ödemeler dengesi açık verdiği için, aynı zamanda ciddi ticari rakip olamazlar. Sanayileşmiş ülkeler giderek artan bu ihracatlarından elde ettikleri kazançlar yardımıyla istihdam kayıplarının kurbanı çalışanların zararını karşılamazsa, bu gelişmekte olan ülkelerin haksız rekabetinin sonucu değil, söz konusu ülkelerin bir iç sorunu olacaktır<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> ERDUT, s. 133.

<sup>77</sup> PARASIZ, İktisatın, s. 250.

<sup>78</sup> ERDUT, s. 135.

<sup>79</sup> A.k., s.137.

## 2. Rekabet

Küreselleşme sürecinde refah anlayışı ve istihdam politikaları değişmiştir. Ekonomik yapının yeni mantığı ve işleyişi rekabet etmek için sosyal devlet anlayışının gerilemesine yol açmıştır. Bu bağlamda, bütün ülkelerde ücretlerin düşmesi ve işsizliğin artması önemli bir sorun haline gelirken, sosyal koruma harcamaları bakımından ciddi sıkıntılar ve istikrarsızlık baş göstermiştir. Bu bağlamda, rekabet anlayışındaki değişimi ve sonuçlarını anlamak için ekonomi politikalarını bir bütün olarak göz önünde bulundurmak önemlidir.

70'li yıllarda, ithal ikameci politikaların egemen olduğu hem dış ticaretin, hem de sermaye hareketlerinin denetim altında bulunduğu bir dönem olmuştur. Bu dönemde gelişmekte olan ülkelerde sanayileşme çabaları ile yapay olarak değerlendirilen yerli para uyumsuzluk taşımaz. Düşen döviz fiyatları ve ithalat kotaları, iç sanayiye tehdit etmez, aksine ithal edilen yatırım mallarının ucuzluğu ve ara malların ucuzluğu sanayi sektöründe yatırımların artması anlamında teşvik edici bir etki yaratır. Bu durum ise istihdam oranlarında artışı ve ekonomik yapıda istikrarlı bir gelişmeyi beraberinde getirir. 80'li yıllarda, gelişmekte olan ülkelerin artan oranlarda Dünya Bankası ve IMF güdümüne girdikleri, dış ticaret rejimlerinin adım adım serbestleştirilerek ithal ikameci modelin terk edildiği ve ihracat öncelikli politikalara geçişin başladığı görülür. 90'lı yıllara gelindiğinde ise, artık serbest dış ticaret politikalarının geçerli olduğu görülmektedir. Sermaye hesabını serbestleştiren ülkeler, aktif bir döviz kuru uygulama seçeneğini de büyük ölçüde kaybetmişlerdir. Ana eğilim yerli paranın yapay olarak değerlendirilmesi yolundadır<sup>80</sup>. Bu eğilim beraberinde büyük boyutlu reel devalüasyonlar getirmektedir ve çoğu kez sermaye hareketlerindeki ani çıkışlara bağlı olarak büyük finansal krizlere yol açmaktadır. Bu finansal krizler ekonomide büyük oranda küçülmelere neden olurken, diğer taraftan da istihdamda önemli azalışlara ve işsizliğe ve istikrarsızlığa yol açmaktadır<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Korkut BORATAV, "Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Rekabet Gücü Göstergeleri", İlhan Tekeli için Armağan Yazılar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2004, s. 340.

<sup>81</sup> ErinçYELDAN, Pierre-Richard AGÉNOR, Henning TARP JENSEN, Mathew VERGHIS, Disinflation, Fiscal Sustainability, and Labor Market Adjustment in Turkey. The World Bank, No: 3804, 2004, s. 4.

Rekabet daha çok küçük üreticiler ve az gelişmiş ülkelerin ürettikleri mallar arasında yaşanırken, gerçekte gelişmiş ülkelere doğru akan bir gelir transferi ve belirli merkezlerde toplanan küresel bir sermaye birikimi söz konusu olmaktadır. Üstelik, küresel bir varlık kazanması gelişmekte olan ülkeler için çoğu zaman reel büyüme ve ekonomik istikrar anlamına gelmediği gibi, üretimden kopan mali sermayenin yarattığı kuralsızlık ve açık hesaplar (offshore hesaplar) ile bu ülkelerde “kumarhane kapitalizmi” yaratılmakta ve ulus devletlerin ekonomik politikası da sonuçta rantiyelerin çıkarlarına hizmet eder hale gelmektedir<sup>82</sup>.

Uluslararası ticaret bağlamında, rekabet gücü gerçek döviz kuru, emek verimliliği ve gerçek ücretler tarafından belirlenmektedir. Sözü geçen üç değişken birbirinden belli ölçülerde bağımsız olabilmektedir. Örneğin, gerçek kur düşerken (ya da yerli para gerçek olarak değer kazanırken) rekabet gücündeki aşınma, gerçek ücretler baskılanarak ve/veya emek verimliliğinde anlamlı artışlar sağlanarak kısmen/tamamen/fazlasıyla telafi edilebilir. Bir gerçek devalüasyonun olumlu etkisini, gerçek ücretlerdeki yüksek oranlı artışlar ve/veya emek verimliliğindeki gerilemeler ortadan kaldıracaktır. Gerçek kur sabitken, ücret artışlarının rekabet gücünü aşındıran etkisi, daha yüksek verimlilik artışlarıyla telafi edilebilir<sup>83</sup>. Bu üç değişkenin hareketleri arasındaki farklı birleşimler ekonomi ve istihdam politikalarıyla oluşturulur ve karşılıklı etkileşim içindedir. Rekabet gücünü belirleyen bu üç değişkenin alt belirleyicileri rekabet gücünü belirleyen önemli faktörlerdir.

Gerçek ücretler ve gerçek kur, parasal ücretlerin, döviz fiyatlarının ve iç fiyat hareketlerinin bir bileşkesidir. Verim değişimleri, sabit teknik koşullarda istihdam daralmalarına, teknik/teknolojik değişmelere, üretimin kesitindeki değişmelere bağımlıdır. Emek verimliliği, istihdamdaki daralma ile yaratılmış, bu da pek çok ülkede gözlenen istihdam yaratmayan büyüme olgusunu beraberinde getirmiştir. Ancak, rekabet gücünde böylece sağlanan düzenlemeler teknolojik gelişmeye ve sektör içi yapısal ilerlemelere dayanmadığı için bir kereliktir ve kalıcı değildir<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Meryem KORAY, “Reel Küreselleşme veya Küreselleşmenin Realitesi”, Çalışma ve Toplum Dergisi, İstanbul, Sa: 4, 2005, s. 21.

<sup>83</sup> BORATAV, s. 393.

<sup>84</sup> A.k., s. 396.

İhracat piyasalarına girişte kısa dönemde rakip ülkelerin önüne geçmenin ve rekabet edebilirliği arttırmanın en etkili yönteminin gerçek devalüasyonlar olduğuna ilişkin eski ve yerleşik bir anlayış vardır. Bretton Woods sisteminde, ‘komşunu yoksullaştır’ ifadesiyle de özetlenen bu anlayışla, rekabetçi devalüasyonların yaratabileceği uluslararası istikrarsızlıktan kaçınmaya öncelik verilmiş ve bu nedenle döviz kuru ayarlamaları IMF iznine bağlanmıştı<sup>85</sup>. IMF ve Dünya Bankasının küreselleşme bağlamında sermaye akıcılığını daha kolay hale getirmek için gerçekleştirdiği bu uygulamalar dış ticaret ve sermaye hareketlerinin denetimini ulus devletlerden almıştır.

Küreselleşme sürecinde işgücünden çok sermayenin akıcılığı kolaylaştırıldıkça, devletler kendi yurttaşlarının yararlanacağı güvenceler sağlamak yerine, sermayeyi ülkesine çekmek ve/veya ülkesinde kalmaya inandırmak için işgücü piyasasının rekabete açılmasına göz yummaktadır. Bu da, piyasa mantığının işgücü piyasasında egemen kılınmasına yol açmakta, özellikle çokuluslu işletmeyi piyasaları kendi yararına düzenleyen egemen güç haline getirmektedir. Yeni rekabet stratejisi bağlamında çokuluslu işletmenin etkisi çok büyüktür. Çokuluslu işletmenin fiyat, kalite, hız ve fark rekabetine dayalı olarak pazar payı elde etmesi ve bu payı koruyup, geliştirmesi gerekmektedir. Öyleyse, fiyat ve kalite rekabeti yanında, asıl üzerinde durulması gereken hız ve fark rekabetidir. Buna göre, tüketicinin beğenisine uygun farklı ürünlerin, talep edildiği anda teslim edilmesi esastır. Bunun için işletmenin ağında yer alan tüm taşeronların bu değişikliklere ve çeşitliliğe uyum sağlaması gerekmektedir<sup>86</sup>. Ancak, bu uyum sağlama süreci istikrarsızlığı da beraberinde getirmektedir.

### **3. Doğrudan Yabancı Yatırımlar**

Günümüzde sermaye birikimi çokuluslu ağ işletmede katma değer, bilgiye dayalı üretim sürecine, yani ürün ve süreçte yeniliğe dayandığı; kaynakların kullanımının küresel ölçekte planlandığı; ürün ve hizmet piyasaları ile faktör piyasalarının küresel düzeyde örgütlendiği; kurumsal bağlamın serbest piyasa

---

<sup>85</sup> BORATAV, s. 398.

<sup>86</sup> ERDUT, Politika, s. 18.

koşullarını ve devlet müdahalesi için asgari bir rolün üstünlüğünü savunan yeni liberal ideolojiyle uyumlu kılındığı bir model ile sağlanmaktadır. Sermaye birikim süreci için küresel düzeyin seçilmesi rekabetin uluslararası nitelik kazanmasına neden olmuştur. Sermayenin küresel akıcılığını sağlamak için uluslararası ticari engeller kaldırılmış ve finans piyasaları gibi, işgücü piyasaları da kuralsızlaştırılarak uluslararası ticaret ve doğrudan yabancı yatırımlar teşvik edilmiştir. Bu süreçte, esnek üretim ve iş organizasyonu çokuluslu işletmelere yenilikçi stratejilerle insan kaynağının bilgi ve becerisini artırmak için yeni teknoloji sektörlerinde yatırım yapma, işgücü maliyetlerinin azaltılması stratejisiyle bağımsız çalışma, taşeronluk ve dış kaynaklardan yararlanma olanağı tanımaktadır<sup>87</sup>.

Doğrudan yabancı yatırımlar 1980'lerde ABD, Japonya ve AB'nde yoğunlaşırken, bu eğilimin 1990'ların başında gelişmiş ülkelerde azaldığı, gelişmekte olan ülkelerde artış gösterdiği belirtilmektedir. Bu dönemde gelişmekte olan ülkelerde görülen hızlı ekonomik büyüme ve ticaretin serbestleştirilmesi özellikle Asya ve Latin Amerika ülkelerinde yabancı sermayenin artmasında rol oynamıştır. Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) ve Asya bölgesindeki diğer bölgesel bütünleşmeler ile bu bölgedeki birçok hükümetin ticareti ve doğrudan yabancı yatırımları teşvik edici düzenlemeleri çokuluslu işletmelerin bölgedeki işlevlerini hızlandırmıştır. Günümüzde çokuluslu işletmeler serbestleşme ve özelleştirme uygulamaları başlatan Orta ve Doğu Avrupa'ya giderek artan biçimde yönelmektedirler<sup>88</sup>. Doğrudan yabancı yatırımlarla ilgili bir diğer kritik nokta da, yabancı yatırımlar için sağlanan teşviklerin yerli yatırımcılar için sağlanmayarak, rekabet edebilirliklerinin azaltılmasıdır. Bu açıdan hükümetlerin eşitsizliği önlemek için dengeleyici düzenlemeler yapması önemlidir<sup>89</sup>.

1990'lı yıllardan beri gelişmekte olan ülkelerde yabancı yatırımların ekonomik büyümeyi hızlandıracak benzeri görülmemiş olanaklar yarattığına

---

<sup>87</sup> Tijen ERDUT, "İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü", Çalışma ve Toplum Dergisi. 2005/3. s. 24.

<sup>88</sup> Aysen TOKOL, "Çokuluslu Şirketler ve Endüstri İlişkilerine Etkileri", İşgüc Dergisi. C.3, No.2, 2001, s. 2.  
[http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc\\_view.php&ex=63&inc=arc&cilt=3&sayi=2&year=2001](http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=63&inc=arc&cilt=3&sayi=2&year=2001), (22.06.2005).

<sup>89</sup> NESPOROVA, s. 36.

inanılmaktadır. Bu bağlamda, uluslararası finans kuruluşları, gelişmekte olan ülkelere yabancı yatırımların desteklenmesini sağlayacak yasal değişikliklerde bulunmaları ve teşvikleri arttırmaları konusunda önerilerde bulunmaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerin çoğu yabancı sermayenin girişini kısıtlayacak düzenlemeleri kaldırmış ve uluslararası yatırımcıları teşvik edecek sübvansiyonları ve vergi indirimlerini gerçekleştirmişlerdir<sup>90</sup>. Ancak, gelişmekte olan ülkelerin küresel finans sistemine katılmasından elde edecekleri yararlar tartışmalıdır. Gelişmekte olan ülkelere yapısal uyum politikalarıyla denetimsiz finansal serbestleşmeye zorlanarak döviz kurunun baskılanması dış ticaret dengesini bozduğu gibi, ekonomiyi sürekli dış kaynağa bağımlı hale getirmektedir. Gelişmiş ülkeler denetimleri altındaki uluslararası finans kurumları aracılığıyla küresel finans piyasasında geçerli kuralları belirlemektedir. Bu kurumlar gelişmekte olan ülkelerin makro ekonomi ve finans politikaları üzerinde belirgin bir baskı uygulamaktadır. Kredi derecelendirme kuruluşları, ülkelerin borç alıp alamayacaklarını ve borcun maliyetini belirlemektedir. Küresel sermaye finans piyasası üzerinden gerçek ekonomik faaliyetlerle elde edilenden daha çok gelir sağlayarak, gelişmekte olan ülkeleri borç sarmalına itmektedir. Özel finans hareketleri özel aktörlerin (bankalar, spekülasyon fonları, hisse senedi fonları, kredi derecelendirme bürolarının) rolünü ve etkisini önemli ölçüde artırmıştır. Doğrudan yabancı yatırımları genellikle dışlayan küresel finans sistemi, özel sermayenin yoksul (sermayesi kıt) gelişmekte olan ülkelere zengin (sermayesi bol) gelişmiş ülkelere net akışı biçiminde işlemektedir. Bu süreçte, gelişmekte olan ülkeler hem iç denetimi yitirmekte, hem de dış şoklara açık ve son derece duyarlı hale gelmektedir<sup>91</sup>.

Doğrudan yabancı yatırımların olağan sonuçlarından biri olan yeniden yapılanma sürecinde maliyetleri, özellikle sabit maliyetleri, azaltma baskısı üretim serilerini daraltma ve işletmeye esneklik kazandırma gerekçeleriyle istihdam üzerinde derin değişimlere yol açmaktadır. Bu değişimler işletmelerde özellikle çalışan sayısının azaltılmasına – öncelikle yeniden yapılanma gerekçesiyle sürekli iş

---

<sup>90</sup> Ajit GHOSE, “Capital Inflows and Investment in Developing Countries”, Employment Strategy Paper, International Labour Office, GENEVA, 2004, s. 15, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp11.pdf>, (22.06.2005).

<sup>91</sup> ERDUT T., s. 28.

postalarının ortadan kalkmasına – neden olmaktadır. Bu durum, ekonomik daralma nedeniyle ve hemen her zaman geçici nitelik taşımış olan işten çıkarmaları farklılaştırmaktadır. Bu farklılaşma, işgücü piyasasının “birincil” katmanındaki geleneksel olarak en istikrarlı, yani yüksek ücretli, sosyal koruma ve terfi olanakları sunan istihdamları sıklıkla etkileyen bir güvencesizlikle kendini göstermektedir<sup>92</sup>.

Doğrudan yabancı yatırımların artırdığı rekabet, eşitsizlikleri beraberinde getirmektedir. Bir yandan gelişmiş ülkelerle ucuz ve nitelikli işgücüne ve teknolojik kapasiteye sahip gelişmekte olan ülkeler arasındaki ticaret, diğer yandan bu tür gelişmekte olan ülkelere yönelen doğrudan yabancı yatırımlar gelişmiş ülkelerde toplu işten çıkarmalara, işletmelerin kapanmasına ve dolayısıyla işsizliğe yol açmaktadır<sup>93</sup>.

#### **D. Gelirin Adil Dağılımı**

İstihdam politikaların amaçlarından biri, gelirin adil dağılımını sağlayarak bir yandan yoksulluğun önlenmesini bir diğer taraftan da sosyal adalet, denge ve barışı sağlamaktır. Bu noktada uygulanan istihdam politikaları gelirin nasıl dağıtılacağı konusunda da belirleyici olmakla birlikte, gelirin adil dağılımını sağlamak sadece istihdam politikaları yoluyla olmaz. Bu noktada gelirin adil dağılımını etkileyen faktörleri göz önünde tutmak gereklidir. Bu anlamda küreselleşme ile birlikte daha hızlı biçimde genişleyen enformel sektörün aynı zamanda küreselleşmenin işgücü piyasalarına etkilerinin ve işgücü piyasasındaki heterojen yapı ile kadın ve çocuk çalışmasındaki artışın gelir dağılımını etkileyen önemli faktörler olarak ele alınması gereklidir.

#### **1. Enformel Sektör ve Gelir Dağılımına Etkisi**

1970’lerde başlayan dünya ekonomik krizinin yol açtığı bir dizi gelişme enformelleşme düzeyini ve işsizlik oranlarını birlikte arttırmıştır. Böylece, işgücü piyasaları formel/kurumsal, enformel/kurumsal olmayan şekilde ayrılmaya

---

<sup>92</sup> ERDUT, Politika, s. 23.

<sup>93</sup> A.k., s. 21.

başlamıştır. Ekonominin bütünü tanımlayan formel işgücü piyasaları ve bu piyasalarla yakından ilişkili enformel işgücü piyasalarının birbirleri ile yakın ilişki içindedir, hatta enformel işgücü piyasasının varlık nedeninin formel işgücü piyasaları olduğu iddia edilmektedir<sup>94</sup>. Küreselleşmeye bağlı bu yeni yapılanmanın AB üyesi ülkelerde de geçerli olduğu ve gelir dağılımını etkilediği bilinmektedir.

1970’lerde dünya ekonomisinin içine girdiği krizle birlikte ortaya çıkan üretim fazlası, ürün kalitesine daha fazla önem verme gereğini ortaya çıkarmış, üretimin giderek küreselleşmesi ile birlikte, dünya pazarına üretim yapmak büyük belirsizlikler içermeye başlamıştır. Bu belirsizlik beraberinde işgücü piyasasında ve çalışma koşullarında esnekleşmeyi getirmiştir. Kazanılan esnekliğin temelinde, işletmelerin bazılarında işçilerin vasıflı ve zanaatkar temelli olması, yani bir ölçüde tasarım ve uygulamanın birleştirilebilmiş olması yatmakla birlikte, modelin esnekliği aynı zamanda kötü çalışma koşulları altında, hiçbir sosyal güvenliği olmadan çalışan işçilerin kolayca işe alınıp çıkarılmalarına da dayanmaktadır. Talep dalgalanmalarına karşı giderek kayıt dışı ekonomiye kayılarak esneklik kazanılmaktadır<sup>95</sup>.

Enformel sektör kavramı uluslararası düzeyde ilk kez 1991 yılındaki 78. Uluslararası Çalışma Konferansında tartışılmıştır. Tartışmalarda enformelleşme, giderek artan işgücü için iş ve gelir sağlama kapasitesinin azaltılması göze alınarak yasal düzenlemelerin ve sosyal korumanın enformel sektöre de yaygınlaştırılması veya enformel sektörün istihdam ve gelir kaynağı olarak desteklenmesi ikileminden kaynaklanan bir sorun olarak betimlenmiştir. Bu ikilem karşısında Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)’nde, enformel sektörün düşük maliyetli istihdam yaratılması için uygun bir yöntem olarak kullanılmasına yardım etmekte bir sakınca bulunmadığı, ancak “sömürünün” en kötü biçimlerinin ve insanlık dışı çalışma koşullarının aşamalı olarak giderilmesi için kararlılık gösterilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Kuvvet LORDOĞLU, Nurcan Özkaplan, Mete Törüner; Çalışma İktisadı. Betaş Yayınları, İstanbul, 1999, s. 77.

<sup>95</sup> Hacer ANSAL, “Çalışma ve Gelir Gereksinimi”, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, 22-24 Ocak 2004, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) Yayınları, Ankara, 2004, s. 76.

<sup>96</sup> ERDUT T., s. 14.



Küreselleşmenin hızlanmasıyla daha da genişleyen enformel sektörde bugün günde iki doların altında kazanan 1.4 milyar insanın yoksulluğunun önlenmesi ve yaşam düzeyinin yükseltilmesi için uygun ve verimli iş olanaklarının geliştirilmesi gerektiği kesinlik kazanmıştır. Bu anlamda, enformel sektörde çalışılan işlerin genellikle düşük nitelikli ve düşük verimlilik ve ücretlerle çalışıldığı, aynı zamanda genellikle sağlıksız ve kötü çalışma koşulları ile iş güvencesinin olmadığı çalışma biçimleri söz konusudur. Dolayısıyla enformel sektörün giderek genişlemesi, bir taraftan gelir dağılımındaki eşitsizliği, diğer taraftan yoksulluğu getirirken asıl sorunun formel sektörde uygun iş eksikliğinden kaynaklanan arz ve talebin eşleşmemesinden, yani verimli ve uygun istihdamın yaratılmamasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir<sup>97</sup>.

Son yıllarda literatürde enformel sektör yerine, uluslararası istatistiksel tanımda yer almayan enformel istihdam biçimlerini de kapsayacak biçimde, “enformel ekonomi” kavramı kullanılmaktadır. Kavram, işletmelerden çok istihdam üzerinde odaklanan tanımı ve terminolojisiyle kayıt dışı işletmelerden, yasal düzenlenmelerin ve/veya sosyal koruma alanının tamamen veya kısmen dışında kalan çalışma ilişkilerine doğru kaymaktadır. Bunun nedeni, istihdam ve çalışma ilişkileri bakımından yaşanan sorunların salt enformel ekonomiyle sınırlı olmayıp, aynı zamanda formel ekonomiyle de kısmi bir ortak alan oluşturmasıdır. Enformel ekonomi deyiminin kavramsal çerçevesi, bir yandan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki enformelleşme sürecini hem işletmeler, hem istihdam biçimleri ve hem de çalışma ilişkileri boyutlarıyla bir bütün olarak kapsamakta, diğer yandan küresel ekonomide hem formel, hem de enformel istihdamda bulunabilen günlük 1 Amerikan dolarının altında gelir elde eden “çalışan yoksulları” işgücü piyasasına dahil etme arayışını yansıtmaktadır. Formel istihdam dışında kalanlar için yeterli düzeyde ve sürekli gelirden yoksunlukla “gelir güvencesizliği” artmaktadır. Formel işgücü piyasasıyla karşılaştırıldığında, çalışanların önemli bir kısmı yoksul olduğu gibi, formel işgücü piyasasında olmak da her zaman yoksulluktan kurtulmak anlamına gelmemektedir. Özel kesimde geleneksel ücret kavramının içeriği değişmekte, asgari ücret, sosyal güvenlik ve toplu pazarlıkla sağlanan gelir güvencesi yerine ücret

<sup>97</sup> ILO, Global Employment Trends Brief, January, 2006. International Labour Office, Geneva, 2006, s. 4.

esnekliği ve ücret farklılığı teşvik edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kamu işletmelerindeki formel çalışma ile ancak yaşam ücreti düzeyinin altında gelir elde edilebilmekte ve yoksulluk kısır döngüsü kırılmamaktadır<sup>98</sup>.

UÇÖ'nün tahminlerine göre, bugün dünyada 15-24 yaşları arasında 1 milyar genç bulunmakta ve toplam nüfusun yüzde 40 kadarı 20 yaş altındaki gençlerden oluşmaktadır. Bu gençlerden yüzde 85'i yoksulluğa karşı oldukça savunmasız gelişmekte olan ülkelerde yaşamaktadır. Yine UÇÖ'nün tahminlerine göre, dünyada 74 milyon genç işsizdir. Öyleyse, dünyadaki 180 milyon işsizin yüzde 41'i gençtir. Bu anlamda, pek çok gencin yetişkinlere göre daha düşük ücretler ve daha uzun çalışma saatlerinde enformel sektörde istihdam edildikleri<sup>99</sup> gözönünde tutulduğunda, işgücü piyasasındaki bu yapılanmanın gelir dağılımı üzerinde olumsuz etki yaratacağında kuşku yoktur.

Gerçekten, enformel işgücü piyasasında ücretler piyasa koşullarına bağlı tutulduğ gibi, sosyal güvenlik, sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme düzeni bulunmadığından çalışma koşulları formel işgücü piyasasının çok gerisindedir. Enformel işgücü piyasası istikrarsız ve güvencesiz çalışma koşulları kadar, kentteki yoksul kesimlerin marjinal yaşam koşullarıyla da özdeşleşmektedir. UÇÖ'nün 2002 yılı uygun iş ve enformel ekonomi raporunda, öncelik verilmesi gereken hususlar kısa ve orta dönemde girişimcilerin desteklenmesi ve çalışanlarla girişimcilerin sahip oldukları kapasitenin esnekliğinin ve yasallığının kolaylaştırılması, ayrıca özellikle işgücü piyasasında ayrımcılığa karşı özel önlemler alınması gerektiği belirtilmiştir. Bununla birlikte, uzun dönemde formel ekonomide bütün işçi ve işverenler için uygun işin sağlanacağı yeterli istihdam olanaklarının yaratılması amaçlanmıştır. Ancak, yaratılan yeni işler enformel ekonomide olmamalıdır. Öyleyse, yaratılan yeni işlerin yeterli gelir ve koruma güvencesine sahip olması önemlidir<sup>100</sup>. Bu sayede gelirin adil dağılımı için zemin hazırlanabilecektir.

---

<sup>98</sup> ERDUT T., s. 17.

<sup>99</sup> ILO, Employment, s. 3.

<sup>100</sup> ILO, Decent Work and the Informal Economy Report. International Labour Conference. 90th Session 2002, International Labour Office, Geneva, 2002, s. 12.

## 2. İşgücü Piyasasının Küreselleşmesinin Gelir Dağılımına Etkisi

İşgücü piyasalarının küreselleşmesi, farklı ulusal işgücü piyasalarının karşılıklı bağımlılığının arttığına işaret eder. Bir başka deyişle, ekonomilerin giderek dışa açılmaları ve bütünleşme çabaları, uluslararası ticaretin artması ve üretim faktörlerinin göreceli hareketliliği herhangi bir ülkenin işgücü piyasasını diğer ülkelerdeki işgücü piyasalarıyla karşılıklı olarak birbiriyle eklemlenmektedir. Bu eklemlenme, diğer üretim faktörleri gibi, işgücünün de küresel olarak kar en çoklaştırmasını sağlayacak biçimde bir araya getirilebilmesi için uygun bir ortam sunar. Küresel işgücü piyasasının varlığı göz önünde bulundurulduğunda, sermayenin artık bir ülkedeki işgücü piyasasına bağımlılığı ortadan kalkmakta ve farklı ülkelerin işgücü piyasalarında geniş bir işgücü arzına kavuşmaktadır. Bu süreçte uluslararası dolaşım serbestisine sahip sermaye bakımından değişik ülkelerdeki işgücünün açık rekabete sokulduğu tek bir uluslararası işgücü piyasası doğmaktadır. Küresel işgücü piyasasının işleyişi yeni bir işbölümü ortaya çıkarır. Bu yeni işbölümünün gerçekleşmesi şu şekilde gerçekleşebilir. Dünyanın pek çok bölgesi küresel ucuz işgücü piyasasına aktif şekilde katılmamış olsa bile, dünya ölçeğinde işgücü maliyetlerinin düzenlenmesi açısından önemli rol oynayan ucuz işgücü rezervleri içermektedir. Gelişmekte olan herhangi bir ülkede ücretlerin artırılması doğrultusundaki toplumsal baskılar da dahil olmak üzere işçi huzursuzlukları baş gösterirse, Çokuluslu sermaye üretimi alternatif ucuz işgücü piyasalarına kaydırılabilir ya da (dışarıda üretirmek üzere) bu ülkelerdeki taşeronlara başvurabilir. Bunun sonucunda düşük ücretler ve ücret farklılıkları ortaya çıkacaktır<sup>101</sup>. Öyleyse, gelir salt ülkeler arasında değil, aynı zamanda ülke içinde de adil dağıtılamayacaktır.

Standart istihdam ilişkisinin geçerli olduğu ve “altın çağ” olarak da anılan 1945-1975 döneminde çalışanlar açısından istihdam, sosyal koruma ve örgütlenme alanında yüksek düzeyde yasal ve kurumsal güvenceler söz konusuydu. Kuşkusuz bu güvencelerin varlığı söz konusu dönemde yaşanan istikrarlı ekonomik büyümeye dayanmaktadır. Ancak, AB gibi, diğer gelişmiş toplumların 1970’li yılların

<sup>101</sup> Michael CHOSSUDOVSKY, Yoksulluğun Küreselleşmesi IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü. (Çev: Neşenur Domaniç), Çivi Yazıları Yayıncılık, İstanbul, 1999, s. 95.

ortalarından itibaren ekonomik alanda yaşadıkları sorunlar ve işgücü piyasalarında artan küreselleşme eğilimi sosyal alana da yansımıştır. Bu nedenle, işgücü piyasasının yeniden yapılandırılması sürecinde gün geçtikçe daha çok çalışan standart istihdam ilişkisi dışında kalmaktadır. Bu modelden farklı olan istihdam biçimleri standart dışı ya da eğreti olarak tanımlanmaktadır. Standart istihdam ilişkisinden farklı olarak son 30 yılda ortaya çıkan ve hızla yaygınlaşan kısmi süreli çalışma, geçici çalışma, belirli süreli çalışma, mevsimlik çalışma ve kendi hesabına çalışma gibi yeni istihdam biçimleri, standart istihdam ilişkisine göre, çok daha yüksek düzeyde güvencesizlik, istikrarsızlık, belirsizlik ve değişkenlik içermektedir<sup>102</sup>. İstihdam politikalarının amaçlarından biri olan gelirin adil dağılımını sağlamak, hızla değişen istihdam koşulları ve gelir dağılımında adaletsizliklerin ve risklerin ortaya çıkması nedeniyle gittikçe zor hale gelmiştir. Değişen koşullarla ortaya çıkan riskler, bir yandan işsizliğe, diğer bir yandan iş ve gelir güvencesizliğine neden olabilmektedir. Bu risklerin artması güvencesizliği de arttırmaktadır. Çünkü, ortaya çıkan bu riskler salt işsizlikle sınırlı kalmamakta, aynı zamanda çalışılmasına rağmen, iş ve gelir güvencesizliğine neden olabilmektedir<sup>103</sup>.

Günümüzde hızla artan ve yaygınlaşan güvencesizlik salt gelişmekte olan ülkelere özgü bir durum olmaktan çıkmış, gelişmiş ülkeleri de etkiler hale gelmiştir. Gerçekten, 1975 öncesi altın çağın tam istihdam anlayışıyla karşılaştırıldığında, 1980 ve 1990'lı yıllarda iş ve gelir güvencesizliği hızla artarken, 2000'li yıllarda güvencesizlik çok daha etkin bir biçimde yaşanmaktadır. Ekonomik krizler gelir dağılımındaki adaletsizliğin yaygınlaşmasındaki gerekçelerden bir diğerini oluşturmaktadır. İstihdam ile ilgili gelişmeler gelişmekte olan ülkeler açısından oldukça kaygı vericidir. Çok sayıda gelişmekte olan ülke, dünya ekonomisiyle eklemlenmek için büyük çaba harcamasına rağmen, bu ülkelerin önemli bir kısmı uluslararası ticaret ve yatırım akımlarının ortaya çıkardığı potansiyel kazanımlardan yararlanamamaktadır. Bu anlamda, küreselleşmenin sağladığı yararların gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında eşit olmayan dağılımı, esasen mevcut uluslararası

---

<sup>102</sup> Hasan Ejder TEMİZ, "Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması", Çalışma ve Toplum Dergisi. Sa: 2, 2004, s. 59.

<sup>103</sup> Tijen ERDUT, "İş ve Gelir Güvencesi," I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, 22-24 Ocak 2004, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) Yayınları, Ankara, 2004, s. 149.

ticaretin yapısına ve finansal sistemin yetersizliğine dayanmaktadır. Ekonomik yönden diğer gelişmekte olan ülkelere göre daha iyi durumdaki belirli sayıdaki gelişmekte olan ülkede 1990'lı yıllarda yoğunlaşan ekonomik krizler sonucunda işgücü piyasalarında önemli sorunlar yaşamıştır. Finansal krizlerin Asya ve Latin Amerika'da istihdam, ücretler ve yoksulluk üzerindeki etkileri salt bu bölgeleri etkilemekle kalmamış, diğer bölgelerdeki işgücü piyasalarını da etkilemiştir. Bu tür krizler, gerçek ücretlerde düşüş, yüksek işsizlik, yoksulluk, gelir güvencesizliği ve istikrarsızlığı ile sonuçlanmaktadır<sup>104</sup>.

Dünya Bankası'nca hazırlanan bir raporda, işgücü piyasalarının küreselleşme sürecine uyum göstermesinin ve istihdam ile gerçek ücret artışlarının salt esnekliğe sahip ve verimli bir işgücü oluşturmaktan geçtiğini belirtilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde işgücünün öne çıkan özelliği eğitim ve beceri düzeyinin düşük olmasıdır. Bu ülkelerde eğitim ve beceri yanında altyapının da yetersizliği düşük verimlilik sorununu doğurmaktadır<sup>105</sup>. Ancak, üretim sürecinin yeni biçimi emek yoğun ve daha az vasıf gerektiren işlerin kolaylıkla gelişmiş ülkelere taşınmasına olanak tanımaktadır. Bu süreç gelişmiş ülkelerde yapısal bir nitelik kazanmış olan düşük nitelikli işgücünün işsizliğinin ve düşük ücretlerin gerekçelerini açıklamaya yarayacaktır. Çünkü, işletmeler niteliksiz işgücünün çalıştırıldığı üretim aşamalarını düşük ücretli, çalışma standartlarının tam olarak uygulanmadığı az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere aktararak maliyetlerini düşürürler. Diğer yandan, sermaye uluslararası hareketliliğini kullanarak gelişmiş ülkelerdeki işgücü üzerinde, işçilerin pazarlık gücünün sınırlandırılması, ücret düzeylerinin düşürülmesi ve çalışma koşullarının kötüleşmesi yönünde baskı uygulama olanağı bulur. Temel araç ise, üretimi aşamalara bölerek, bunların önemli bir kısmının daha "esnek" işgücü piyasalarına taşınmasıdır.

Gerçekten, Günümüzde ekonomi politikalarını değişime zorlayan bir diğer etken çokuluslu işletmenin üretim ve iş organizasyonuna bağlı olarak işgücü

---

<sup>104</sup> TEMİZ, s. 66.

<sup>105</sup> WB, World Development Reports, Workers in an Integrating World, 1995. The World Bank. [http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0..contentMDK:20313941~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#1995\\_Workers\\_in\\_an\\_Integrating\\_World\\_](http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0..contentMDK:20313941~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#1995_Workers_in_an_Integrating_World_), (22.06.2005).

piyasasında uyum sağlama zorunluluğudur. Bu uyum sağlamanın gereği olarak işgücü piyasasının iki katman halinde eklemesi söz konusudur. Birincil katman ya da işgücü piyasasında ürün ve süreçte yenilik yapan çekirdek işgücü yer almaktadır. Bu piyasa işlevsel esneklikle belirginleşmektedir. İşlevsel esneklik esasen iş organizasyonunun esnekliğidir, bu da teknik organizasyonel esneklikle tamamlanır. Bu piyasada sınırlı sayıdaki çalışanlardan beklenen sürece hız ve fark katmalarıdır<sup>106</sup>. İşgücü piyasasının ikinci katmanını ise çevresel işgücü oluşturmaktadır. Çevresel işgücünün çalışma ilişkisi, geleneksel ücretli kavramı dışında bağımlılık ilkesinin gözetilmediği, tam gün ve sadece bir işveren için çalışmanın aranmadığı “a-tipik” ilişkilerde belirginleşmektedir. Bununla birlikte, konjonktürel hareketlere bağlı olarak maliyet fiyatı ve işletmenin cirosundaki değişimleri ücretler üzerine yansıtmanın bir aracı olarak çevresel işgücünün ücret düzeyinin düşürülmesi kullanılmaktadır. Çevresel işgücünün ücretleri, çekirdek işgücüne göre düşük, kendi içinde değişken ve çoğu zaman bireysel olarak belirlenmektedir<sup>107</sup>. Buna göre, işgücü piyasalarının küreselleşmesinin gelir dağılımını bozucu bir etki yaptığını söylemek mümkündür.

### 3. İşgücü Piyasasının Heterojenliği ve Gelir Dağılımına Etkisi

Yeni teknolojilerin kullanımının hızla yaygınlaşması işin örgütlenmesinde değişimlere yol açar. Belirli işleri ortadan kaldırır ve aynı zamanda yeni işler de yaratır. Bu anlamda, işler farklı işyerleri ve çeşitli ülkeler arasında kolaylıkla dağıtılabilir. İşlerin bölünmesi yeni alt bölümleri de peşinden getirir. İşlerin bölünerek işyerleri ve ülkeler arasında dağıtılması işgücü piyasasında işçilerin sahip oldukları vasıf düzeyiyle yakından bağlantılı bir işbölümüne iter ve işgücü piyasasındaki heterojen yapıyı artırır. Bu işbölümü piyasaya uyum sağlamak amacıyla geliştirilen yalın üretim, stoksuz, tam zamanlı gibi üretim teknikleri sayesinde gerçekleştirilir. Bu yeni işbölümü çeşitli biçimlerde ulusal, bölgesel veya uluslararası işgücü piyasalarında kendini gösterir. İşin vasıf gerektirmeyen ve emek

<sup>106</sup> ERDUT, Politika, s. 16.

<sup>107</sup> Zeki ERDUT, “Rekabetin Çalışma İlişkilerine Etkisi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Prof. Dr. Muhittin Alam Armağanı, Sosyal Politika Tartışmaları-II Küreselleşme, Rekabet, Kayıt Dışı Ekonomi ve Çalışma İlişkilerine Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi 15. Yıl Etkinlikleri, İzmir, 1997, s. 73.

yoğun süreçleri işgücü piyasasının “çevresel” alanında gerçekleşirken, vasıf gerektiren ve sermaye yoğun üretim süreçleri, işgücünün “merkez” alanında görülür. Çekirdek işgücü, iyi eğitim almış, nitelikli, düzenli istihdam kayıtları tutulan, işçi devri düşük, işe ilişkin önemli sorumluluklar üstlenen, iyi çalışma koşullarına, yüksek ücrete, işletme destekli emeklilik ve diğer yardımlara, kariyer beklentisine, İleri derecede mesleki eğitimin sağlanması gibi özelliklere sahiptir. Çevresel işgücü, yetersiz eğitim almış, nitelik düzeyi düşük, istihdam kayıtları düzensiz, işçi devri yüksek, işe ilişkin daha az sorumluluğa ve kötü çalışma koşullarına sahip, düşük ücretli, kariyer beklentisinden yoksundur. Bu süreçte yüksek nitelikli işgücüne talebin arttığı görülür. Diğer yandan bu süreç bir ayrışmayı peşinden getirir. İşletmelerin çoğu için standart dışı çalışma biçimlerine başvurma yolu da açıktır. Bu ayrışma niteliksiz işgücünün işsizliği ve ücretlerdeki azalma bir kanıt oluşturur<sup>108</sup>.

Teknolojik değişimlerle birlikte küresel ekonomi nitelikli işgücünün istihdamı için üstünlükler sağlarken, düşük nitelikli işgücünün talebinde azalma söz konusudur. Düşük nitelikli işgücü talebindeki bu azalış, katı ve düşük ücret yapılarının oluşmasına ve yüksek işsizliğin özellikle düşük nitelikli işgücü arasında artmasına neden olmaktadır. Bu anlamda, uzun dönemli işsizliğin vasıfsız işgücüne talep olmamasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir<sup>109</sup>.

İşgücü piyasalarındaki heterojen yapı geliştirmekte olan ülkeler kadar gelişmiş ülkeler için de geçerlidir. kırklı yıllardan itibaren bu yapı Japonya’da kurumsallaşmış ve Japon sisteminin geleneksel özelliklerinden biri haline gelmiştir. Benzer süreç AB üyesi ülkeler ve ABD için de geçerlidir. Diğer yandan bölgesel ekonomik bütünleşmelerin ve küreselleşme sürecinin geliştirmekte olan ülkelerde işgücü piyasasının bölünmesini hızlandırdığını söylemek olanaklıdır. Meksika’da 1985 yılı sonrası izlenen ekonomik politikaların istihdam düzeyinde önemli bir değişim oluşturmaksızın vasıfsız ve vasıflı işçiler arasındaki ücret uçurumunu arttırdığı belirtilmektedir<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> ILO, World Employment Report 1998-99. International Labour Office, Geneva, 1998, s. 52.

<sup>109</sup> COCKX, s. 463.

<sup>110</sup> Gordon H. HANSON, Ann HARRISON, “Trade Liberalization and Wage Inequality in Mexico”, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 52, No. 2, 1999, s. 271.

#### 4. Kadınların ve Çocukların Çalışmasının Artması

Dünyada kadınların işgücü piyasasına ve özellikle enformel ekonomiye katılımları erkeklerden daha hızlı artmaktadır. İşgücü içinde kadınların oranının artışının çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, kadınları enformel ekonomide çalışmaya zorlayan başlıca etkenlerden biri, yaşamak ve geçinmek için gerekli gelirden yoksunluktur<sup>111</sup>. Hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde, kadınların işgücü piyasasına giderek daha fazla katılımı söz konusudur. Ancak, bu katılımın artışı cinsiyete dayalı ayrımcılığın azaldığı anlamına gelmemektedir. Mesleki dağılım kökten değişime uğramış değildir ve çoğu ülkede, kadınlar düşük ücretli, iş ve gelir güvencesinden yoksun ve uygun olmayan çalışma koşullarına bağlı tutulmaktadır. Bir başka deyişle, kadınlar ekonominin en az korunmuş sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca, aralarında ülkemizin de yer aldığı pek çok ülkede çocukların yoğun biçimde çalıştırıldığı da bilinmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün tahminlerine göre, dünyada 5 ile 14 yaş grubundaki çocukların yaklaşık dörtte birini oluşturan, 217,4 milyon çocuk çalıştırılmaktadır. İstihdam politikası bakımından bir meydan okuma oluşturan bu gelişmeler, gelir dağılımı açısından da kendine özgü sorunlar yaratmaktadır<sup>112</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan olumsuz ekonomik gelişmeler aileleri ikinci bir işe zorlamaktadır. Örneğin, 1997 Asya finansal krizini takiben Endonezya'da kentlerde yaşayan yoksul ailelerin 1/3'ü, kırsal kesimde yaşayan ailelerin ise yaklaşık yarısı ek işte çalışıp geçinebilecekleri bir gelir elde etmeye çalışmaktadır. Kentlerde yaşayan yoksul ailelerin yüzde 34'ü kırsal kesimdeki ailelerin yüzde 42'si fazla mesai yaparak çalışmaktadır. Bu durum kadınların artan oranda çalışma yaşamına katılımını beraberinde getirmektedir<sup>113</sup>. Kadınların işgücü piyasasına katılımlarındaki artış, salt daha çok sayıda kadının geleneksel olarak erkekler tarafından yapılan işlerde istihdam edilmesi değil, aynı zamanda işlerin geleneksel kadın istihdamının özelliklerini taşıyacak biçimde dönüştürülmesi anlamına da gelmektedir. Geleneksel kadın istihdamının özellikleri, verimlilik ve

---

<sup>111</sup> ERDUT T., s. 33.

<sup>112</sup> ERDUT, Politika, s. 22.

<sup>113</sup> TEMİZ, s. 72.



ücret düzeyi düşük fazla beceri gerektirmeyen işlerde a-tipik iş sözleşmeleriyle güvencesiz çalışmadır. Bu nedenle, işgücü içinde kadınların oranının artması geçmişte erkeklerin bağlı tutulduğu çalışma koşullarının kötüleşmesi ve işgücü maliyetlerinin düşmesi anlamına gelmektedir<sup>114</sup>.

### **E. İşsizlikle Mücadele**

İşsizlik son 20 yıldır birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede artmış ve en önemli ekonomik ve sosyal sorunlardan biri haline gelmiştir. İşsizliği azaltmak ve mümkünse ortadan kaldırmak, birçok hükümetin birincil amacı olmuştur. İşsizliği azaltmak için uygulanan toplam talep politikaları, bu sorunu çözmek için yetersiz kalmıştır. Pasif işgücü politikaları ise, genellikle işsizlikle mücadele yerine, onun olumsuzluklarını ortadan kaldırmak gibi farklı işlevlere sahip olması nedeniyle eksik ve yetersiz olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle AB ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke işgücü piyasası aksaklıklarını azaltmak ve risk grubu olarak kabul edilen genç, özürlü, vasıfsız ve uzun dönemli işsizler için aktif işgücü piyasası politikaları geliştirmiş ve uygulamışlardır<sup>115</sup>.

İkinci Dünya Savasından sonra, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların temel amacı tam istihdamı sağlamak olmuştur. 1950-1960'lı yıllarda işsizlik düşük, ekonomik büyüme yüksek ve istikrarlıydı. 1950 ve 1960'lı yıllarda üç temel düşünce benimsenmişti. İstikrar ve kısa dönemde verimlilik amacı kapsamında, enflasyon ve işsizlik arasındaki ters yönlü ilişkiyi dengelemek, uzun dönemde verimlilik amacı kapsamında, insan kaynaklarını geliştirmek ve adalet amacı kapsamında, işgücü piyasasına girişlerde eşitliği sağlamak söz konusuydu. Bu temel yaklaşımlar içinde risk gruplarına yönelik iş yaratma ve eğitimler geliştirildi, iş yasaları katılaştırıldı. Bununla beraber, pratikte İsveç ve Kanada'nın dışında OECD ülkeleri enflasyonu durdurmaya

---

<sup>114</sup> ERDUT T., s. 34.

<sup>115</sup> Assar LINDBECK, Unemployment And Structural by Assar Lindbeck. Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Seminar Paper No: 676, Sweden, 1999, s. 4, <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/676.pdf>, (05.05.2005).

çalışmada fiyat ve gelir politikalarını aktif işgücü piyasası politikalarına tercih etmişlerdir<sup>116</sup>.

Ancak, 1960 sonları ve 1970’li yıllar boyunca ekonomik sorunlar birikmeye ve işsizlik artmaya başlamıştı. 1970’li yıllarda petrol krizinin ortaya çıkardığı dengesizliği gidermek için, pek de başarılı olmayan istikrar politikaları uygulanmıştı. 1980’li yıllarda ise ilgi, piyasa mekanizmasına ve kuralsızlığa dönmüştü. İşgücü piyasası politikaları genel verimlilik etkisi kapsamında yeniden keşfedilip değerlendirilirken, Temel amaç esnekliği artırmak ve yapısal reformlara yardımcı olmaktı. Bununla birlikte, ekonomik politika sınırlayıcı olarak kalmış ve bu yeni istihdam politikalarına rağmen, işsizlik ortadan kalkmamıştır<sup>117</sup>. Bu anlamda, ekonomik ve sosyal güçlerin işgücü piyasası reformlarına başvurması, çalışma koşulları, istihdam politikaları ve sosyo-ekonomik yapıda oldukça büyük değişimleri beraberinde getirmiştir. Bir yanda yerel faktörler, istihdam politikalarında dönüşümleri meydana getirirken, sanayide istihdam giderek azalmakta ve buna koşut olarak birçok ülkede kitlesel ve uzun dönemli işsizlik ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşme mal, hizmet ve sermayenin uluslararası piyasada dolaşımını kolaylaştırdıkça, sanayide istihdamının işgücü maliyetlerinin en düşük olduğu ülkelere aktarımını sağlamaktadır. Bu yeni durum, ulus devletleri özerk ekonomi ve sosyal politikalarını uygulamaya koyamaz hale getirmiştir. Böylece, istihdam politikası da ekonomik rekabet bağlamında sınırlanmıştır<sup>118</sup>.

Son 10 yıla bakıldığında, uluslararası kurumlarda istihdamı artırmak için doğrudan işsizlere yönelik aktif istihdam politikalarına artan bir ilgi olduğu görülmektedir. Aktif istihdam politikaları, işgücü verimliliğini artırmak ve işgücü piyasasına erişimde fırsat eşitliğini geliştirmek için tasarlanmış bir önlemler bütünüdür<sup>119</sup>. Aktif istihdam politikaları işgücü piyasasını işlerliğe kavuşturma amacı

---

<sup>116</sup> BERTOZZI, s. 4.

<sup>117</sup> LINDBECK, s. 8.

<sup>118</sup> BERTOZZI, s. 5.

<sup>119</sup> Robert G. FAY, “Enhancing The Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence From Programme Evaluations in OECD Countries”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, OCDE/GD(96)111, Paris, 1996, s. 6.

taşımakta olup, bu piyasada aksaklıkların giderilmesi üzerine odaklanmıştır. Bu anlamda, aktif istihdam politikaları iş arayanla işvereni bir araya getiren istihdam danışmanlığı hizmetleri, işgücü piyasası ihtiyaçlarına yönelik eğitim hizmetleri, sübvansede edilen geçici iş yaratma hizmetleri olmak üzere üç ayrı kümeye ayrılmıştır<sup>120</sup>.

Danışmanlık hizmetleri, kişilerin değışen çalışma koşullarına en uygun ve kolay şekilde uyum sağlamalarını amaçlayarak, kişileri yeni işlere yerleştirmek ve iş bulmalarına yardımcı olmak üzere geliştirilmiş hizmetlerden oluşmaktadır. Bu anlamda, iş ve meslek danışmanlığı, işgücü piyasası hakkında bilgilendirme, sosyal danışmanlık, işe yerleştirme hizmetleri, toplu işten çıkarma ve özelleştirme gibi durumlarda yeniden uyum hizmetleri, işgücü açığı bulunan bölgelere taşınmayı teşvik gibi hizmetler verilmektedir<sup>121</sup>.

İşgücü piyasasına yönelik eğitim hizmetleri kapsamında işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yeni beceriler kazandırılarak, işsizlerin yeni iş bulmalarını kolaylaştırmak hedeflenmektedir. Bu kapsamda; okur-yazarlık eğitimi, iş arama eğitimi, mesleki ön eğitim, meslek geliştirme eğitimi, yeni iş eğitimi, girişimcilik eğitimi verilmektedir<sup>122</sup>.

Aktif istihdam politikaları, özellikle ekonomik işbirliği ve gelişme örgütü (OECD) ülkelerinde ve geçiş ekonomilerinde işsizlikle mücadelede temel bir araç olarak görülmektedir. AB ülkelerinde yüksek vasıflı ve bilgi ekonomisinde gereksinme duyulan işgücünün hazırlanmasını amaçlayan istihdam politikalarının

---

<sup>120</sup> Lars CALMFORS, Anders FORSLUND and Maria HEMSTRÖM, “Does Active Labour Market Policy Work?” The Swedish Experiences Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 700, Stockholm University, Sweden, 2002. s. 85, <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/700.pdf>, (06.05.2005).

<sup>121</sup> Richard BLUNDELL, Monica Costa DÍAS, Costas DÍAS, John Van RENEEN, “Evaluating the Employment of A Mandatory Job Search Assistance Program”, The Institute for Fiscal Studies, WP01/20, 2002, s. 12. <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0120.pdf>, (12.06.2005).

<sup>122</sup> Asa SOHLMAN with David TURNHAM, “What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies” OECD Development Center, Research Programme on: The Human Factor in Development, Working Paper No. 93, 1996, <http://miranda.sourceoecd.org/vl=2420281/cl=18/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgsjhvj7f22.pdf>, (09.06.2005).

uygulamaya konulması Avrupa istihdam stratejisinin anahtar unsurlarından biridir<sup>123</sup>.

Geçici istihdam hizmetleri bir iş ya da hizmetin geçici çalışma programı çerçevesinde yerine getirilmesi olarak tanımlanmaktadır ve 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. Alternatif olarak birçok ülkede özel sektör işverenlerine uzun dönemli işsizleri istihdam etmeleri halinde “işe alma sübvansiyonu” kapsamında destekler verilmektedir<sup>124</sup>.

UÇÖ'nün İstihdam ve Sosyal Politika Komitesi tarafından Mart 2003'te hazırlanan bir raporda, istihdamın artırılması, güvenlik ve adaletin sağlanması ile yoksulluğun azaltılması aktif istihdam politikalarının dört temel amacı olarak belirtilmiştir. Raporda aktif istihdam politikaları ile hem ekonomik, hem de sosyal amaçların birleştirilmesi gerektiği açıkça gösterilmektedir<sup>125</sup>.

Hükümetlerin sadece enflasyon oranına etkide bulunabildiği ancak sonuç olarak işçi ve işverenlerin kar ve fayda ençoklaştırılması beklentilerinin doğal işsizlik oranı ile serbest piyasa kuralları ile belirlendiği tartışması giderek kabul edilir olmaya başlamıştır. Devlet müdahalesinin giderek azalmasıyla piyasa ekonomisinde tam istihdam dengesinden de uzaklaşmaktadır. Sürekli ve giderek artan işsizlik ise, işgücü arzında gönüllü gerilemenin bir birleşimini yansıtmaktadır. Köklü kurumsal

---

<sup>123</sup> John Van REENEN, “No More Skivy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context”, The Institute for Fiscal Studies, WPO1/09, 2001, s. 17, <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0109.pdf>, (12.06.2005).

<sup>124</sup> REENEN, s. 14.

<sup>125</sup> ILO, Policies. s. 1.

çarpıklıklar (sendikacılığın zayıflaması ve çalışma koşullarını iyileştirmeye yönelik sosyal düzenlemelerden giderek uzaklaşılması) işgücü piyasasında arz ve talep dengesinin oluşmasına izin vermemektedir. Bu görüşün temel iddiası tam istihdam hedefinin makro ekonomik politikaların bir hedefi olmaktan çok mikro ekonomik politikaların bir hedefi olduğudur<sup>126</sup>

Bugün, işgücü piyasasındaki heterojen yapının işsizliği arttırdığı iddia edilmektedir. İşsizlik süresince, yüksek nitelikli işçiler düşük nitelikli işçilerin çalışabileceği boş kadroları doldurabilirler ve/veya işverenler işin gerçek gereklilikleri değişmediği halde iş için gerekli nitelik düzeyini yükseltebilirler. Bu noktada, sürekli işsizliğin önüne geçebilmek için öncelikle aktif istihdam politikalarının uygulanması önerilmektedir. Böylece işgücünün nitelik düzeyi işin gereklilikleri ile uyumlaştırılmış ve işgücüne gerekli nitelikler kazandırılmış olacaktır. Aktif istihdam politikalarının bu açıdan özellikle sürekli işsizlikle mücadelede ve düşük nitelikli işçilerin işgücü piyasasındaki yerlerini iyileştirmelerinde önemli bir role sahip olduğu vurgulanmaktadır<sup>127</sup>.

## **F. Yoksulluğun Giderilmesi**

İstihdam politikaları ile gelirin adil dağılımı böylece yoksulluğun önlenmesi amaçlanmaktadır. Ancak, bugün hem gelişmekte olan ülkelere hem de AB gibi gelişmiş ülkelere bakıldığında bunun büyük ölçüde sağlanamadığı görülmektedir. Bu noktada dünyada giderek artan yoksulluk bütün ülkeler açısından dikkate alınması gereken bir tehlike olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda uygulanacak istihdam politikaları, yoksulluğun önlenmesi açısından kullanılacak en etkin araç olarak düşünülmektedir.

### **1. Dünyada Giderek Artan Yoksulluk**

Yoksulluk insan onuruna yaraşır şekilde yaşamayı sağlayacak ve temel tüketim gereksinimlerini karşılayacak gelirden yoksunluk anlamında

---

<sup>126</sup> ISLAM, s. 3.

<sup>127</sup> COCKX, s. 464.

tanımlanabilir<sup>128</sup>. Bugün küresel ekonominin karşı karşıya kaldığı iki meydan okumadan biri yoksulluğun önlenmesi, diğeri de istihdam yaratan sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Dünya Bankasının verilerine göre, dünya nüfusunun yüzde 45'ini oluşturan 2,8 milyar insan görece yoksulluk eşiği olan 2 ABD dolarının ve 1,1 milyar insan mutlak yoksulluk eşiği olan günlük 1 ABD dolarının altında yaşamlarını sürdürmektedir. Ayrıca, 21.yüzyılın başında her üç çocuktan biri yetersiz beslenme ve yoksulluk nedeniyle beş yaşına gelmeden yaşamını kaybetmektedir<sup>129</sup>.

Dünyada her yıl 50 milyon yeni işgücü piyasaya katılmaktadır ve gelecek 10 yılda, bugün yaşları 5 ile 15 yaş arasındaki 1 milyarın üzerinde genç çalışma çağına erişecektir. Ancak, küresel ekonomi henüz bu gençlerin potansiyelini değerlendirerek, yoksulluğu önleyecek ve istihdam yaratan bir ekonomik büyüme sağlayacak şekilde düzenlenmemiştir. Günümüzde çalışma koşulları, iş güvencesinden yoksun yeni çalışma türlerini, düşük ücretli ve geçici işleri ve çalışan yoksullar ile işsizliği beraberinde getirmektedir. Günlük 1 ABD doları ya da daha az kazanan kişilerin yarısından çoğu ise gelişmekte olan ve geçiş halindeki ülkelerde yaşayan çalışma çağındaki kişilerdir. Bu kişiler uzun çalışma saatleri ve zor çalışma koşullarına karşın, kendilerini ve ailelerini geçindirecek ücreti kazanamamaktadırlar.

Öte yandan, dünyada 180 milyon insan işsizdir ve bu rakamın neredeyse yarısını 24 yaşının altındaki gençler oluşturmaktadır<sup>130</sup>. Bununla birlikte günde 1 ABD doları kazanarak çalışanlarla tanımlanan yoksul çalışanların sayısında, 2,5 milyonluk bir artışın görüldüğü Sahraaltı Afrika ile sayının aşağı yukarı aynı kaldığı Orta Doğu ve Kuzey Afrika dışında bütün bölgelerde 2005 yılında azalma görülmüştür. Günde 2 ABD dolarından az kazanan çalışan yoksulların sayısı ise,

---

<sup>128</sup> Kabann I.B. KABANANUKYE, Adrine E.K. KABANANUKYE, J. KRISHNAMURTY, Daisy OWOMUGASHO, "Economic Growth, Employment, Poverty and Pro-Poor Policies in Uganda", Employment and Poverty Discussion Paper, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, Geneva, 2004, s. 6.

<sup>129</sup> John RUSKİN, "Growth isn't Working, The Growth Dilemma: Poverty Reduction Versus the Environment?", New Economics Foundations, 2004, s. 4, <http://www.neweconomics.org/gen/uploads/hrfu5w555mzd3f55m2vqwty502022006112929.pdf>, (09.11.2005).

<sup>130</sup> ILO, Working Out of Poverty. International Labour Conference. International Labour Office, Geneva, 2003, s. 83, <http://www.ilo.org/public/english/support/publ/pdf/poverty.pdf>, (09.11.2005).

Orta ve Doğu Avrupa, Latin Amerika ve Karayipler ve Doğu Asya'da azalmıştır. Buna karşılık, Güney-Doğu Asya, Pasifik, Güney Asya, Orta Doğu, Kuzey Afrika ve özellikle Sahraaltı Afrika'da 2 ABD dolarından az kazananlar artmıştır.

Yüksek enerji maliyetlerinin yoksulluk ve işsizlik üzerindeki etkileri de bölgelere göre değişmektedir. 2015 yılına kadar yoksulluğun yarı yarıya azaltılmasını öngören Binyıl kalkınma hedefine ulaşabilecek durumdaki bir bölge olarak Asya'da bu etki ancak yüksek enerji maliyetlerinin sürmesi durumunda önemli boyutlara ulaşabilecektir. Sahraaltı Afrika'da ise, – bu bölge yoksullukla ilgili Binyıl kalkınma hedefi açısından çok gerilerdedir – yükselen enerji maliyetlerinin olası kısa dönemli etkileri önemli boyutlara ulaşacak ve uzun dönemde kimi ülkelerde görülen umut verici gelişmelerin önünü kesebilecektir<sup>131</sup>.

Makro ekonomi politikalarının geleneksel rolü ücretler, mali denge ve dış ticaret dengesinin sağlanması açısından ekonomik büyüme ve istikrarı gerçekleştirecek ve destekleyecek en iyi koşulları belirlemektir. Bununla birlikte, enflasyon ve mali dengenin sağlanması için belirlenen hedefler açısından, özellikle gelişmekte olan ülkelerde istikrara ulaşılması kolay değildir. Enformel ekonomi hızla büyürken, formel ekonominin çok yavaş gelişmesi de istikrarın sağlanması, verimliliğin ve etkinliğin artırılması açısından bir çelişki yaratmaktadır. Bir yandan istihdam yaratan bir ekonomik büyüme sağlayacak yatırımların teşvik edilmesi ihtiyacı söz konusu iken, diğer yandan yoksulluğun önlenmesini sağlayacak istihdam önlemlerinin alınması açısından makro ekonomik politikalarda yoksulluk riskini önlemeye yönelik, istikrar sağlayacak alternatif önlemlerin getirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> ILO, Global Employment Trends Brief January 2006. International Labour Office, Geneva, 2006, s. 4. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>, (05.04.2006).

<sup>132</sup> ILO, First Item on the Agenda Review of the Core Elements of the Global Employment Agenda. Governing Body, International Labour Office, 286/ESP/1(Rev.), 286th Session, Geneva, 2003, s. 10.

## 2. Yoksulluğun Önlenmesinde İstihdam Politikaları

Yoksulluğun giderek kalıcı hale gelmesi endişe yaratmaktadır. Bununla birlikte, yoksulluğun önlenmesi için işsizlikle mücadele yolu olarak AB’nde pasif istihdam politikalarından aktif politikalara geçmek istenmektedir. Çünkü, gelir güvencesinden yoksunluk anlamına gelen işsizlik, yoksulluğu da beraberinde getirmektedir. Ancak, aktif istihdam politikaları ile istihdam oranlarının artışında bir iyileşme görülse bile, bu durum yoksulluğu önlemede yeterli ilerlemelerin kaydedildiği anlamına gelmemektedir. Bu anlamda, yoksulluğun önlenemeyişinin altındaki temel nedenin yeni liberal ekonomi politikaları olduğunu söylemek mümkündür<sup>133</sup>.

21. yüzyılın başında birçok ekonomik ve sosyal sorunla karşı karşıya kalan gelişmiş ülkelerde bile yoksulluk giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. Ekonomik, sosyal ve doğal felaketler nedeniyle ortaya çıkan krizler birçok ülkede yoksulluğu daha da ağır hale getirmiştir. Bu bağlamda, yoksulluğu önleyerek refahı artırmanın en etkin yolu istihdam yaratarak, işgücünün verimliliğinin, eğitim ve öğrenim düzeyinin yükseltilmesi olarak belirlenmiştir<sup>134</sup>. İstihdamın artırılması işsizlik ve dolayısıyla yoksulluğun önlenmesi için alınacak önlemlerden en önemli ve etkin olanıdır. Bu bağlamda, yoksulluğun, sosyal korumanın olmayışı ve ayrımcılık gibi nedenlerle daha da arttığı ileri sürülmektedir. Bununla birlikte, artan yoksulluğun giderilmesi, dünyanın ekonomik, sosyal, çevresel sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi ve küreselleşen dünyanın daha eşit bir dünya haline getirilebilmesi için hayati önem taşımaktadır<sup>135</sup>.

Günümüzde AB’nde istihdam politikaları yoksullukla mücadele hedefini de içermektedir. Yoksulluğun önlenmesi için geliştirilen stratejide üç temel dayanağa

---

<sup>133</sup> EC, **New EU Report Shows Active Labour Policy can Increase Employment Rate Despite Low Growth.** IP/05/1308, Brussels, 2005. s. 2. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1308&format=HTML&aged=0yüzde3Cuage=EN&guiLanguage=en>, (20.01.2006).

<sup>134</sup> ILO, **Key Indicators of the Labour Market.** International Labour Office. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicators.htm#kilm20>, (05.04.2006).

<sup>135</sup> ILO, **Second Item on the Agenda Productive Employment for Poverty Reduction and Development.** Governing Body, International Labour Office, 289/ESP/2 289th Session. Geneva, 2004, s. 12.



ihtiyaç olduğu belirlenmiştir. Bunlardan, ilk dayanak, yüksek ve sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanması ve bunun için de yerli ve yabancı yatırımların artmasını teşvik edecek politikaların yürütülmesidir. İkinci dayanak, istihdam oranının artırılmasıdır. Üçüncü dayanak ise, ekonomik fırsatlardan yararlanabilirliklerini arttırmak için özellikle gerekli niteliklerden yoksun işgücüne, hem istihdam edilebilirliklerini, hem de verimliliklerini arttıracak eğitim, öğretim ve mesleki beceriler kazandırmaya yönelik olanaklar sağlanmasıdır. Bu anlamda, sektörlerin istihdam ve büyüme potansiyellerinin belirlenmesi, ekonomik, sosyal ve siyasal öğelerin birleştirilerek bütüncül ve kapsamlı bir istihdam politikasının yürütülmesi gerekmektedir<sup>136</sup>.

Öyleyse, işgücü piyasalarında ortaya çıkan değişimin beraberinde getirdiği güvencesizliklere ve yapısal ya da döngüsel değişimler sebebiyle gelir düzeyinde ortaya çıkan değişimlere işgücünün uyumunun sağlanması ve nitelikli istihdamın yaratılması için aktif istihdam politikalarının oluşturulması gerekli hale gelmiştir. Bu bağlamda, aktif istihdam politikaları sadece işgücünün yapısal değişimlerden doğacak sorunlara karşı korunmasını sağlayacak değil, aynı zamanda politikalarının ve çokuluslu işletmelerin oluşturduğu yapıya uyum sağlama ihtiyacını da karşılayacak bir araç olmaktadır. Bu politikalar, özellikle yeniden yapılanma ve durgunluk dönemlerinde, işletmelerin uyum sağlamasına ve işgücü piyasalarının esnekliğinin artırılmasına yaracağı gibi, işgücü için de esneklik ve güvenceyi bağdaştıracak en başarılı politikalar olduğu belirtilmektedir. Aktif istihdam politikaları özellikle işgücü piyasasında ayrımcılığa uğrayan kadınlara, korunma gereksinmesi içindeki diğer kişilere ve dışlanmaya maruz kalanlara eşitlik ve güvence sağlayacak önlemler getirmektedir<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> ILO, Productive, s. 4.

<sup>137</sup> ILO, Trends, s. 5.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM POLİTİKASI

Dünyanın en büyük ekonomilerinden biri olan AB için işsizlik sorunu günümüzde gittikçe daha önemli hale gelmiştir. Değişen koşullar karşısında işsizlik sorununa daha etkin çözümler bulabilmek için AB'nin kendine özgü bir istihdam politikası olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu noktada, AB'nin istihdam politikasını incelerken önce işgücü piyasalarının yapısı, ardından AB'de istihdam politikasını oluşturan süreçler ve AB'de istihdam politikasının hukuksal dayanakları incelenmiştir. Daha sonra ise, Avrupa istihdam stratejisinin hedefleri, dönemler ve istihdam yaratmak için kullanılan yöntemler araçlar başlığı altında açıklanarak, AB'de pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçiş değerlendirilmiştir.

#### I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İŞGÜCÜ PİYASASI

21. yüzyılın başında 25 üyeli AB, dünya nüfusunun yaklaşık yüzde 7'sine sahiptir. AB, dünyadaki gelirin 1/3'üne ve satın alma gücü açısından dünyanın en büyük ekonomisine sahiptir<sup>138</sup>. Bununla birlikte, AB'de işgücü piyasasına bakıldığında nüfusun giderek azaldığı ve yaşlı nüfusun arttığı görülmektedir. Öyleyse, AB'de işgücü piyasasının kendine özgü özellikleri bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu açıdan, öncelikle AB'nin istihdam politikasını ve ardından aktif istihdam politikalarını açıklayabilmek için işgücü piyasasını değerlendirmek gereklidir.

##### A. Nüfus

AB'de 2005 yılı itibariyle toplam nüfus 459,5 milyondur<sup>139</sup>. Ancak, doğum oranlarındaki düşüş ve yaşlı nüfusun giderek artması nedeniyle 25 üye ülkede

---

<sup>138</sup> EC, Recent, s. 50.

<sup>139</sup> EUROSTAT, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996\\_39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C1/C11/caa10000](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa10000), (12.04.2005).

nüfusun 2025 yılına kadar yükselerek, en yüksek seviyeye (470 milyon) ulaştıktan sonra, azalacağı tahmin edilmektedir. 2050 yılında AB nüfusunun (genişleme olmazsa) 449 milyona düşeceği sanılmaktadır<sup>140</sup>. Öyleyse, AB için işgücü piyasaları ve istihdam açısından en ciddi sorunlardan birini nüfusun yaşlanması oluşturmaktadır.

## 1. Nüfusun Yaşlanması

AB’de nüfusun yaşlanması üç faktöre bağlıdır. İlki, yaşam süresinin uzamasıdır. Gerçekten, AB’de 1960’lı yıllardan 2000’li yıllara gelinceye dek ortalama yaşam süresi 8 yıl uzamıştır. 10 yeni üye ülkede yaşam süresi daha kısadır. 15 eski üye ülkede erkekler için ortalama yaşam 73-78 yaş arasında değişirken, yeni üyelerde 65-72 ve kadınlar için de ortalama yaşam 15 eski üye ülkede 79-83 yaş ile yeni üyelerde 75-78 yaş arasında değişmektedir.

İkinci faktör doğurganlık oranının düşüklüğüdür. Bu oran 1960’ların ortalarından itibaren pek çok Avrupa ülkesinde yükselmişti. 1970–1980 yılları arasında ise doğum oranları ciddi şekilde azalmaya başlamıştır. Bu azalmada çekirdek aile yapısının sosyal ve kültürel sonuçları etkili olmuştur. Bununla birlikte, Fransa ve İskandinav ülkelerinde doğum oranları diğer üye ülkelerden görece olarak yüksektir. Bu ülkelerde çalışma düzeni ile çocuk bakım hizmetlerinin bağdaştırılması ve çalışma koşulları açısından aile yapısını destekleyen politikaların uygulamaya konulmasının etkili olduğu bilinmektedir. Doğum oranlarının yüksekliğinin başlangıçta ekonomik büyüme açısından önemli bir destek olduğunda kuşku yoktur<sup>141</sup>.

Üçüncü faktör ise, yaş piramidinin değişmesidir. Gerçekten, AB’de toplam nüfus içinde gençlerin oranının 2000 yılında yüzde 11’den 2030 yılında yüzde 6’ya gerileyeceği tahmin edilmektedir. Aynı zamanda, bu dönemde yaşlı nüfusun oranı

<sup>140</sup>EUROSTAT, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C1/C11/caa11024](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa11024), (12.04.2005).

<sup>141</sup> EC, High, s. 16.

yüzde 22'den yüzde 28'e yükselecektir. Buna göre, kısa dönemde çocuk bakımı, eğitim ve bunlara bağlı hizmetler için talebin giderek azalacağı ve orta ve uzun dönemde, işgücü arzının giderek düşeceği ileri sürülebilir. İşgücü arzındaki bu azalışa rağmen, Avrupa için gelecekte yeterli düzeyde iş yaratılamaması işsizliğin önlenememesinin gerekçelerinden biridir.

Ayrıca, 65 yaş üzerindeki nüfusun 2010 yılında yüzde 22 den 2030 yılında yüzde 27'ye yükseleceği ve bu eğilimin bağımlı nüfusu ciddi biçimde artıracığı belirtilmektedir. Bu anlamda, sosyal korumanın sürdürülebilirliği tartışmaları gündeme taşınmıştır<sup>142</sup>. AB'de 2005 yılında 61 olan işgücü piyasasından ayrılma yaşı istihdam politikalarıyla 65'e çıkartılmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, AB'nin, istihdam politikalarının yönünün değiştiği söylenebilir. Böylece, AB işgücü piyasasının işlerliğini daha etkin kılmak için emeklilik ve ömür boyu öğrenme politikalarını geliştirmeye önem vermektedir<sup>143</sup>.

## 2. Nüfusun Yaşlanmasının İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkisi

2015 yılında AB'de, özellikle nüfusun yaşlanmasından ileri gelecek, bağımlılık oranının belirgin şekilde artacak olmasının işgücü piyasasında ciddi güçlükler yaratacağı ileri sürülmektedir. AB'de gelecekteki refah açısından işsizliğin önlenmesi önemlidir. Gelecek 20 yılda istihdamın azalması uzun dönemli verimlilik artışlarıyla telafi edilmezse potansiyel büyüme yavaşlayacaktır. Ancak, yaşlanan işgücünden uzun dönemde verimlilik artışı beklemek doğru olmayabilir<sup>144</sup>.

AB'de nüfusun yaşlanması ve sosyal korumanın sürdürülebilirliği açısından ortaya çıkabilecek sorunlar dışında işgücü piyasasına ilişkin üç etken daha önem taşımaktadır. Gerçekten, istihdam politikası bakımından da meydana okuma oluşturan bu etkenlerden ilki AB'de tek ebeveynli ailelerin giderek yaygınlaşmakta olmasının

---

<sup>142</sup> EC, High, s. 17.

<sup>143</sup> EC, Employment in Europe 2005 Recent Trends and **Prospects**. Employment and European Social Fund, European Commission, Brussels, 2005, s. 56. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/eie/eie2005\\_chap1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2005_chap1_en.pdf), (19.01.2006).

<sup>144</sup> A. k., s. 18.

yoksulluk riskini de artırmaktadır. İkinci etken, gençlerin işsizliğinin ve iş bulunduğu genellikle düşük gelirli işlerde çalışmalarının gelir dağılımını bozmasıdır. Üçüncü etken ise, emeklilik reformlarının genç kuşağın gelir durumunda bozulmalara neden olmasıdır. Bu anlamda, istihdam başta olmak üzere genç nüfusun sosyal politika önlemleri ile desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca, gelecek 20 yıllık dönemde işgücü açısından AB’de anahtar etmen olan genç nüfusun yüksek ve kaliteli eğitim ve öğrenim gereksinimi mutlak karşılanmalıdır<sup>145</sup>.

## **B. İşgücü ve İstihdam**

2000 - 2005 döneminde AB’de nüfus göstergelerine bakıldığında nüfusun 2000’de 437 milyondan, 2005 yılında 459 milyona çıktığı görülmektedir. Nüfusun cinsiyet açısından dağılımına bakıldığında, kadınların 2005 yılında 151 milyon; erkeklerin ise 150,5 milyon olduğu görülmektedir. Ayrıca, istihdam edilen nüfus, 2000 yılında 299 milyondan, 2005 yılında 302 milyona çıkmıştır<sup>146</sup>.

Birlik düzeyinde çalışma çağındaki nüfus 2000 yılında 186 milyondan 2004 yılında 191 milyona çıkmıştır. İstihdam edilenlerin, beş yıllık dönem için erkek kadın oranları ise şöyledir; 2000 yılı için yüzde 57’sini erkekler oluştururken, yüzde 43’ünü kadınlar oluşturmaktadır. 2004’te ise yüzde 55 erkekler, yüzde 45 kadınlar oluşturmaktadırlar<sup>147</sup>.

Çalışma çağındaki nüfusun istihdam oranlarına bakıldığında; 2000 yılında yüzde 62,3’ten 2003 yılında yüzde 63,3’e çıktığı görülmektedir. Cinsiyete göre dağılımına bakıldığında ise, kadınlar için, 2000 yılında yüzde 53,5’ten 2004 yılında 55,4’e çıktığı görülmektedir. Çalışma çağındaki erkek nüfusun istihdam oranı ise, 2000 yılında yüzde 71,1’den 2004 yılında 70,6’ya gerilemiştir. Verilere bakıldığında, istihdam oranlarının çalışma çağındaki erkek nüfus için daha yüksek olduğu görülse bile 5 yıllık dönemde kadınların istihdam oranında yüzde 0,3 düzeyinde gelişme olmasına karşın erkeklerin istihdam oranında yüzde -0,2 düzeyinde gerileme olduğu

---

<sup>145</sup> EC, Prospects, s. 19.

<sup>146</sup> A.k., s. 27.

<sup>147</sup> A.k., s. 33.

görülmektedir. Bu anlamda, kadınların istihdam oranını artırmaya yönelik istihdam politikalarının belirgin şekilde gelişme sağladığı söylenilebilir<sup>148</sup>. Genel olarak istihdamın artış oranı ise, 2000 yılında, yüzde 1,5'ten 2004 yılında yüzde 0,5'e aynı zamanda çalışma çağındaki nüfusun istihdam oranındaki artışın ise 2000'de yüzde 1'den 2004'te yüzde 0,6'ya gerilediği görülmektedir<sup>149</sup>.

İşgücüne katılma oranlarına bakıldığında, 2000 yılında yüzde 68,7'den 2004 yılında yüzde 69,5'e çıktığı görülmektedir. 2000 yılında kadınların işgücüne katılım oranının yüzde 60'tan, 2004'te yüzde 61,7'ye çıktığı saptanmıştır. Çalışma çağındaki erkeklerin işgücüne katılma oranları ise, 2000'de yüzde 77,4 iken 2004 yılında bu oran değişmemiştir. İşgücüne katılma oranlarının yaş gruplarına göre dağılımı ise şöyledir; 15-24 yaş grubundaki gençlerin işgücüne katılım oranı 2000 yılında yüzde 45,9'dan 2004 yılında yüzde 44,6'ya gerilemiştir. 25- 54 yaş aralığındaki kişilerin işgücüne katılma oranları ise, 2000 yılında yüzde 82,7'den 2004 yılında yüzde 83,5'e çıkmıştır. Yaşlılarda ise bu oranlar 2000 yılında yüzde 39, 4'ten 2004 yılında yüzde 43,8'e yükselmiştir. Bu verilere bakıldığında işgücüne katılım oranının en çok arttığı yaş grubunun 25-54 yaş aralığındakiler için geçerli olduğu ve kadınların işgücüne katılım oranının daha düşük olmasına karşın, son yıllarda erkeklerden göre daha hızlı arttığı söylenebilir. Bu gelişmede Birlik çapında uygulanan istihdam politikalarının da etkin olduğu vurgulanmaktadır<sup>150</sup>.

2005 yılında ise toplam istihdamdaki artış oranı binde 9'dur. Kadınların istihdam oranındaki artış yine 2005 yılı için yüzde1,2 düzeyinde iken, erkekler için bu oran binde 7 olarak gerçekleşmiştir. Toplam istihdam oranı ise 2005 yılında yüzde 63,8 düzeyindedir. Toplam istihdam oranının kadınlardaki oranı yüzde 56,3 iken, erkeklerde bu oran, yüzde 51,8'dir. 55 yaş ve üzerindeki istihdam oranı 2005

---

<sup>148</sup> Fabrice ROMANS, Ómar S. HARDARSON, Labour Market Latest Trends 4th quarter 2005 Data **Increasing** Trend for the Employment Rate. Population and Social Conditions, Eurostat, 2006, s. 5. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NK-06-011/EN/KS-NK-06-011-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-011/EN/KS-NK-06-011-EN.PDF), (06.06.2006).

<sup>149</sup> EC, Labour Market and Wage Developments in 2004, with the Special Focus on the Risk of **Jobless** Growth. European Commission, Directorate- General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 2005. s. 136.

<sup>150</sup> A.k., s. 139.

yılında yüzde 42,5'tir. Yaşlı kadın işgücünün oranı yüzde 33,7 iken, erkek oranı yüzde 51,8'dir<sup>151</sup>.

AB açısından işgücü piyasasının en önemli özelliklerinden biri de, istihdamın sektörel yapısıdır. 1977 ile 2002 yılları arasında 44 milyon iş hizmet sektöründe yaratılırken, hizmet sektöründeki bu genişlemenin tersine endüstri sektöründe 7 milyon ve tarım kesiminde de 7 milyon düzeyinde daralma yaşanarak Avrupa düzeyinde bütün sektörler toplamında 30 milyon iş yaratılmıştır. Hizmet sektöründe son 20 yıllık dönemde istihdam artmış ve 2003 yılında her üç kişiden ikisi hizmet sektöründe çalışır hale gelmiştir. 2004 yılı rakamlarına bakıldığında, AB'de istihdamın sektörel dağılım şöyledir; hizmetler sektörünün istihdamdaki payı yüzde 67,1 sanayi sektörünün payı yüzde 27,9, tarım sektörünün payı ise yüzde 5'tir. Bu verilerden de anlaşıldığı gibi AB işgücü piyasasında hizmetler sektörü oldukça geniş bir yer tutarken, tarım sektörünün payı oldukça düşüktür. AB'de 2000'li yıllardan bu yana hizmetler sektöründe 8 milyon yeni iş yaratılırken, sanayi sektöründe 1,7 milyon daralma yaşanmıştır. Aynı durum tarım sektörü içinde söz konusudur. Tarım sektöründe ise 1,2 milyon düzeyinde istihdamda azalma yaşanmıştır. Toplam olarak 2000'li yıllardan bu yana 5 milyon iş yaratılmıştır<sup>152</sup>. AB bugün, sosyal koruma sistemini yenileyerek daha çok kişiyi işgücü piyasasına dahil etmeyi hedeflemektedir. Ancak, AB'nin hedeflediği tam istihdam düzeyine ulaşması için 20 milyon civarında iş yaratmaya gereksinimi vardır<sup>153</sup>.

Yapılan hesaplamalar, çalışma çağındaki nüfusun gittikçe düşeceğini göstermektedir. Bu bağlamda, 2050 yılında çalışma çağındaki nüfusta gerilemenin 48 milyonu (yüzde 16) bulacağı ve 65 yaş ve üzeri nüfusun da 58 milyon (yüzde 77 oranında) artacağı sanılmaktadır. Bu noktada, AB'de 2005 yılı için 4 çalışana bir emekli düşerken bu rakamın 2050 yılında 2 çalışana 4 emekli düşmesi şeklinde değişeceği saptanmıştır. Bu durum ise sosyal korumanın sürdürülebilirliği açısından

---

<sup>151</sup>EUROSTAT, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996\\_39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C4/C46/ccd12048](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C4/C46/ccd12048), (09.06.2005).

<sup>152</sup> A.k., s. 46.

<sup>153</sup> EC, "Attract More People Employment and Modernise Social Protection Systems" European Commission, s. 9. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/areas/fiche08\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/areas/fiche08_en.htm), (09.06.2005).

ciddi kaygılar yaratmaktadır. Dolayısıyla, AB’de yapısal olarak istihdam yaratılması ve verimliliğin artırılmasını sağlayacak istihdam politikalarına yönelinmektedir<sup>154</sup>.

### C. İşsizlik

AB’de 2000 yılından günümüze işsizlik oranları şu şekilde değişim göstermiştir; 2000 yılında yüzde 8,6’dan 2005 yılında yüzde 8,7’ye yükselmiştir. 2000 yılından 2005 yılına kadar geçen beş yıllık döneme bakıldığında, işsizlik oranlarında 2004 yılına göre bir düşüş olmasına karşın 2000 yılından bu yana işsizlikle ilgili büyük ilerlemeler kaydedilemediği görülmektedir. Dolayısıyla günümüzde işsizliğin AB için hala ciddi bir sorun olduğu ileri sürülmektedir<sup>155</sup>.

AB’de kadın erkek arasındaki işsizlik oranı farkı yüzde 2,1’dir. Kadınlar işsizlikten daha olumsuz etkilenmekle ve işsizlik oranları her zaman daha yüksek seviyede görülmektedir<sup>156</sup>. İşsizlik oranı içindeki kadın işsizlerin oranının 2000 yılından günümüze değişimi şu şekilde olmuştur; 2000 yılında yüzde 10,2’den 2005 yılında yüzde 9,8’e düşmüştür. Erkekler için işsizlik oranları ise 2000 yılında yüzde 7,3’den 2005 yılında yüzde 7,9’a yükselmiştir<sup>157</sup>. Cinsiyete göre işsizlik oranları incelendiğinde, Estonya, İsveç, İngiltere ve İrlanda dışında bütün üye ülkelerde kadınların işsizlik oranının erkeklerden daha yüksek olduğu görülmektedir. Kadın erkek arasındaki işsizlik oranlarındaki farkın en yüksek olduğu ülkeler, Yunanistan ve İspanya’dır. İki ülkede erkek işsizlik oranı yüzde 7 iken kadınlarınki yüzde 10’un üzerindedir<sup>158</sup>.

İşsizlikle ilgili bir diğer önemli gösterge de uzun süreli işsizliktir. On iki aydan daha uzun süren işsizlik olarak tanımlanan uzun süreli işsizlik oranı AB için yüzde 3,6’tür ve işgücünün yüzde 4,1’ini etkilemektedir. AB’de işsizlik oranları içinde uzun süreli işsizliğin payı 2002’de yüzde 44’ten 2004 yılında yüzde 44,2’ye yükselmiştir. Bu anlamda, yoksulluk riskini arttıran ve kişilerin yetenek ve

---

<sup>154</sup> A.k., s. 43.

<sup>155</sup> EC, Jobless, s. 45.

<sup>156</sup> EC, Prospects, s. 26.

<sup>157</sup> EC, Jobless, s. 46.

<sup>158</sup> ROMANS, HARDARSON, Increasing, s. 6.



becerilerinde gerilemeye neden olan uzun süreli işsizlik, AB için yüksek seviyededir. Bu nedenle, uzun dönemli işsizlik Birlik açısından önemli bir problemdir. Aynı zamanda, uzun dönemli işsizliğin kadınlarda daha yüksek olduğu görülmektedir. AB’de kadınlar için uzun dönemli işsizlik oranı yüzde 4,7 iken erkeklerde bu oran yüzde 3,6 düzeyindedir. Uzun dönemli işsizliğin en yüksek olduğu ülkeler yüzde 12 ile Slovakya ve yüzde 10 ile Polonya’dır. Birlik düzeyinde 25 yaşından küçük gençlerde ise uzun süreli işsizlik oranı çok daha yüksek olmakla birlikte bu oran 2005 yılında yüzde 18,5’dir<sup>159</sup>.

AB’de 15-24 yaş arasındaki genç işsizliğine bakıldığında, 2000 yılında yüzde 18,1’den 2005’te yüzde 17’ye düştüğü görülmektedir. Genç işsizliğinin en yüksek olduğu ülkeler ise yüzde 40 ile Polonya ve yüzde 32 ile Slovakya’dır. En düşük olduğu ülkeler ise yüzde 8 oranıyla Danimarka, İrlanda, Hollanda’dır<sup>160</sup>.

AB için işsizlikle ilgili hedeflerinden biri de yaşlanmakta olan nüfusun istihdamını arttırmaktır. AB’de son beş yılda yaşlıların işsizlik oranlarına bakıldığında işsizliğin, 2000 yılında, yüzde 7,7’den 2004 yılında yüzde 7’ye gerilediği görülmektedir<sup>161</sup>.

Bu bağlamda, AB düzeyinde işsizliğin boyutları alınan önlemlere koşut olarak hala istenilen seviyeye indirilememiştir. Bu nedenle, AB, işsizlikle mücadelede, işsizliğin sonuçlarını iyileştirecek önlemlerden ziyade işsizliğin önlenmesine yönelik aktif istihdam politikalarına yönelmektedir. Bu noktada, üye ülkeler arasında işgücünün hareketliliğini engelleyecek engellerin kaldırılması, 2005 yılında Lisbon Eylem Planının Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde tekrar gözden geçirilmesi hedeflenmiştir. Üye ülkeler düzeyinde ise, düşük ücretli çalışanların vergi yükünün azaltılması, istihdam sözleşmesi düzenlemelerinin esneklik ve güvenlik arasında uygun dengeyi bulması için yeniden gözden geçirilmesi, erkekler içinde doğum izninin getirilmesi, çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin

---

<sup>159</sup>EUROSTAT, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996\\_45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/C/C4&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population&scrollto=349](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/C/C4&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population&scrollto=349), (09.06.2005).

<sup>160</sup> EC, Prospects, s. 24.

<sup>161</sup> ROMANS, HARDARSON, Increasing, s. 9.

yaygınlaştırılması gibi önlemlerle kadınların işgücüne katılım oranının artırılması, erken emekliliğin azaltılarak aktif yaşlanmanın sağlanması, gençlerin işsizliğinin azaltılması için çıraklık eğitimi ve mesleki eğitimin yaygınlaştırılması, enformel ekonominin sınırlanması ve Avrupa’da büyüme ve iş yaratılmasının önemli dayanağı olarak küçük ölçekli yeni işletmeler için iyi ve uygun iş çevresinin yaratılması önerilmektedir<sup>162</sup>.

## II. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE İSTİHDAM POLİTİKASINI OLUŞTURAN SÜREÇLER

Amsterdam Antlaşması’nda “Topluluk ve üye devletler istihdamın teşvik edilmesini, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesini, bu iyileşme sürdürülürken yaşama ve çalışma farklılıklarının uyumlu hale getirilmesini, sosyal korumayı, yönetim ve işçiler arasında diyalog sağlanmasını kalıcı yüksek istihdama yönelik olarak işgücünün geliştirilmesini ve dışlanmaya karşı savaşılmamasını amaç edineceklerdir” (m. 136) denilmektedir. Buna rağmen, bu konularda norm koyma yetkisi üye devletlere bırakılmıştır.

Bugüne kadar AB sadece asgari standartlar ve haklar belirlemiştir. Dolayısıyla, üye devletler, Avrupa sosyal düzenlemelerinin ötesine giden yönergeler kabul edebilirler. Bu nedenle de her bir AB üyesi ülkenin sosyal politika alanında farklı uygulamaları bulunmaktadır. Roma Antlaşması’nın istihdamla ilgili; İşçilerin serbest dolaşım haklarının sağlanması, genç işçilerin değişiminin teşvik edilmesi, kadın ve erkek arasında ayrımcılığın önlenmesi, göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakları, mesleki teknik eğitime ilişkin uygulanacak ortak politikaların, ilkelerinin belirlenmesi konularında hükümler bulunmaktadır<sup>163</sup>.

Bu hükümlere dayanarak Komisyon’a sadece üye ülkeler arasında sosyal alanda işbirliğini hızlandırma yetkisi verilmiştir. Avrupa Kömür Çelik

---

<sup>162</sup> EC, High, s. 23.

<sup>163</sup> EC, **The Birth** European Employment Strategy: the Luxembourg Process. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. s. 3. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11318.htm>, (12.12.2005).

Topluluğu'nun kuruluşu ile birlikte sadece kömür ve çelik sanayinde uygulanan işçilerin serbest dolaşımı, Roma Antlaşması ile birlikte ortak bir pazar yaratmanın temel koşulu olan işgücünün serbest dolaşım hakkı genişletilmiştir<sup>164</sup>.

1974 yılına gelindiğinde AB Konseyi tarafından Sosyal Eylem Programı Kararı ile istihdamın artırılması, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, işçilerin Topluluğun karar alma süreçlerine katılımı ve Avrupa'da toplu iş sözleşmelerinin yapılması konularında ilkeler belirlenmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi adı verilen stratejiye giden yolda ilk adım ise 1993 yılında Jacques Delors'un Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam isimli Beyaz Kitap'ı kabul edilebilir. Bu çalışma, istihdam alanında eşgüdümü sağlanmış bir Avrupa politikası için ideolojik ve çözümsel bir temel olarak kabul görmektedir<sup>165</sup>. Bununla birlikte, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin temellerinin 1994 yılında Essen Zirvesi ile atıldığını söylemek mümkündür.

#### **A. Essen Zirvesi (8-10 Aralık 1994)**

Avrupa Komisyonu 8-10 Aralık 1994'te Essen Zirvesi'nde "Ön Katılım Stratejisi"ni kabul ederek, stratejinin araçlarını ( taraflar arasında ortaklık ilişkisini kuran Avrupa Anlaşmaları, İç Pazar'a ilişkin Beyaz Kitap ve Phare programı) belirlemiştir. Bu strateji Avrupa Antlaşmaları'nın uygulanması, mali yardım ile Phare Programı ve ortak çıkarları ilgilendiren konuları görüşmek üzere "yapısal işbirliği" çerçevesinde tüm üye ve aday ülkeleri bir araya getiren bir diyalog süreci sağlamıştır<sup>166</sup>.

Essen Zirvesi'nde, İstihdam ve Sosyal İşler Konseyi ile Ekonomik ve Mali İşler Konseyinin ve Avrupa Komisyonunun, üye ülkelerdeki istihdam politikalarını izlemek ve istihdam yönelimleri ile ilgili izlenen yakınsamaları değerlendirmek için

---

<sup>164</sup> EC, The Birth, s. 4.

<sup>165</sup> EC, Origins. European Commission.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#2), (27.10.2005).

<sup>166</sup> İKV, "Adaylık Süreci," İktisadi Kalkınma Vakfı

<http://www.ikv.org.tr/print.php?ID=1358>, (30.10.2005).

Avrupa Konseyine işgücü piyasasındaki gelişmeleri 1995 yılının Aralık ayından itibaren yıllık raporlarla bildirmeye başlaması kararlaştırılmıştır<sup>167</sup>.

Ayrıca, Avrupa Komisyonu, Beyaz Kitap'ın içeriğine uygun olarak 1994 yılı Aralık ayında Essen'de işsizlik ile mücadele etmede beş unsur ortaya koymuştur. Essen Stratejisi olarak da bilinen bu unsurlar şunlardır<sup>168</sup>; Mesleki eğitim yoluyla işgücünün geliştirilmesi, ılımlı ücret politikasıyla verimliliğin artırılması, işgücü piyasası kurumlarının daha etkin hale getirilmesi, yerel inisiyatifler aracılığıyla yeni iş alanlarının belirlenmesi ve gençler, uzun dönemli işsizler, yaşlılar ve kadınlar gibi belirli hedef gruplara yönelik işgücü piyasasına giriş imkanlarının artırılmasıdır.

### **B. Amsterdam Zirvesi (16 – 17 Haziran 1997)**

1990'ların başında Avrupa'da istihdam konusundaki sorunların en önemli nedeni ve petrol şokları ile para krizleri sonrasında ortaya çıkan ekonomik ve sosyal problemler aslında AB'nin kendi yapısından kaynaklanmaktadır. Bu dönemde birçok alanda Avrupa bütünleşmesi hız kazanmışken, Birliğin bir taraftan makro ekonomik şoklara tepki verecek yeterli derecede etkin araçları ve uygun stratejileri bulunmamaktaydı. Diğer taraftan ise, işgücü piyasasında uzun dönemli işsizlik ve diğer yapısal problemlere neden olabilecek mevcut işsizlik seviyeleri ile başa çıkacak etkin çözümler yoktu. Yapısal problemlerin, sadece teknolojik gelişmelerden, istihdam yaratmayan büyümeden, küreselleşmenin yarattığı tehditlerden veya üçüncü dünya ülkeleri ile sürdürülen rekabetten kaynaklanmadığı buna koşut olarak, AB'de geliştirilmiş politikalarda yapılan hataların yapısal sorunların kaynağını oluşturduğu iddia edilmektedir. Söz konusu sorunlar için çözüm arayışları, daha yüksek seviyede eşgüdüm sağlanması ve politikaların uyumlaştırılması yoluyla Avrupa seviyesinde çözümler üretilmesi sürecini başlatmıştır. Bu konudaki tartışmalar Maastricht Antlaşması yoluyla makroekonomik alanda başlamış, ancak Ekonomik ve

---

<sup>167</sup> EU, Follow-up to the Essen European Council on Employment. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10223.htm>, (11.11.2005).

<sup>168</sup> EU, White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment: the challenges and Ways Forward into the 21st Century. European Union, COM(93) 700 final Brussels, 1993. [http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/ch7\\_1.html](http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/ch7_1.html), (11.11.2005)

Parasal Birlik çerçevesindeki makroekonomik politikaların zorunlu tamamlayıcısı olan politikalara odaklanmıştır. İstihdam bu tartışmaların temel bileşeni olmuştur<sup>169</sup>.

16-17 Haziran 1997 tarihli Amsterdam Zirvesi'nde, Dublin Zirvesi sonuçları doğrultusunda, 1 Ocak 1999 tarihi itibarıyla tek para birimi uygulamasına geçiş teyit edilmiş ve tek para sisteminin iyi işleyişini kolaylaştırmaya yönelik metinler kabul edilmiştir. Bu çerçevede, Avrupa Konseyi, İstikrar ve Büyüme Paketi'nin uygulamaya konulmasında üye ülkeler, Komisyon ve Konseye düşen yükümlülükleri sıralayan mahiyette bir karar yanında, büyüme ve istihdama ilişkin ayrı bir kararı da benimsemiştir. Amsterdam Zirvesi'nde kabul edilen Amsterdam Antlaşması ile kurucu anlaşmaya "istihdam" başlığının ilave edilmesiyle "Avrupa İstihdam Stratejisi'nin" oluşmasını sağlamıştır. AB'de Amsterdam Antlaşması ile belirlenen istihdam stratejisinin en önemli özelliği parasal birliğe geçişle birlikte AB çapında istihdam politikalarının eşgüdümünün sağlanması ihtiyacından doğmuş olmasıdır. AB'nin tek paraya geçmesiyle ortak para ve ortak döviz kuru politikası uluslararası düzeyde belirlenmeye başlamıştır. Bunun sonucunda ortaya çıkabilecek makroekonomik şoklar her ülkeyi farklı etkilenmektedir. Buna karşın, erk ortak bir uluslar üstü organa, ortak merkez bankasına devredilmiştir. Bu durumda, talep şokunun üye ülkeleri etkilemesi halinde birlik düzeyinde iç ve dış dengeyi tekrar sağlayabilmek için, üretim faktörlerinin (özellikle işgücünün) hareketliliği ve ücretlerin esnekliği kullanılmaktadır<sup>170</sup>. Bu bağlamda, istihdam stratejisi ile belirlenen araçlarla, birlik çapında eşgüdümün sağlanması Amsterdam Antlaşması ile belirlenen Avrupa İstihdam Stratejisinin en önemli hedefidir.

Bu anlaşmaya göre üye ülkeler AB ile eşgüdümlü istihdam stratejileri izleyecek, özellikle mesleki eğitimin teşviki ve iş piyasalarının yeni ekonomik koşullara göre çağdaştırılması konularında işbirliği yapacaklardır. Konsey hazırlanacak yıllık raporlarla birliğin istihdamını kontrol edecek, üye ülkeler de kendi istihdam ve iş piyasası gelişmelerini ayrıntılı rapor edeceklerdir. Bu belgeler; yıllık olarak belirlenen "istihdam rehberleri", her ülkenin rehberleri esas alarak

---

<sup>169</sup> TİSK, **Avrupa** İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No.272, Ankara, 2006, s. 19.

<sup>170</sup> UTKULU, Para, s. 113.

hazırlayacağı “ulusal eylem planları” ve “AB ortak istihdam raporu”dur. Avrupa istihdam stratejisi, aktif istihdam politikalarına dayanmakta ve dört temel unsur bulunmaktadır<sup>171</sup>. Bunlar; istihdam edilebilirlik, girişimciliğin desteklenmesi, uyarlanabilirlik ve fırsat eşitliğidir. Bu unsurlar daha sonra Avrupa istihdam stratejisi başlığı altından açıklanacağından kısaca değinilmiştir. Bu bağlamda, dört temel hedef kabul edilmiştir<sup>172</sup>; istihdamı ve yurttaşların haklarını birlik merkezine yerleştirmek, hareket özgürlüğü önündeki engelleri kaldırmak ve güvenliği güçlendirmek, Avrupa’ya dünya işlerinde daha güçlü bir ses vermek, yeni üye devletlerin katılmasıyla, Birlik’in genişlemesi amacına dönük olarak, birlik kurumsal yapısını daha etkin kılmak. Aynı zamanda, istikrarlı bir makroekonomik ortama, tek pazarın tamamlanmasına, istihdam alanında aktif politikalara ve işgücü piyasasının çağdaşlaşmasına dayanacak şekilde istihdam yaratılması amacıyla, pozitif ve tutarlı bir yaklaşım benimsenmesi gereği vurgulanmıştır.

### **C. Luxembourg Zirvesi (20 - 21 Kasım 1997)**

1997 Kasım Luxembourg Zirvesi’nde Avrupa İstihdam Stratejisi’nin geliştirildiği görülmektedir. Luxembourg Zirvesi’nde ilk ‘İstihdam Rehberleri’ konsey tarafından kabul edilmiştir<sup>173</sup>. Luxembourg Konseyi, bir anlamda, ilk AB istihdam zirvesini oluşturmaktadır. Zirvede, istihdam politikasının eşgüdümünün bir yakınsama süreci ile gerçekleşeceği konusunda anlaşmaya varılmış; ana hedeflerin istihdamın sürekli ve işsizlikle mücadele olduğu belirtilmiştir. Zirve kararları, “açık eşgüdüm sağlama yöntemi” olarak isimlendirilen yeni bir çalışma biçimi için model oluşturmuştur. Bu model, Antlaşma hükümlerinin yetersiz olduğu veya bulunmadığı, ancak politik olarak AB düzeyinde işbirliğinin güçlendirilmesi gerektiğine inanılan yeni politika alanlarında, uygulamaların AB düzeyinde yetki devretmeye veya toplamaya gerek duyulmaksızın uygulanmasına yol açmıştır<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> EC, Impact, s. 65.

<sup>172</sup> EU, Intergovernmental Conference, European Union. s. 3.  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/032a0006.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0006.htm), (12.11.2005).

<sup>173</sup> EC, The Birth, s. 4.

<sup>174</sup> EU, The New Coordinated Strategy for Employment. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10234.htm>, (12.12.2005).

Tüm bu gelişmeler ‘Luxembourg süreci’ olarak bilinmektedir. Luxembourg süreci ile üye ülkelerin istihdam stratejisine uyması için takip etmesi gereken süreçler şu şekilde belirlenmiştir<sup>175</sup>; üye ülkelerin istihdam politikaları, her yıl Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi’nin hazırlamış olduğu ‘ortak istihdam raporu’ aracılığı ile dikkatle gözden geçirilmektedir. İstihdam raporu esas alınarak Komisyon tarafından her yıl, üye ülkeler için ‘istihdam rehberleri’ hazırlanmakta ve konsey tarafından kabul edilmektedir. Her üye ülke bu yıllık rehberlere dayanarak ‘ulusal eylem planı’ hazırlamaktadır. İlave olarak, her üye ülke için hazırlanan Tavsiyeler Komisyon tarafından teklif edilmekte ve konsey tarafından kabul edilmektedir. Stratejiyi tamamlayıcı son unsur ise örnek inceleme programıdır.

Luxembourg Zirvesinde son beş yılın işgücü piyasası göstergeleri değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede, istihdam artış oranının 1992 yılında -1,2’den 1996’da 0,4’e çıkmış olmasına karşın, istihdam artış oranındaki bu iyileşmenin çok yetersiz olduğu belirtilmiştir. Aynı zamanda 1992-1996’yı kapsayan beş yıllık dönemde uzun dönemli işsizlik oranının yüzde 40,6’dan yüzde 48,3’e çıktığı yine aynı dönem için 15-24 yaş grubu arasındaki gençlerde işsizlik oranının 18,2’den 21,8’e çıktığı belirlenmiştir. Bu değerlendirmelerin sonrasında Komisyon, gelecek dönemler için, uzun dönemli işsizlik ve genç işsizliğinin en önemli sorunlar olduğunu açıklamıştır<sup>176</sup>.

Bu gelişmeler sonrasında, 1998 yılı için istihdam rehberi kabul edilmiştir. Bu rehberin esasları şöyledir<sup>177</sup>; istihdam edilebilirliği arttırmak, kişilerin iş bulma becerisini arttırmak, işsizlerin ve uzun süreli işsizlik tehdidi altında olan kişilerin mesleki eğitimlerinin sağlanarak iş bulmasını kolaylaştırmaktır. Daha fazla yeni ve nitelikli iş anlamına gelen girişimciliği geliştirmektir. Ömür boyu öğrenimle ve iş organizasyonlarını çağdaşlaştırarak, iş yerleri ve çalışanların değişen piyasa

---

<sup>175</sup> EC, Commission Adopts Guidelines for Member States Employment Policies for 1998. European Commission. Brussels, 1997.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/elm/summit/en/papers/guide2.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/en/papers/guide2.htm), (12.15.2005).

<sup>176</sup> EC, Joint Employment Report 1997. European Commission, Brussels, 1997, s. 23.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/elm/summit/en/papers/jointen.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/en/papers/jointen.pdf), (12.06.2006).

<sup>177</sup> EC, **Extraordinary** European Council Meeting on Employment Luxembourg, 20 and 21 November 1997, European Commission, Brussels, 1997. s. 3.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/elm/summit/en/papers/concl.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/en/papers/concl.htm), (17.12.2005).

koşullarına uyumlarını sağlamaktır. İşgücü piyasasında, kadınlar ve etnik azınlıklara yönelik ayrımcılığa karşı fırsat eşitliğini sağlamaktır.

Her yıl istihdam rehberleri bu dört temele dayanarak hazırlanmaktadır. Avrupa Konseyi, Avrupa İstihdam Stratejisi'nde gerek görülen temel uyarlamaları yapmakta ve diğer AB politikalarıyla bağ kurmaktadır.

#### **D. Lisbon Zirvesi (23 – 24 Mart 2000)**

Avrupa İstihdam Stratejisi, 1997 yılındaki Luxembourg Zirvesi'nden sonra gelişen ekonomik ve politik durumun ışığında birçok değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler arasında en önemlisi, 23-24 Mart 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen Lisbon Avrupa Zirve toplantısında gerçekleştirilmiştir. Zirve'de, 2010 yılında AB'nin dünyanın en dinamik ve en rekabetçi bilgi toplumu olma hedefini gerçekleştirecek, ekonomik ve sosyal reformları yapma kararı alınmıştır<sup>178</sup>.

Lisbon Zirvesi'nde toplanan Lisbon Avrupa Konseyi'nde, istihdam, ekonomik reform ve sosyal kaynaşmayı güçlendirmeye dayanan bir strateji belirlenmiştir ve Avrupa için nitelik ve nicelik olarak yeni iş imkanlarının yaratılması, sosyal korumanın çağdaşlaşması ve sosyal dışlanmayı önleme hususlarında yoğunlaşmıştır. Lisbon Stratejisi, AB'nin sosyal ve ekonomik kalkınma konusundaki temel bakış açısını ifade etmektedir. Strateji üç tamamlayıcı ve karşılıklı olarak birbirini destekleyen amaçtan oluşmaktadır. Bu amaçlar: tam istihdam, işte kalite ve verimlilik ile sosyal korumadır<sup>179</sup>.

Lisbon Zirvesi'nde belirlenen strateji, Birliğin 2010 yılına kadar bütünleşmeyi güçlendirmesi ve tam istihdam koşullarını yeniden kazanabilmesi için düzenlenmiştir. Bu bağlamda, Lisbon Zirvesi'nde belirlenen istihdam hedefleri

---

<sup>178</sup> EU, The **Lisbon** Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. s. 2. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10241.htm>, (11.11.2005).

<sup>179</sup> TİSK, Avrupa, s. 10.



şöyledir<sup>180</sup>; istihdam oranı (2000 yılı itibariyle geçerli olan) yüzde 61 oranından, 2005'te yüzde 65'e ve 2010'da yüzde 70'e çıkarılmalıdır. 2010'da ortalama işsizlik oranı en iyi performans gösteren ülkelerin düzeyine düşürülmelidir. Bu oran yüzde 4'tür. 2010'da kadınların istihdam oranı yüzde 51'den yüzde 60'a çıkarılmalıdır. İnsana yapılan toplam yatırım, 2005'te GSYİH'nın dörtte birine, 2010'da da yüzde 50'sine çıkmalıdır.

Bu istihdam hedeflerine ulaşılabilmesi için birliğin yıllık yüzde 3 oranında büyümesinin yeterli olduğu vurgulanmıştır. Zirvede, Bakanlar Konseyi ve Komisyon dört temel alanda çalışmaya davet edilmiştir; bunlardan biri istihdam edilebilirliğin geliştirilmesidir bu bağlamda, işsiz kişilerin iş bulmalarını kolaylaştıracak bilgi ve beceri eksikliklerinin giderilmesine yönelik özel programların teşvik edilmesi sağlanır. İkincisi, Avrupa sosyal modelinin önemli bir parçası olarak ömür boyu öğrenmeye, sosyal tarafları bu alanda cesaretlendirmek suretiyle, öncelik verilmesidir. Üçüncü çalışma alanı, hizmet sektöründe istihdamın artırılması ve sonucusu ise, fırsat eşitliğinin geliştirilmesi, özellikle mesleki ayrımcılığın azaltılması ve çalışma hayatı ile aile hayatının bağdaştırılmasıdır<sup>181</sup>.

AB, belirlenen bu hedefler doğrultusunda her üye ülkenin ulusal eylem planlarını oluşturmasını beklemektedir. Bu amaçla, üye ülkeler sıkça bir araya gelip, belirlenen hedeflere ne ölçüde yaklaştıklarının değerlendirmesini yapmaktadır. Lisbon Zirvesi'nde belirlenen istihdam stratejisinde işsizliğin düşürülmesi pek çok sıkıntının giderilmesine katkıda bulunacak temel hedef olarak belirlenmiştir ve bilgi temelli ekonomiye geçişin, aslında işsizlikle mücadele için en etkin araç olduğu raporda vurgulanmıştır. AB üyesi ülkelerin, Lisbon Stratejisi olarak tanımlanan bu hedef doğrultusunda ulusal düzeyde ve AB düzeyinde birçok ekonomik ve sosyal reformu gerçekleştirmesi beklenmektedir. Bu bağlamda, tek pazarın serbestleştirilmesinin tamamlanması, üye ülkelerin ortak hedefler için ekonomik ve

---

<sup>180</sup> EU, An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe 23-24 March 2000, European Union, Lisbon, 2000, s. 20.

[http://europa.eu.int/reports/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/reports/index_en.htm), (12.11.2005).

<sup>181</sup> EU, Broad Economic Policy Guidelines (2005-2008). European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l25078.htm>, (11.12.2005).

sosyal politikalarının eşgüdümünün sağlanması, bu hedefi gerçekleştirmede önemli adımlar olarak görülmektedir<sup>182</sup>.

Lisbon Zirvesi'nde düzenlenen Başkanlık Sonuçları Belgesi'nde, AB'nin önümüzdeki on yıl için kendisine yeni bir stratejik hedef koyduğu ifade edilmiş ve söz konusu hedef "Daha çok sayıda ve daha iyi iş ve daha büyük bir toplumsal uzlaşmayla, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilecek, bilgiye dayalı dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi durumuna gelmek" olarak tanımlanmıştır. Bu hedefe ulaşmak için izlenecek genel strateji aşağıdaki hususları içermektedir<sup>183</sup>:

Bu hususlardan ilki, bilgi toplumu ve ARGE için daha iyi politikaların yanı sıra, rekabet gücü ve yenilik için yapısal reform sürecini hızlandırarak ve iç pazarı bütünleştirerek bilgiye dayalı bir ekonomiye ve topluma geçişi hazırlamaktır. Bir diğer husus ise, Avrupa sosyal modelini çağdaşlaştırmak, bireye yatırım yapmak ve toplumsal dışlanmaya karşı mücadele etmek; uygun bir makroekonomik politika bileşimi uygulayarak sağlıklı bir ekonomik görünüm ve olumlu büyüme perspektiflerini sürdürmektir.

Lisbon Stratejisi'nin temel hedeflerinden biri de rekabet gücünün dır. Bu hedefe ulaşılması için, ana unsur araştırma geliştirme ve yenilikçiliği teşvik etmek, bu sayede de bilgiye dayalı bir ekonomiye geçiş sağlamaktır. Bu strateji altında gerçekleştirilmek istenen; AR-GE'ye yatırım yapan işletmelerin özellikle KOBİ'lerin desteklenmesi, mali piyasaların düzgün işleyişinin sağlanması, kamu maliye düzeninin sağlanması, sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi olarak belirtilmiştir<sup>184</sup>.

Lisbon Zirvesi'nin en önemli özelliklerinden biri, Avrupa Sosyal Modeli'nin çağdaşlaşmasına ve işleyen bir refah devletinin oluşturulmasına dikkat çekmesidir. Zirve, sosyal dışlanmayla mücadelede Komisyon inisiyatifleriyle birleştirilmek üzere

---

<sup>182</sup> EU, Lisbon, s. 4.

<sup>183</sup> EU, Joint Employment Report 21 January 2004. European Union. s. 3. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/10&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (17.12.2005).

<sup>184</sup> EU, Lisbon, s. 6.

ulusal eylem planlarının hazırlanması çağrısında bulunmuştur. Bu durum, sosyal dışlanmayla mücadelenin, Avrupa sosyal modelinin en önemli özelliklerinden biri haline geldiğini göstermesi açısından büyük önem taşımaktadır. Zirve aynı zamanda, başta emeklilik sistemlerinin reformu, sosyal katılımın ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması üzere sosyal korumanın çağdaşlaşmasına dikkat çekerek, değişen toplumsal ve ekonomik koşullar çerçevesinde dayanışma ve sosyal adalete birlik tarafından verilen önemi de göstermektedir<sup>185</sup>.

Lisbon Stratejisi kapsamında üye ülkelerin kaydettikleri gelişme, genel ekonomik arka plan, istihdam, yenilik ve araştırma, ekonomik reform, sosyal uzlaşma ve çevre başlıkları altındaki yapısal göstergeler temelinde değerlendirilmektedir. Bu çerçevede; genel ekonomik arka plan kapsamında; GSYİH, verimlilik, istihdam artışı, enflasyon oranı, işgücü maliyeti artışı, kamu dengesi ve genel kamu borcu, istihdam kapsamında; istihdam oranı ve yaşlı işçilerin istihdam oranı, iş piyasasından ortalama çıkış yaşı, cinsiyetler arası ücret farkı, düşük ücretlilere uygulanan vergi oranı, ömür boyu öğrenme, iş kazaları ve işsizlik oranı, yenilik ve araştırma kapsamında; eğitime yapılan kamu yatırımı, Ar-ge harcaması, internet erişimi seviyesi, bilim ve teknoloji mezunları, patentler, risk sermayesi yatırımları, bilgi teknolojileri ve telekomünikasyon harcaması, ekonomik reform kapsamında; göreceli fiyat seviyeleri ve fiyat yakınsaması, network endüstrilerinde fiyatlar, elektrik piyasasında en büyük üreticinin piyasa payı, network endüstrilerinde piyasa yapısı, kamu ihaleleri, devlet yardımları, piyasaların bütünleşmesi, iş yatırımı, sosyal uzlaşma kapsamında; gelir dağılımında eşitsizlik, sosyal transferler öncesi ve sonrasında yoksulluk riski oranı, sürekli yoksulluk riski oranı, bölgesel istihdam oranlarının dağılımı, okulu erken bırakanlar, uzun dönemli işsizlik oranı, işsiz hane halkları nüfusu, değerlendirilmektedir.

Lisbon Stratejisi ile ekonomi politikaları arasında, en çok önem verilen bir diğer husus, AB ülkelerinde girişimciliği canlandırmaktır. AB istihdam artışını sağlamada özellikle KOBİ'lere ve istihdam artışı sağlayacak yatırımların

---

<sup>185</sup> Wim KOK, **Facing** the Challenge the Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok., 2004. s. 36.  
<http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf>, (14.11.2005).

artırılmasına büyük önem vermektedir. Bu anlamda, girişimciliğin desteklenmesi için raporda iki temel önlem önerilmiştir. Bu önlemler, şirketlerin rekabetçi bir ortamda doğmalarını ve büyümelerini sağlayacak olan dinamik bir piyasa ortamını sağlamak ve girişimciliğin çeşitli alt gruplar bazında doğrudan desteklenmesidir<sup>186</sup>.

Girişimciliğin desteklenmesinin iki fayda sağlayacağı düşünülmektedir. Öncelikle bilgi temelli bir ekonomide, istihdamın büyük kısmının küçük ve orta ölçekli yeni girişimler tarafından sağlandığı belirlenmiştir. Bununla beraber, yeni girişimlerin bir kısmı başarılı olamasa da, başarılı olanlar büyüme kapasitesi yüksek, rekabetçi ve dinamik şirketlere dönüşmektedir. Bu şirketler de istihdam yaratılmasında önemli bir kaynak olmaktadır. Girişimciliğin desteklenmesinin ikinci faydası ise, bu tür yeni şirketlerin rekabetçi yapıları ve esneklikleri nedeniyle ekonomik büyümenin de motorunu oluşturduklarının tespit edilmesidir.

Lisbon Zirvesi ile saptanan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğine ilişkin olarak 2004 yılı itibarıyla gerek AB Komisyonu gerek Wim Kok'un başkanlığını yürüttüğü Üst Düzey Grup tarafından bir ara dönem değerlendirilmesi yapılmıştır. Üst Düzey Grup tarafından hazırlanan ve Kok raporu olarak bilinen raporda geçen beş yıllık süreçte çok kısıtlı ilerleme kaydedilebildiği belirtilerek, bundan sonra büyüme ve istihdam odaklı bir stratejinin izlenmesi gereğinin altı çizilmiş, üye ülkelerin yürütülen reform çalışmalarını sahiplenmesinin şart olduğu ifade edilmiştir. AB Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmelerde ise 3 öncelik belirlenmiştir:<sup>187</sup>

Birinci öncelik, büyüme ve istihdam “en esaslı öncelik” olarak değerlendirilerek gerek Birlik gerek üye ülkeler düzeyinde oluşturulacak eylem planları vasıtasıyla “Büyüme ve istihdam için Ortaklık” oluşturulması ve bu kapsamda, üye ülkeler ulusal eylem planları oluşturarak hükümet düzeyinde “Sn. Lisbon” olarak tanımlanacak bir yetkili atanmasıdır.

---

<sup>186</sup> EU, Innovation and the Lisbon Strategy. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/n26021.htm>, (13.11.2005).

<sup>187</sup> KOK, Facing, s. 34.

İkincisi, yürütülecek reformların sadece üye ülkeler tarafından değil sosyal ortaklar ve vatandaşlar tarafından da sahiplenilerek, Lisbon Stratejisi'nin bir "ulusal siyasi öncelik" olarak değerlendirilmesidir. Sonuncusu ise, daha basit, açık ve net raporlama sisteminin getirilerek belge kirliliğinin engellenmesi ve bu çerçevede, hem AB hem üye ülkeler düzeyinde sadece bir tane Lisbon Raporu oluşturulmasıdır.

### **E. Stockholm Zirvesi (23 – 24 Mart 2001)**

Stockholm Zirvesi'nde, Lisbon Zirvesi'nde belirlenen dünyada dinamizmi ve rekabet gücü en yüksek bilgi toplumu olma hedefini sağlayacak stratejik hedeflere ulaşmayı sağlayacak ekonomik ve sosyal reformlar tekrar gözden geçirilmiş ve ekonomik reform, istihdam ve sosyal politikaların birbirini karşılıklı olarak güçlendirmesi için stratejik politikalar belirlenmesine karar verilmiştir. Buna göre, gelecek 12 ay içinde daha çok ve daha iyi iş yaratılması, ekonomik reformların hızlandırılmasını ve Avrupa Sosyal Modelinin geliştirilmesi ve çağdaşlaşmasını sağlamak ayrıca yeni teknolojilerden yararlanılabilirliği arttırmak en önemli hedefler olarak belirtilmiştir<sup>188</sup>.

Sosyal tarafların Lisbon'da kararlaştırılan stratejik hedeflere ulaşılmasında özel bir role sahip olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, Avrupa Sosyal Ajandası'nın iki temel dayanağı olan, sosyal tarafların hareketlilik gereksinimi ve Avrupa Sosyal Modeli'nin çağdaşlaşması için kabul edilen yaklaşımların birleştirilmesine karar verilmiştir. Bu bağlamda, bilgiye dayalı ekonomi yaratılması sürecinde, değişim yönetiminde sosyal tarafların hayati rolü olduğu vurgulanmış ve bilgiye dayalı ekonominin beraberinde getirdiği fırsatlardan en yüksek faydayı sağlamak hedeflenmiştir<sup>189</sup>.

Zirvede istihdama ilişkin diğer hedefler işe şunlardır; 2005 yılına kadar genel istihdam oranının yüzde 67' ye, kadınlarda istihdam oranının ise yüzde 57'ye,

---

<sup>188</sup> EU, Tackling of Five Years of the European Employment Strategy: Mid-term Review. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation, s. 3. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11315.htm>, (19.12.2005).

<sup>189</sup> A.k., s. 4.

yaşlıların istihdamının da yüzde 50'ye çıkarılması amaçlanmıştır. Ayrıca, eğitim sisteminin, özellikle gençlerin ve kadınların bilimsel ve teknik kariyerlerinde desteklenmesi ve ihtiyaç duydukları niteliklerin rekabet edebilirliğinin ve işlevselliğinin sağlanması için eylem planlarının oluşturulması kararlaştırılmıştır<sup>190</sup>.

### **F. Barcelona Zirvesi (16 Mart 2002)**

16 Mart 2002'de Barcelona Zirvesi'nde tam istihdamın AB'nin bir hedefi olduğu kabul edilerek, genişleyen AB'de Lisbon İstihdam Stratejisinin güçlendirilmesi benimsenmiştir. Ayrıca, nitelik ve nicelik olarak daha iyi işlerin yaratılması böylece tam istihdama ulaşılması için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi bir kez daha vurgulanmıştır. Aynı zamanda, uygulamaların daha iyi izlenmesi, değişik programlar arasındaki bütünlük ve tamamlayıcılığın iyileştirilmesi, tüm şeffaflığın artırılması için eşgüdümün güçlendirilmesine karar verilmiştir<sup>191</sup>.

Barcelona Zirvesi'nde Avrupa Komisyonu, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin, tam istihdamın sağlanması sorumluluğu ile birlikte, nitelik ve nicelik olarak daha iyi işler yaratılmasında işgücü piyasalarının reformunu gerçekleştirme sorumluluğu olduğunu da belirtmiştir. Bu bağlamda, sosyal taraflar Lisbon Stratejisi'nde belirlenen hedeflere ulaşılması için geliştirilen stratejilerden yararlanmaları konusunda teşvik edileceklerdir<sup>192</sup>.

Lisbon Zirvesi'nde belirlenen tam istihdam hedefine ulaşılmasında, sosyal taraflar ile kamu otoriteleri arasında işte niteliği arttırmak ve çalışanların niteliklerini geliştirmek için ömür boyu öğrenme hedefinin gerçekleştirilmesinde ve cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında işbirliğinin olması gerektiği belirtilmiştir. Zirvede ayrıca

---

<sup>190</sup> EC, the European Union's Employment and Social Priorities: From Lisbon to Stockholm Brussels – 27 February 2001. Employment and Social Affairs of European Commission, s. 4.  
[http://ec.europa.eu/dgs/employment\\_social/speeches/010227ad.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/speeches/010227ad.pdf), (12.01.2006).

<sup>191</sup> EC, the Employment Policy Guidelines (2003-2005). European Commission Summaries of Legislation.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11319.htm>, (12.01.2006).

<sup>192</sup> EC, Speaking Points for Meeting with Scottish Parliament European Committee. European Commission, Brussels, 2002, s. 5.  
[http://ec.europa.eu/dgs/employment\\_social/speeches/050302oq\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/speeches/050302oq_en.pdf), (12.30.2005).

işgücünün beceri ve hareketliliğini arttırmaya yönelik bir eylem planı geliştirilmiştir. Buna göre; işgücünün hareketliliğini zorlaştıran engeller kaldırılacak, beceri ve niteliklerin kabul edilmesi sağlanacak, işsiz kadınların, istihdamlarını kolaylaştıracak becerileri edinmeleri sağlayacak programlar düzenlenecek, sosyal güvenlik haklarının transfer edilebilirliği, Avrupa genelinde geliştirilecektir<sup>193</sup>.

### III. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM POLİTİKASININ HUKUKSAL DAYANAKLARI

#### A. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması, 16-17 Haziran 1997 tarihli Amsterdam Zirvesi'nde onaylanmış ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yasal açıdan Amsterdam Antlaşması, AB'ni kuran Maastricht Antlaşması ve Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmaları'nın yanısıra, tek para sistemine geçilmesinin teyit edildiği ve Avrupa İstihdam Stratejisinin belirlendiği antlaşma olması bakımında özel bir öneme sahiptir<sup>194</sup>.

AB'yi kuran Antlaşma'ya istihdama ilişkin yeni bir bölüm eklenmekte, ayrıca dengeli ve sürdürülebilir kalkınma taahhüdünün gereği olarak, tüm Topluluk politikalarının tanım ve uygulamasına çevre boyutu entegre edilmektedir. İngiltere'nin çekincesini sona erdirmesiyle birlikte Sosyal Politika da Topluluk mevzuatının bir parçası haline gelmektedir<sup>195</sup>.

Amsterdam Antlaşması ile, ilk olarak, istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu kabul edilmiş ve istihdam yaratma, fırsat eşitliği, halk sağlığı, sahtecilik, şeffaflık, veri güvenliği gibi konular da ortak karar mekanizması alanına

---

<sup>193</sup> EC, Social Summit : Commission Call on Social Partners to Play their Full Part in the Lisbon Strategy. Employment and Social Affairs of European Commission.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2002/mar/054\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/mar/054_en.html), (12.30.2005).

<sup>194</sup> EC, the Legal framework following the Treaty of Amsterdam. European Commission, Employment and Social Policy.  
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10101.htm>, (12.30.2005).

<sup>195</sup> EC, the Legal Framework Following the Treaty of Amsterdam. European Commission, Summaries of Legislation.  
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10101.htm>, (12.30.2005).

girmişlerdir. İşgücünün serbest dolaşımı, sığınma ve göç konuları da yeni bir madde ile anlaşmaya eklenmiştir<sup>196</sup>.

Amsterdam Antlaşması'nın sağladığı bir başka avantaj ise bölünmüş her ülkede farklılık gösteren bir sosyal politika anlayışına son verilmesidir. Antlaşma ile Avrupa Sosyal Politikası için bazı yeni görevler koyulmuştur. Avrupa Sosyal Şartı'nı kabul etmeyen İngiltere'nin de Amsterdam Antlaşması'nı, dolayısıyla Antlaşma'nın ayrılmaz bir parçası olan sosyal politikaya ilişkin koşulları da kabul etmesi mümkün olmuştur<sup>197</sup>.

1992'de yapılan Sosyal Politika Anlaşması, sendikaları ve işveren örgütlerini, Avrupa kurumlarına tavsiyelerde bulunan uzman danışma makamları haline getirmiştir. Ancak, onların ortak karar alıcılar konumuna gelmesi, 1997 Amsterdam Antlaşması ile sağlanmıştır. İşçi ve işveren örgütleri, böylece, istihdam ve sosyal politikada daha büyük önem kazanmışlardır<sup>198</sup>.

Amsterdam Antlaşması'nın girişinde istihdamın sağlanmasının Birliğin amaçlarından biri olduğu ve giderek artan işsizlik nedeniyle ortak endişe kaynağı olan bir problem haline geldiği kabul edilmiştir. Bu bağlamda, rekabet edebilirliği zayıflatmayacak yüksek istihdam düzeyine ulaşmak yeni bir amaç olarak belirlenmiştir. Bu amaca ulaşmak için üye ülkelere faaliyetlerini tamamlayıcı yeni sorumluluk alanları verilmiştir<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> EC, The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide. European Commission. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a13000.htm>, (12.30.2005).

<sup>197</sup> EU, Impact Evaluation of the European Employment Strategy Technical Analysis Supporting Com(2002) 416 Final of 17.7.2002 ("Taking Stock of Five Years of the EES"), European Union, s. 35.

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/elm/summit/en/home.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/home.htm), (12.30.2005).

<sup>198</sup> EC, the Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide the Union and the Citizen. European Commission.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a13000.htm>, (12.30.2005).

<sup>199</sup> EC, the Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide. European Commission. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a13000.htm>, (12.30.2005).



1997 yılında Amsterdam Antlaşması'nda Komisyonun İstihdam için bütünleştirici yaklaşımlarının ötesinde Amsterdam Antlaşması ile AB İstihdam Stratejisi'ne eklenen kilit unsurlar şöyledir<sup>200</sup>,

AB'nin kilit hedeflerinden biri olarak yüksek istihdam düzeyine ulaşmak için, alınacak önlemler ve sürdürülecek uygulamalara makro ekonomik büyüme ve istikrar hedefleriyle eşit önem verilecektir.

İstihdam ortak bir sorun olarak vurgulanmıştır. Bu bağlamda, üye ülkeler istihdam politikalarını Birlik düzeyinde eşgüdümünü sağlayacak şekilde düzenleyeceklerini teyit etmişlerdir. Aynı zamanda, üye ülkeler tarafından işgücünün ve işgücü piyasasının ekonomik değişiklere uyumluluğunu sağlayacak önlemler alınacaktır.

Üye devletler, istihdam için eşgüdümü sağlamış bir strateji uygulamalı ve özellikle ekonomik değişikliğe cevap verecek belirli, eğitilmiş ve uyumlu bir işgücü ve işgücü piyasası yaratmalıdırlar.

İşçi sağlığı ve güvenliği, çalışma koşulları, işgücü piyasasından dışlanmış olanların yeniden işgücü piyasasına kazandırılması, iş sözleşmesinin yapılmasında ve işe girişte kadın ve erkek eşitliğinin sağlanması konularında uyumluluğun artırılması için Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesine danışılacağı belirlenmiştir. Bu bağlamda, tüm politikaların istihdama etkisi göz önünde bulundurulmalıdır.

Komisyon, istihdam stratejilerinde, özellikle beceri kazandırmaya yönelik eğitimlere ağırlıklı yer verilmesini önermiştir. Böylece işgücünün ve işgücü piyasasının ekonomik değişiklere uyumluluğunu sağlayacak şekilde geliştirilmesinin sağlanabileceği belirtilmektedir.

Amsterdam Antlaşması ile üye ülkelerin istihdam politikaları Komisyon ve Konsey tarafından bir yıl boyunca ve yıllık olarak hazırlanacak 'Yıllık İstihdam

---

<sup>200</sup> EC, the Amsterdam Treaty and the New Title on Employment. European Commission. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#2), (12.30.2005).

Raporları' ile denetlenecektir. Üstelik üye devletler istihdam için geliştirdikleri ulusal eylem planları ışığında Konsey ve Komisyon üye devletler için istihdam yönergeleri ortaya koyacaktır. Komisyon, üye devletler için tavsiyelerde bulunabilecektir. Ayrıca Amsterdam Antlaşması'nın 130. maddesi ile İstihdam Komitesi kurulmuştur<sup>201</sup>.

## B. Türev Hukuk Normları

AB'de istihdam politikasının hukuki temellerinden bir kısmını türev hukuk normları kapsamında yönergeler oluşturmaktadır. Bu bağlamda, yeniden yapılanma, işçilerin bilgilendirilmesi ve danışma kapsamında; 98/59 sayılı Yönerge ile<sup>202</sup> toplu işten çıkarmalar konusu AB seviyesinde düzenlenmiş; 2001/23 sayılı Yönerge ile<sup>203</sup>, işletmelerin veya işlerin bir bölümünün transferi halinde işçi haklarının korunması hususu ele alınarak en son haline kavuşturulmuş; 80/987 sayılı Yönerge ile<sup>204</sup>, işverenin ödeme gücü içinde olması halinde işçilerin haklı taleplerinin ödenmesi garanti edilmiş ve 2002/74 sayılı Yönerge ile<sup>205</sup> son halini almıştır.

---

<sup>201</sup> TİSK, Avrupa, s. 23.

<sup>202</sup> EC, Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to Collective Redundancies, ( OJ L 25 , 12/08/1998 s. 16 – 21).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=98yüzde2F59+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=98yüzde2F59+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.30.2005).

<sup>203</sup> EC, Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Safeguarding of Employees' Rights in the Event of Transfers of Undertakings, Businesses or Parts of Undertakings or Businesses, ( OJ L 082 , 22/03/2001 s. 16 – 20).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2001yüzde2F23+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2001yüzde2F23+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.30.2005).

<sup>204</sup> EC, Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Protection of Employees in the Event of the Insolvency of their Employer, (OJ L 283 , 28/10/1980 s. 23 – 27).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F987+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F987+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.30.2005).

<sup>205</sup> EC, Directive 2002/74/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 Amending Council Directive 80/987/EEC on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Protection of Employees in the Event of the Insolvency of their Employer, (OJ L 270 , 08/10/2002 s.10 – 13 )  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F74+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F74+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

Sosyal tarafların da büyük çabalarıyla oluşturulan Avrupa İş Konseyleri'nin kurulması hakkındaki 94/45 sayılı Yönerge ile<sup>206</sup> Topluluk ölçekli<sup>207</sup> işletmelerde çalışanların bilgilendirilmesi ve çalışanlara danışma hakkının getirilmesi amaçlanmış ve bu kapsamda, talep olması durumunda, her Topluluk, ölçekli işletmede çalışanları bilgilendirme ve danışma hizmeti sunma amaçlı bir prosedür tesis edilmesi öngörülmüştür. Topluluk çalışanlarının bilgilendirme ve danışma hakları 2002/14 sayılı Yönerge ile<sup>208</sup> daha da geliştirilmiş ve söz konusu Yönerge'nin en az 50 kişi çalıştıran şirketlere uygulanmasına karar verilmiştir. AB, 96/71 sayılı Yönerge ile de<sup>209</sup>, belli bir süre için işini normalde çalıştığı ülkeden başka bir üye ülkede sürdüren işçilere uygulanacak istihdam koşullarını belirlemiş ve böylece, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımını aksatabilecek engelleri ve belirsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlayan hukuki çerçeveyi oluşturmuştur.

AB, bireysel haklar kapsamında da önemli düzenlemeler içermektedir. 91/533 sayılı Yönerge ile<sup>210</sup> sözleşme veya istihdam ilişkisine uygulanacak koşullar hakkında işçileri bilgilendirme yükümlülüğü getirilmiş; 94/33 sayılı Yönerge ile<sup>211</sup>

---

<sup>206</sup> EC, Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the Establishment of a European Works Council or a Procedure in Community-Scale Undertakings and Community-Scale Groups of Undertakings for the Purposes of Informing and Consulting Employees, (OJ L 010 , 16/01/1998 s. 22 -23).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F45+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F45+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

<sup>207</sup> Üye ülkelerde en az 1000 çalışanı ve en azından iki üye ülkenin her birinde asgari 150 çalışanı olan işletmelere, "Topluluk ölçekli işletmeler" adı verilmektedir.

<sup>208</sup> EC, Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 Establishing a General Framework for Informing and Consulting Employees in the European Community - Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on Employee Representation, (OJ L L 080 , 23/03/2002 s. 29 – 34).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F14+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F14+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

<sup>209</sup> EC, Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 Concerning the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services, ( OJ L 018 , 21/01/1997 s. 1 – 6).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=96yüzde2F71+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=96yüzde2F71+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

<sup>210</sup> EC, Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an Employer's Obligation to Inform Employees of the Conditions Applicable to the Contract or Employment Relationship, (OJ L 288 , 18/10/1991 s. 32 – 35).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F533+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F533+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

<sup>211</sup> EC, Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the Protection of Young People at Work, (OJ L 216 , 20/08/1994 s. 12 – 20).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F33+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F33+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

çocukların çalıştırılmaları yasaklanmış ve ergenlik çağındaki çocukların çalışması da çok kesin kurallara bağlanmıştır. Sosyal tarafların aralarında vardığı anlaşmanın Konsey Yönergesi olarak onaylanarak uygulanmasını talep etmeleriyle, belirli süreli çalışma hükümlerini düzenleyen 1999/70 sayılı Yönerge ile<sup>212</sup> kısmi zamanlı çalışanlara muamele eşitliğine dair 97/81 sayılı Yönerge<sup>213</sup> kabul edilmiştir. 93/104 sayılı Yönerge ile<sup>214</sup> çalışma saatleri, asgari sağlık ve güvenlik koşulları çerçevesinde düzenlenmiş; 1999/63 sayılı Yönerge ile<sup>215</sup> bu düzenlemeler deniz taşımacılığına da yansıtılmış; 1999/95 sayılı Yönerge ile<sup>216</sup> üye ülke limanlarına uğrayan tüm gemilerin söz konusu standartlara uyma zorunluluğu getirilmiştir. 2000/79 sayılı Yönerge ile<sup>217</sup> de daha önceki Yönergelerde ele alınmamış olan sivil havacılık alanındaki çalışma saatleri düzenlenmiştir. İş Hukuku kapsamında yaklaşık 30 yıldır görüşülmekte olan “Avrupa Şirket Statüsü” mevzuatı 2001 yılında kabul edilerek; şirketlerin, Avrupa çapında etkili olacak ve topluluk hukuku kapsamında yönetilecek bir Avrupa Şirket Statüsü kurlmalarına imkan tanınmıştır.

---

<sup>212</sup> EC, Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 Concerning the Framework Agreement on Fixed-Term Work Concluded by ETUC, UNICE and CEEP, (OJ L 175 , 10/07/1999 s.43 – 48).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F70+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F70+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

<sup>213</sup> EC, Council Directive 98/23/EC of 7 April 1998 on the Extension of Directive 97/81/EC on the Framework Agreement on Part-Time Work Concluded by UNICE, CEEP and the ETUC to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, (OJ L 131 , 05/05/1998 s. 10 -10).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F81+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F81+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

<sup>214</sup> EC, Directive 93/104/EC - Working conditions - Organisation of Working Time - Failure to Transpose within the Prescribed Period, (OJ C 036 , 11/02/2006 s. 16 – 16).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=93yüzde2F104+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=93yüzde2F104+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

<sup>215</sup> EC, Council Directive 1999/63/EC of 21 June 1999 Concerning the Agreement on the Organisation of Working Time of Seafarers Concluded by the European Community Shipowners' Association (ECSA) and the Federation of Transport Workers' Unions in the European Union (FST) - Annex: European Agreement on the Organisation of Working Time of Seafarers, (OJ L 167 , 02/07/1999 s. 33 -37).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F63&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F63&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

<sup>216</sup> EC, Directive 1999/95/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 Concerning the Enforcement of Provisions in Respect of Seafarers' Hours of Work on Board Ships Calling at Community Port. (OJ L 014 , 20/01/2000 s. 29 – 35).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F95+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F95+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

<sup>217</sup> EC, Council Directive 2000/79/EC of 27 November 2000 Concerning the European Agreement on the Organisation of Working Time of Mobile Workers in Civil Aviation Concluded by the Association of European Airlines (AEA), the European Transport Workers' Federation (ETF), the European Cockpit Association (ECA), the European Regions Airline Association (ERA) and the International Air Carrier Association, ( OJ L 302 , 01/12/2000 s. 57 – 60).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F79+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F79+&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

## 1. İş Sağlığı ile İstihdama İlişkin Yönergeler

Roma Antlaşması ile Topluluğun, iş sağlığı ve güvenliğini korumak üzere gerekli tedbirlerin alınmasına katkıda bulunması öngörülmekteydi. 1986 yılında kabul edilen Tek Senet ile Konsey'de nitelikli oyçokluğuna geçilerek, iş sağlığı ve güvenliği alanında karar alınması kolaylaştırılmış ve üye ülkelerin daha yüksek standartlar koyma hakkı korunarak, Avrupa düzeyinde asgari koşullar belirlenmiştir. Bu çerçevede kabul edilen 80/1107 sayılı Yönerge<sup>218</sup>, işyerinde kimyasal, fiziksel ve biyolojik maddelere maruz kalınma riskine karşı oluşturulacak tedbirlerin çerçevesini belirlemiştir; söz konusu Yönergenin kapsadığı alanların netleştirilmesi ve uygulamanın kolaylaştırılması amacıyla, 80'li yıllardan itibaren birçok özel amaçlı Yönerge kabul edilmiştir. 89/391 sayılı Yönerge ile<sup>219</sup>, mesleki risklerin önlenmesi, risk ve kaza faktörlerinin ortadan kaldırılması ve işçilerin ve temsilcilerinin bilgilendirilmesi konularında genel ilkeler belirlenmiştir. Bu kapsamda AB'de işverenler; işçilerin sağlık ve güvenliği ile ilgili riskleri ve bu çerçevede iş aletlerinin seçimini, kullanılan kimyasal maddeleri veya hazırlıkları ve iş yerlerinin donanım bakımından uygunluğunu değerlendirmek; ilk yardım ve yangın gibi hususlarda gereken önlemleri almak; işçileri mesleki güvenlik ve sağlık konularında bilgilendirmek ve bir işçinin üç işgününden fazla süreyle iş göremezliği ile sonuçlanan meslek kazalarının bir listesini tutmak ve işçilerin maruz kaldığı iş kazalarının raporlarını yazmakla yükümlüdürler.

İşçiler ise, üretim araçlarını ve güvenlik aletlerini doğru kullanmak; sağlık ve güvenliği bakımından tehlike arz eden durumlarda işverenleri uyarmak ve işyerinin sağlığı ve güvenliği için işverenlerle işbirliği yapmak durumundadırlar. Tüm bu

---

<sup>218</sup> EC, Commission Directive 91/322/EEC of 29 May 1991 on Establishing Indicative Limit Values by Implementing Council Directive 80/1107/EEC on the Protection of Workers from the Risks Related to Exposure to Chemical, Physical and Biological Agents at Work, (OJ L 177 , 05/07/1991 s.22 – 24).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F1107+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F1107+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

<sup>219</sup> EC, Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the Introduction of Measures to Encourage Improvements in the Safety and Health of Workers at Work, (OJ L 183 , 29/06/1989 s.1 – 8 ).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=89yüzde2F391+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=89yüzde2F391+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

hususların yanı sıra, düzenli aralıklarla sağlık kontrolleri yapılmalı ve özellikle hassas risk grupları kendilerini etkileyen tehlikelere karşı korunmalıdır.

Konsey, aynı zamanda, çalışma hayatına ilişkin 7 alanda (iş yerleri, iş aletleri, kişisel koruyucu donanımlar, görsel aletlerle çalışma, sırt hasarlanması riski içeren ağır yük taşıma, geçici veya hareketli çalışma alanları, balıkçılık ve tarım) iş sağlığını ve güvenliğini düzenleyen detaylı Yönergeler kabul etmiş; böylece bu alanda geniş bir AB mevzuatının oluşmasına neden olmuştur.

91/383 sayılı Konsey Yönergesi ile<sup>220</sup> de, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tüm mevzuatın, hiçbir ayrımcılık gözetilmeden kısmi süreli ya da geçici süreli çalışan işçilere de uygulanmasına karar verilmiştir.

Son olarak, 23-24 Mart 2005 AB Konseyi Zirvesi'nde gözden geçirilen Lisbon Stratejisi kapsamında, iş sağlığı ve güvenliğine dair, 2007-2012 arasında, güvenliğe ilişkin yeni tedbirlerin ele alınacağı ve bunların asgari düzeyde tutularak "az kaza- çok verimlilik" ilkesinin yerine getirilmesine yönelik bir strateji planı yürütülmesine karar verilmiştir<sup>221</sup>.

## **2. İstihdamda Ayrımcılığı Önlemeye İlişkin Kadın Erkek Eşitliğine İlişkin Yönergeler**

AB, 76/206 sayılı Yönerge ile<sup>222</sup>, istihdam, mesleki eğitim, terfi ve çalışma koşulları bakımından kadınlarla erkekler arasında muamele eşitliğinin uygulanması hükmünü kabul etmiştir. Söz konusu yönerge, sektör veya faaliyet alanı ne olursa olsun tüm işlere, pozisyonlara ve mesleki hiyerarşinin tüm basamaklarına ulaşmada

<sup>220</sup> EC, Council Directive 91/383/EEC of 25 June 1991 Supplementing the Measures to Encourage Improvements in the Safety and Health at Work of Workers with a Fixed- Duration Employment Relationship or a Temporary Employment Relationship, (OJ L 206 , 29/07/1991 s. 19 – 21). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F383+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F383+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

<sup>221</sup> KOK, Facing, s. 29.

<sup>222</sup> EC, 80/1117/EEC: Council Decision of 4 December 1980 Amending Decisions 75/459/EEC, 76/206/EEC, 77/803/EEC and 77/804/EEC Concerning European Social Fund Aid Measures for Certain Categories of Persons, (OJ L 332 , 10/12/1980 s. 17 – 18). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=76yüzde2F206+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=76yüzde2F206+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search) , (12.11.2005).

cinsiyet ayrımcılığının ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. Muamele eşitliği prensibinin, mesleki eğitimin bütün türlerine ve seviyelerine erişim ile işten çıkarma koşulları da dahil olmak üzere tüm çalışma koşullarına uygulanması gerekmektedir. Yönerge ayrıca, muamele eşitliğinin uygulanması bakımından haksızlığa uğradığı inancında olan vatandaşların ulusal yargı sistemlerinde haklarını arayabilmeleri için üye ülkelerin gerekli tedbirleri ulusal mevzuatlarına yansıtılmalarını öngörmektedir. Ancak bu hükümlerin üye ülkelerde etkin bir şekilde uygulanmadığının görülmesi üzerine Komisyon, Adalet Divanı'nın da aldığı kararlar ışığında, ispat yükümlülüğüne dair mevzuatı geliştirmiştir. 97/80 sayılı Yönerge ile<sup>223</sup>, muamele eşitliği prensibinin ihlal edilmediğini ispat etme yükümlülüğünün davalıya ait olduğunu ifade etmiş; bunu sağlamak için üye ülkelerin gerekli tedbirleri almalarını öngörmüştür.

Birlik, kadın-erkek arası ücret eşitliğini de sağlamak amacıyla 1975 tarihli Kadın ve Erkek için Eşit Ücret Prensibinin Uygulanması Yönergesini çıkartmış ve bu yasal çerçevede, kadın ve erkeğin aynı işveren için çalışması koşuluyla, kadının, aynı işi yapan erkekle aynı ücreti alması gerektiği belirtilmiştir. Topluluk hukuku, kadın ve erkeğin aynı işveren için farklı işler yaptığı durumlarda ise, eşit değerde iş için eşit ücret alma hakkını tanımaktadır. Bu durum, bir kadın (veya erkek) diğer cinsle aynı zorlukta bir iş yaptığında, işleri farklı olsa bile, kadına (veya erkeğe) aynı ücret veya ek yardımların verilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Avrupa Komisyonu, cinsiyetleri farklı olan çalışanların eşit değerdeki işler için eşit ücret alıp almadıklarının değerlendirilmesine yardımcı olmak için, “kadın ve erkeklere eşit değerdeki iş için eşit ücret uygulanmasına ilişkin uygulama kuralları”nı düzenlemiştir. Bu kurallar bağlayıcı olmamakla birlikte, işverenler ve sendika temsilcileri için öneriler sunmaktadır<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> EC, Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the Burden of Proof in Cases of Discrimination Based on Sex, ( OJ L 014 , 20/01/1998 s. 6 – 8).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F80+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F80+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).

<sup>224</sup> EU, A Code of Practice on the Implementation of Equal Pay for Work of Equal Value for Men and Women, European Union, Employment and Social Affairs, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10905.htm>, (19.12.2005).

AB'nin kadın-erkek eşitliğine yönelik düzenlemeleri çalışma hayatının yanı sıra sosyal güvenlik sistemlerini de kapsamaktadır. Birlik, sosyal güvenlik alanında kadınlarla erkekler arasında muamele eşitliğinin sağlamaya yönelik bağlayıcı ve detaylı hükümlere sahiptir. 79/7 sayılı Yönerge ile<sup>225</sup>, sosyal güvenlik sisteminin uygulama alanında ve sisteme girmede, prim yükümlülüğünde ve primlerin hesaplanmasında, doğrudan ya da dolaylı bir şekilde cinsiyet temelli ve özellikle de medeni duruma ve kişinin aile içindeki konumuna bağlı olarak ayrımcılık yapılması yasaklanmıştır. Yönerge, emeklilik yaşının belirlenmesi ve çocuk bakımıyla ilgili hakların düzenlenmesi konularını ise üye devletlerin yetkisine bırakmıştır. Birlik, yasayla tesis edilen sosyal güvenlik rejimlerinin yanı sıra, yasaya dayanmayan ancak belli bir meslek grubu veya sektörde, yasaya dayalı rejimlere ek olarak oluşturulan mesleki sosyal güvenlik sistemlerinde de kadın-erkek eşitliğini öngörmektedir. Aynı zamanda, sosyal güvenlik sisteminde kadınlarla erkekler arasında muamele eşitliği prensibini, tarım dahil, kendi nam ve hesabına çalışan kişiler için de uygulamaktadır.

Birlik, kadınlara fırsat eşitliğinin sağlanması kapsamında, çalışan kadınların hamilelik dönemi ve sonrasında iş ve aile hayatlarını uyumlu bir şekilde sürdürmelerine yönelik düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda, hamile kadınların doğum öncesi ve/veya doğum sonrası en az 14 hafta kesintisiz doğum izni kullanabileceği, anne ya da babanın çocuk 8 yaşına gelene kadar üçer aylık "ebeveyn izni" alabileceği ve hamileliğin başlangıcından doğum izninin bitişine kadar işten çıkarmaya karşı koruma sağlandığı hükme bağlanmıştır. Birlik aynı zamanda, hamile ve yeni doğum yapmış kadınların işyerindeki sağlığına ilişkin önemli düzenlemeler getirmiştir. Bu çerçevede, işverenler, Komisyon tarafından belirlenen kriterlere göre işyerinde hamile ve yeni doğum yapmış kadınların karşılaşılabileceği riskleri saptayarak alınacak önlemleri belirlemek ve işçileri ve/veya işçi temsilcilerini alman önlemler hakkında bilgilendirmek durumundadır.

---

<sup>225</sup> EC, Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the Progressive Implementation of the Principle of Equal Treatment for Men and Women in Matters of Social Security, (OJ L 006 , 10/01/1979 s. 24 – 25).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F7+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&Rec hType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F7+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&Rec hType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).



AB Komisyonu, kadın-erkek eşitliğini sağlamanın yalnızca mevzuatla mümkün olamayacağı gerçeğinden yola çıkarak, hazırladığı kapsamlı yönergelerin yanı sıra, kadın-erkek eşitliği alanında yürütülen faaliyetleri desteklemek amacıyla “Eylem Programları” yürürlüğe koymuştur. Genellikle dört yılda bir sürelerle yenilenerek uygulanan bu programların 20 yılı aşkın süredir uygulamada kalmasının sebebi, kadın-erkek eşitliği alanında elde edilen başarıları sürdürme çabasının yanı sıra, her ne kadar mevzuatla katı şekilde korunsa da, kadın-erkek eşitliğinin günlük hayatta ve özellikle uygulamada tam olarak sağlanamamış olmasıdır. Kadın-erkek eşitliği alanında elde edilen önemli kazanımlara rağmen, kadınların sosyal, ekonomik ve siyasi alanda erkeklerle aynı katılım ve temsil düzeyine sahip olmaması, kadınların halen şiddete maruz kalması bunun belirgin göstergeleridir. Topluluk ayrıca, 2001-2005 yılları için kadın-erkek eşitliği alanında bir Çerçeve Strateji belirlemiştir. Bu, AB’de kadın-erkek eşitliği alanında yürütülen tüm girişimlerin eşgüdümünün sağlanması amacını taşımaktadır. Dolayısıyla, mevcut 5. Eylem Programı da bu Çerçeve Strateji’nin bir parçası olarak kabul edilmiş ve Program kapsamında Çerçeve Strateji’nin öngördüğü hedeflere yönelik faaliyetlerin desteklenmesi kararlaştırılmıştır. Program da Çerçeve Strateji gibi 2001-2005 yılları arasında yürütülmekteydi. Çerçeve Strateji’de belirlenen hedefler şunlardır<sup>226</sup>; kadınların istihdamının, kadınlar arasında işsizliğin ve kadın-erkek arasındaki ücret farkının azaltılması; siyasi, ekonomik ve sosyal alanlarda kadınların karar alma mekanizmalarına katılımının; sosyal koruma, doğum izni ve çalışma saatleri konularında uygulanan topluluk mevzuatının iyileştirilmesini amaçlayan faaliyetlerin yanı sıra ulaşım, kamu sağlığı, ayrımcılıkla mücadele gibi kadınların günlük hayatlarını etkileyen her türlü politikada kadın-erkek eşitliği boyutunun dikkate alınması; kadın hakları, fırsat eşitliği ve kadın-erkek ayrımcılığından kaynaklanan şiddete karşı mücadele edilmesi; toplumdaki kadın ve erkek rollerini belirleyen veya etkileyen değer, norm, davranış ve hareketlerin değiştirilmesidir.

Bu kapsamda program; işbirliğine dayalı faaliyetler geliştirmek, bu alanda tüm toplum kesimlerini bilinçlendirmeyi hedefleyen kampanyalar düzenlemek, ortak

---

<sup>226</sup> EC, Commission of the European Communities, “Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005)”, COM(2000),335 final, 7.6.2000, European Commission, Brussels. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/framework/2\\_en.html#1](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/framework/2_en.html#1), (19.12.2005).

bir veri tabanı kurmak ve taraflarla ortak projeler gerçekleştirmek yoluyla ekonomik, siyasal ve sosyal hayatın tüm alanlarında kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yönelik faaliyetlere katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

### 3. Engellilerin İstihdamına Yönelik Yönergeler

AB'nin sosyal politika ve istihdam alanında engellilere yönelik uygulamalarının yasal zeminini, İstihdam ve Meslekte Eşit Muamelenin Genel Çerçevesini Belirleyen 2000/78 sayılı Yönerge<sup>227</sup> oluşturmaktadır. Söz konusu Yönerge kapsamında, engellilerin işe girişi, çalışma koşulları, terfisi, mesleki eğitimi ve meslek kuruluşlarına üyeliğinde herhangi bir ayrımcılık uygulanamaz. İşverenler, bu alanda muamele eşitliğinin sağlanması ve işyerlerinin engelli kişilerin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde düzenlenmesi konusunda gerekli tedbirleri almak zorundadır. Bu tedbirlerin, işverenin mali kaynakları kapsamında makul olmayan bir külfet getirmesi halinde, işverenler, ilgili üye ülkenin engellilerle ilgili politikası çerçevesinde desteklenmek durumundadır.

Yönergenin, istihdam piyasalarına ilişkin her tür ayrımcılık ve eşitsizlikle mücadele için uluslararası işbirliğinin sağlanmasını hedefleyen EQUAL (2000-2006) girişimiyle desteklenmesine karar verilmiştir. Engellilere yönelik ayrımcılıkla mücadelede asgari standartların belirlendiği yönergenin, üye ülke politikaları ile geliştirilmesi öngörülmektedir<sup>228</sup>. Bu çerçevede, engelli kişilerin çalışma hayatına katılımını artırmaya yönelik üye ülke düzenlemeleri her üye ülkenin istihdama ilişkin Ulusal Faaliyet Programı tarafından belirlenmekte ve söz konusu Programda, üye ülkelerin bu alanda kaydettiği ilerlemelere de yer verilmektedir.

---

<sup>227</sup> EC, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, (OJ L 303 , 02/12/2000 s. 16 -22).  
[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F78+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F78+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).

<sup>228</sup> EC, the European Union Disability Strategy. European Commission, s. 4.  
[www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/disability/strategy\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/disability/strategy_en.html), (19.12.2005).

#### 4. Sosyal Güvenlik ve İstihdama İlişkin Yönergeler

AB’de sosyal güvenlik sistemleri, üye ülkelerin yetki alanına girmektedir. Bundan dolayı, AB düzeyinde kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir. Ancak, Birlik kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ve Tek Pazarın etkin işleyişinin sağlanması amacıyla, üye ülke sosyal güvenlik mevzuatlarının eşgüdümünü sağlamayı hedeflemiştir. Bu kapsamda Birlik, Sosyal Güvenlik Rejimleri’nin İstihdam Edilenlere ve İstihdam Edilen Kişilerin Toplulukta Serbest Dolaşan Aile Bireylerine Uygulanmasına dair 1408/71 sayılı Tüzük ile<sup>229</sup>, bu Tüzüğün uygulanmasını sağlayan 574/72 sayılı Tüzüğü<sup>230</sup> kabul etmiştir. Söz konusu mevzuat, hastalık ve analık ödenekleri, maluliyet ödenekleri, yaşlılık aylıkları, dulluk aylıkları, iş kazaları ve meslek hastalıkları ödenekleri, ölüm aylıkları, işsizlik ödenekleri ve aile yardımları başlıkları altında sekiz sosyal güvenlik kolunu kapsamakta ve söz konusu sosyal güvenlik kolları AB tarafından detaylı bir şekilde tanımlanmaktadır. Mevzuat, ödeneklerden yararlanma, ödenekleri sürdürme veya ödenek miktarlarının hesaplanmasında, işçilerin farklı üye ülkelerde geçirdikleri tüm süreleri birleştirmeyi ve kişilerin sosyal güvenlik haklarını korumayı hedeflemektedir. Bu korumadan, bir veya birden fazla üye ülkenin mevzuatına tabi olan işçiler, serbest çalışanlar, bu kişilerin aile bireyleri ve geride kalan hak sahipleri yararlanmaktadır.

AB’nin sosyal güvenlik alanındaki düzenlemelerinin önemli bir kısmı, muamele eşitliği alanında görülmektedir. Birlik, 79/6 sayılı Sosyal Güvenlikte Kadın ve Erkekler Eşit Muamele Prensiplerinin Uygulanması hakkındaki Yönerge ile<sup>231</sup>,

---

<sup>229</sup> EC, Regulation (EEC) No 1408/71 on the Application of Social Security Schemes to Employed Persons, to Self-Employed Persons and to Members of their Families Moving within the Community and Council Regulation, (OJ L 114 , 27/04/2006 s. 1 – 8). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1408yüzde2F71+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1408yüzde2F71+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).

<sup>230</sup> EC, Commission Regulation No 89/2001 of 17 January 2001 Amending Council Regulation (EEC) No 574/72 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the Application of Social Security Schemes to Employed Persons, to Self-Employed Persons and to Members of their Families Moving within the Community, (OJ L 014 , 18/01/2001 s. 16 – 21). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=574yüzde2F72+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=574yüzde2F72+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).

<sup>231</sup> EC, 79/6/EEC: Council Decision of 18 December 1978 Accepting the Customs Cooperation Council Recommendation of 13 June 1978 concerning the Amendment of Articles XIV (a) and

hastalık, malullük, iş kazaları, meslek hastalıkları, işsizlik ve sosyal yardım ödemelerinde kadın erkek eşitliğinin gözetilmesini amaçlamakta; 86/378 sayılı Yönerge ile<sup>232</sup> mesleki sosyal güvenlik programlarına kadın-erkek eşitliğini yerleştirmekte ve 86/613 sayılı Yönerge ile<sup>233</sup> sosyal güvenlikte muamele eşitliği prensibi, tarım dahil kendi namına çalışan kişilere de uygulanmaktadır. Birlik aynı zamanda 2000/43<sup>234</sup> ve 2000/78<sup>235</sup> sayılı Yönergeler ile sosyal güvenlik de dahil olmak üzere çalışma hayatının her alanında ırk, etnik köken, din veya inanç, engelli olma, yaş ve cinsel tercih gözetilmeden eşit muamele ilkesinin uygulanmasını gerektiğini ifade etmiştir.

AB üye ülkeleri kendi sosyal koruma sistemlerine sahip olmakla birlikte; AB Antlaşması'nın 2. maddesinde belirtilen “sosyal korumanın yüksek düzeyde geliştirilmesi” hedefi, değişen toplumsal ve ekonomik koşullarla da birleşince, sosyal korumanın çağdaştırılması ve sosyal dışlanmanın önlenmesi alanlarında AB düzeyinde işbirliğinin güçlendirilmesini gerektirmiştir. Lisbon Zirvesi'nde, basta emeklilik sistemleri olmak üzere tüm sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde sürdürülebilirliğinin sağlanması, sosyal katılımın ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması için gerekli reformların yapılması gerektiği ifade edilmiş ve bu çerçevede

---

XVI (d) of the Convention on Nomenclature for the Classification of Goods in Customs Tariffs, (OJ L 006 , 10/01/1979 s. 23 – 23).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F6+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F6+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).

<sup>232</sup> EC, Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986 on the Implementation of the Principle of Equal Treatment for Men and Women in Occupational Social Security Schemes, (OJ L 225 , 12/08/1986 s. 40 – 42).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F378+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F378+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).

<sup>233</sup> EC, Council Directive 86/613/EEC of 11 December 1986 on the Application of the Principle of Equal Treatment Between Men and Women Engaged in an Activity, Including Agriculture, in a Self-Employed Capacity, and on the Protection of Self-Employed Women During Pregnancy and Motherhood, (OJ L 359 , 19/12/1986 s. 56 – 58).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F613+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F613+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).

<sup>234</sup> EC, Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, (OJ L 180 , 19/07/2000 s. 22 – 26).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F43&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F43&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).

<sup>235</sup> EC, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, ( OJ L 303 , 02/12/2000 s.16 – 22 ).

[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F78&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F78&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).

AB seviyesinde işbirliğinin önemi vurgulanmıştır. Lisbon Zirvesi'nden bugüne, esas olarak emeklilik sistemleri ve bu sistemlerin hem sosyal hem kamu finansmanı boyutlarını dikkate alan reform stratejilerinin üzerinde durulmuştur. Sosyal dışlanmanın önlenmesi alanında da, en mağdur durumda olanlara yardım edilmesini ve dışlanma risklerinin önlenmesini içeren ortak hedefler belirlenmiş; üye ülkelerin bu hedeflere ulaşmak üzere öngördükleri tedbirleri içeren ulusal eylem planları tamamlanmış ve sağlanan gelişmeleri ölçmek üzere karşılaştırılabilir göstergeler geliştirmek ve kabul edilmelerini sağlamak amacıyla da önemli çalışmalar yapılmıştır.

#### IV. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

1970'li yıllardan beri Avrupa'da işgücü piyasasında yüksek ve sürekli işsizlikle birlikte yeterli miktarda iş yaratılmaması işgücü piyasasının bir özelliği olarak görülmektedir. 2000'li yıllarda da işsizlik sorununun hala Avrupa ülkeleri için ciddi bir sorun olduğu ileri sürülmektedir<sup>236</sup>. Bunun sonucu olarak Lisbon Zirvesinden bu yana AB Avrupa İstihdam Stratejisini ekonomik ve sosyal ajandanın birinci ve en önemli önceliği olarak kabul etmiştir. Bu bağlamda, Avrupa istihdam stratejisinin temel hedefi, nitelik ve nicelik olarak daha çok ve daha iyi işler yaratılması olarak özetlenmiştir.

Avrupa istihdam stratejisi temel olarak Amsterdam Antlaşması ile oluşturulmuştur. 1997 yılında gerçekleşen Luxembourg Zirvesinde, AB üyesi ülkelerin devlet veya hükümet başkanları, aktif istihdam politikaları geliştirmek amacıyla, Amsterdam Antlaşması'nda yer aldığı şekliyle Avrupa istihdam stratejisini kabul etmişlerdir. Bu sayede işsizler için sadece gelir desteği üzerinde yoğunlaşmak yerine, iş arayanların istihdam edilebilirliği, girişimcilik, işletmelerin ve çalışanların ekonomik ve teknolojik değişime uyum yeteneği, kadınlar, erkekler ve özürlü insanlar için fırsat eşitliği konuları üzerinde durularak, önleyici tedbirler hedeflenmiştir. Bu strateji ile birlikte, üye devletlerin hükümetleri, yukarıda belirtilen dört temel unsur çerçevesinde ayrıntılı politikalar kabul etmişlerdir. Böylece, üye

---

<sup>236</sup> EC, Recent, s. 73.

devletler arasında işgücü piyasalarına yönelik uygulanacak politikalarda bir eşgüdüm sağlanmıştır. Buna göre her yıl Komisyon'dan gelen bir teklif üzerine Konsey istihdama yönelik hedefleri belirler, her üye ülke ise bu ilkelere yönelik ulusal eylem planını oluşturur. Böylece AB, istihdam politikasına hem kendi politikası yoluyla hem de üye devletlerin politikalarını destekleyerek katılma olanağı bulmaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde belirlenen istihdam kuralları dört temel unsurdan oluşmuştur. Bunlar<sup>237</sup>; İstihdam edilebilirlik kapsamında; özellikle gençler, kadınlar ve uzun süredir işsiz olanlarla, işgücü piyasasında, rekabet gücü daha az olan diğer grupların beceri açığını kapatarak istihdam edilebilirliklerini arttırmak, girişimcilik kapsamında; serbest çalışmayı teşvik ederek, vergilendirme sisteminde reform yaparak ve yeni iş kaynakları belirleyerek yeni bir girişimcilik kültürü ve ruhu yaratmak, uyarlanabilirlik kapsamında, teknolojik değişmelere ve bilgi toplumuna ekonomilerin, piyasaların, firmaların, organizasyonların ve işgücünün “uyum sağlama yeteneği”nin artırılarak yeni çalışma biçimleri için işçilerin kapasitesini güçlendirmek. Aynı zamanda, iş örgütlenmesini, rekabetin sürdürülmesini sağlayacak şekilde değiştirmek, fırsat eşitliği kapsamında ise; başta kadınlar olmak üzere, azınlıklara, özürllülere ve diğer dezavantajlı gruplara istihdama geçişte eşit fırsatların sağlanmasıdır. Böylece, kadın ve erkeklerin işgücü piyasasında eşit fırsatlara sahip olabilecekleri, aile ve iş yaşamlarını daha iyi uzlaştırabilecekleri koşulları yaratılmış olacaktır. Amaç, kadınların işgücü piyasasına katılım oranını yükseltmektir<sup>238</sup>.

Benimsenen kurallar ile AB Üyesi Devletler, Avrupa ekonomisinin ve Avrupa işyerlerinin, kadınların yaratıcılık, kabiliyet ve becerilerinden tam olarak yararlanmalarını ve kadınlarla erkeklerin iş ve aile yaşamlarını daha iyi dengelemelerine olanak tanımalarını sağlayacak koşulları yaratmak için çabalarını birleştirmişlerdir<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> EP, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions. European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm), (25.12.2005).

<sup>238</sup> EC, Recent, s. 123.

<sup>239</sup> A.k., s. 126.

Avrupa İstihdam Stratejisi üye devletlere rehberlik etmekle kalmaz; aynı zamanda, bütün AB politikalarının ayrılmaz bir parçasını oluşturur ve bölgesel, ulusal ve Avrupa düzeyinde eşzamanlı olarak izlenir. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin bir parçası olarak, üye devletler, istihdam politikalarının, yıllık bir döngü içinde eşgüdümünü sağlarlar<sup>240</sup>.

Yılın başında, Komisyon'dan gelen bir teklif üzerine, Konsey bir dizi öncelikli eylem alanlarını onaylar, İstihdam Kılavuz İlkelerini tespit eder. Bu kılavuz ilkeler, somut hedefler içerirler. Her ülke, kılavuz ilkelerin o ülkenin durumuna en uygun şekilde nasıl uygulamaya konulacağı gösteren bir ulusal eylem planı oluşturur; bu süreçte, sendikalar, işverenler, yerel ve bölgesel yönetimler gibi çok çeşitli sosyal taraflar yer almalıdır. Komisyon ve Konsey, her ulusal eylem planını beraberce inceleyip Aralık ayındaki AB Konseyi'ne (AB zirvesi) bir rapor sunarlar. Komisyon, aynı zamanda, gelecek yıl için Avrupa Kılavuz İlkeleri'nin revizyonu üzerine bir tavsiye sunar<sup>241</sup>.

Komisyon'dan gelen bir teklif üzerine, AB Konseyi, eğer uygun ise, üye devletlerin hükümetlerine özel tavsiyelerde bulunabilir. Başka bir ifadeyle, istihdam politikası hedeflerine ulaşmakta onlara yardım etmek için özel tedbirler tavsiye edebilir. Böylece, istihdam politikasına AB'nin katılması hem kendi politikası yoluyla hem de üye devletlerin politikalarını desteklemek suretiyle iki yoldan gerçekleşir.

## **A. Hedefleri**

Avrupa istihdam politikası, tek paraya geçilmesiyle değişim göstermiştir. Tek paraya geçişin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerini engellemek aynı zamanda değişen koşullara işgücü piyasasının uyumunun sağlanması için Avrupa istihdam stratejisinin temel hedefleri, ekonomik yeniden yapılanma ile uyumlu olarak

---

<sup>240</sup> EC, the Co-ordination of Employment Policies at EU Level. European Commission, s. 3.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm), (27.12.2005).

<sup>241</sup> A.k., s. 5.

istihdamın artırılması, genel istihdam düzeyinin ve kadınlarla yaşlıların istihdam oranlarının artırılması ve ömür boyu öğrenme sistemlerinin geliştirmesi olmuştur<sup>242</sup>.

## 1. Genel İstihdam Düzeyinin Artırılması

AB'de 55 yaş civarındaki işçilerin işgücü piyasasından giderek daha erken ayrılmasının yanı sıra genç nüfusun işgücü piyasasına girişi de giderek daha ilerleyen yaşlarda olmaktadır. Bu nedenle, genel istihdam düzeyinin artırılması hem işgücü piyasasına giriş hem de işgücü piyasasından çıkış bakımından ele alınması gereken bir sorundur.

1970' ten 2000 yılına gelindiğinde; işgücü piyasasındaki 15-19 yaş aralığındaki aktif genç erkek nüfus yüzde 60'dan yüzde 33'e ve 20-24 yaş aralığındaki aktif genç erkek nüfus ise yüzde 88'den yüzde 70'e düşmüştür. İşgücü piyasasına katılan 55-59 yaş grubundaki yaşlı erkek nüfusun oranı ise yüzde 86'dan yüzde 69'a ve 60- 64 yaş aralığındaki grupta ise bu düşüş yüzde 67'den yüzde 33'e gerilemiştir. Buna karşın, en verimli çalışma yaşında olan 25-54 yaş aralığındaki erkek nüfus ise neredeyse sabit kalmış, 1970 yılında işgücü piyasasına katılımı yüzde 97-98 iken 2000'li yıllarda yüzde 95-96'ya gerilemiştir<sup>243</sup>.

1970'li yıllarda 15-19 yaş grubundaki her iki kadından biri çalışırken, 2000'li yıllarda her dört kadından biri çalışır haldedir. En verimli çalışma yaşında olan kadınların işgücü piyasasına katılma oranı ise yüzde 50'den yüzde 80'e çıkmıştır. Bu artışla birlikte 55-59 yaş grubundaki kadınlarında çalışma oranı yüzde 35'ten yüzde 44'e çıkmış ancak 60-64 yaş grubundaki kadınların çalışma oranı ise yüzde 20'den yüzde 15'e gerilemiştir. Giderek azalan istihdam oranları ve yüksek işsizlik AB'de sürekli bir problem haline gelmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi, istihdam durumunda önemli yapısal yenilikler geliştirse ve etkili ilerlemeler kaydedilmiş olsa bile AB dünya çapındaki rakipleriyle kıyaslandığında, işsizliğin

---

<sup>242</sup> EC, High, s. 40.

<sup>243</sup> A.k., s. 42.



önlenmesi sorununda hala başarılı olabilmiş değildir. Bununla birlikte, bu problemin evrensel ya da sistemden kaynaklı olduğunu ileri sürülmektedir<sup>244</sup>.

AB'deki en önemli istihdam sorunu, genç, yaşlı ve aynı zamanda kadınların işsizlik oranındaki yükseklidir. Ancak, bu gruplardaki işsizlik oranları üye ülkeler arasında belirgin şekilde farklılık gösterebilmektedir. Bu karşın, bir bütün olarak AB'de istihdamı arttırmak için gençlerin (15-24 yaş grubu), kadınların ve yaşlı çalışanların ( 55-64 yaş grubu) istihdam oranlarının artırılması hedeflenmiştir<sup>245</sup>.

## 2. Kadınların İstihdam Düzeyinin Artırılması

AB'ye üye 15 ülkeye bakıldığında, çalışma çağındaki 6,4 milyon kadının, istemelerine rağmen, ücretli bir iş bulamadığı anlaşılmaktadır. Buna 6,6 milyon işsiz kadın eklendiğinde, kadın işgücü arzı fazlası 13 milyona ulaşmaktadır<sup>246</sup>. Bununla beraber, esnek çalışma, kısmi süreli çalışma gibi, a-tipik çalışma biçimleri kadınların işgücü piyasasına katılma konusunda karar vermelerinde belirleyici olabilmektedir. Kadınlar belli sürelerde örneğin, annelik izni dolayısıyla çalışma yaşamını terk ettiklerinde tekrar çalışma hayatına dönmede zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Bunun için, Üst Düzey Grup, çeşitli politikalar ve düzenlemelerle kadınlar gibi, erkeklerin de çocuk bakımı amacıyla belli sürelerde çalışma yaşamından ayrılmalarını olanaklı kılmanın olumlu bir girişim olacağını ileri sürmektedir. Ayrıca, önlemlerin başarılı ve etkin olabilmesi için işgücü piyasasında pasif durumda olan kadınların işgücü piyasasına katılmalarının desteklenmesi ve teşvik edilmesine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Avrupa ülkelerinin çoğunda kadınların işsizlik oranı yüksektir. Gerçekten, AB'de kadınların işsizlik oranı yüzde 16'dır. Öyleyse, ayrımcılığı önleyecek yasaların hazırlanması gereklidir<sup>247</sup>.

Öte yandan, çalışma yaşamında gelir farklılıkları da kadınlar için caydırıcı bir etkiye sahiptir. Ayrıca, çocuklar ve bakım gereksinmesi olanlar için gerekli

---

<sup>244</sup> EC, Extraordinary, s. 3.

<sup>245</sup> EC, High, s. 43.

<sup>246</sup> KOK, Job, s. 40.

<sup>247</sup> EC, Extraordinary, s. 8.

hizmetlerin sağlanamaması da kadınların işgücü piyasasına katılımında ve kısmi süreli işler yerine tam süreli işlerde çalışmalarını engelleyici olabilmektedir. Gerçekten, İtalya ve İspanya gibi çocuk bakım hizmetlerinin yetersiz olduğu ülkelerde kadınların istihdam oranının düşük olduğu görülmektedir. Buna karşılık, Danimarka ve Finlandiya gibi çocuk bakım hizmetlerinin sağlandığı ülkelerde ise kadınların istihdam oranı yüksektir. Öyleyse, bakım hizmetlerinin sağlanması ve yaygınlaştırılması kadınlara yeni iş fırsatları yaratılması anlamına gelmektedir<sup>248</sup>.

2002 yılında Barcelona’da toplanan Avrupa Konseyi’nde, üye ülkeler çocuk bakımı hizmetleri sağlanması hedefinde anlaşmışlardır. 3 yaşından küçük çocukların en az yüzde 33’üne ve 3 ile 7 yaş arasındaki çocukların en az yüzde 90’ına 2010 yılına kadar bakım hizmetleri sağlanacağı belirtilmiştir. Ancak, Barcelona’da belirlenen bu hedefe 2005 yılına gelindiğinde pek az üye ülke yaklaşabilmiştir. Bu nedenle, Üst Düzey Grup, kadınların istihdamının artırılmasında üye ülkelerin ve sosyal tarafların, işgücü piyasasından kaynaklanan maddi engellerin kaldırılması, çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin iyileştirilmesi ve yaygınlığının ve a-tipik çalışmanın avantajlarının artırılması için önlemler alınmasını salık vermektedir<sup>249</sup>.

### **3. Yaşlı Çalışanların İstihdam Düzeyinin Artırılması**

AB’de, bir yandan ortalama ömrün uzaması, diğer yandan doğum oranlarının düşmesi nüfusu olduğu gibi, işgücünün miktarını azaltmakta ve yaş ortalamasını yükseltmektedir. 2004 yılı için, AB’de yaşlı nüfusun istihdam oranı 15 üye ülke için yüzde 40 iken yeni üye ülkelerde sadece yüzde 30’dur. Bu durum yaşlılık aylığı ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini tehlikeye düşürmektedir. Üstelik, günümüzde uluslararası rekabet yaşlı çalışanların da uyum sağlamasını gerektirmektedir<sup>250</sup>.

Stockholm Zirvesi’nde, 2010 yılına kadar, yaşlı çalışanların istihdam oranını - yeni üye ülkeler için henüz ulaşılabilir olmasa bile - yüzde 50’ye yükseltmek

---

<sup>248</sup> KOK, job, s. 41.

<sup>249</sup> EC, High, s. 44.

<sup>250</sup> KOK, job, s. 43.

hedeflenmiştir. Ayrıca, Barcelona hedefleri için de üye ülkelerde işgücü piyasalarından ayrılanların ortalama yaşını 60'tan 65'e çıkarmak hedeflenmiştir. Bu noktada, işgücü piyasasından ayrılma yaşını geciktirmek için çalışanların uzun bir iş kariyerine sahip olmasının sağlanması önem taşımaktadır. Bu hedef, çalışma yaşamından erken ayrılmanın önlenmesi için yasal emeklilik yaş sınırının ve emekli aylığı sisteminin iyileştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu anlamda, Avrupa İstihdam Stratejisinin hem çalışma koşulları açısından, hem de aktif yaşlanma bakımından sağlanacak üstünlüklere odaklandığı anlaşılmaktadır<sup>251</sup>.

Stresli ve tek düze çalışma koşulları sağlığın bozulmasına ve böylece çalışma hayatından erken ayrılmalara neden olmaktadır. Bu nedenle, çalışma hayatının uzatılmasına iş memnuniyetinin artırılmasıyla destek olunması önerilmektedir. Aynı zamanda, yaşlı çalışanların ömür boyu öğrenmeyle niteliklerinin artırılması gerektiği, aksi halde istihdam edilebilirlikleri için değişen nitelik gereksinimlerini sağlamalarının mümkün olmayacağı belirtilmektedir. Bu arada, sosyal güvenlik sistemlerinin erken emekliliği teşvik eden unsurlarının azaltılması gerekebilir. Bu bağlamda, Üst Düzey Grup'un tavsiyeleri arasında çalışma yaşamından erken ayrılmaya neden olan faktörleri azaltmak ve erken emeklilik uygulamalarını sınırlandırmak; emeklilerin istemeleri halinde geçici ya da kısmi süreli işlerde çalışmalarını sağlayarak, yeniden çalışma hayatına dönmelerini mümkün kılmak; ömür boyu öğrenmeyi uygulamaya koymak; çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve özellikle yaşlı çalışanların yetkinlik ihtiyaçlarını karşılamak için iş organizasyonunun çağdaştırılmasını sağlamak yer almıştır<sup>252</sup>.

Bu tavsiyelere göre; herkesin bilgi toplumunun gerektirdiği becerilere sahip olması ve kariyer gelişimleri desteklenmelidir. İşgücü piyasasında beceri açığını giderebilmek amacıyla ömür boyu öğrenme stratejileri uygulanmalı, temel ve mesleki eğitim sistemlerinin kalitesi iyileştirilmelidir. İnsana yatırımı teşvik eden politikalar oluşturulmalı, özellikle işletmecilerin ve bireylerin verimliliğini yükseltecek, rekabet yeteneği ve aktif yaşlanmayı sağlayacak eğitim yatırımlarının artırılması sağlanmalıdır. Kadın, genç ve yaşlılarla ilgili bu politikaların

---

<sup>251</sup> KOK, Facing, s. 38.

<sup>252</sup> EC, High, s. 46.

uyumlulaştırılması ile çalışma hayatının uzatılmasının mümkün olacağı, böylece, daha iyi çalışma koşulları ile birlikte yeni çalışma alanlarının ortaya çıkacağı savunulmaktadır. Bu anlamda, kadın ve erkek için hem iş, hem de aile hayatında eşitlik sağlayıcı ve uzlaştırıcı bir etki yaratılacağı ileri sürülmektedir<sup>253</sup>.

#### 4. Ömür Boyu Öğrenmenin Sağlanması

Avrupa İstihdam Strateji'nde ömür boyu öğrenmeye özel önem verilmektedir. Ayrıca, Birliğin tam istihdam hedefine ulaşması için ömür boyu öğrenmenin bütün üye ülkeler için sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır<sup>254</sup>. Bu anlamda, Üst Düzey Grup, üye ülkelere ömür boyu öğrenme üzerinde odaklanılmalarını tavsiye etmektedir. Ömür boyu öğrenmede bireysel kapasite ve bireysel becerilerin artırılması anahtar faktörlerdir. Böylece işgücünün nitelik düzeyi artırılarak işin değişen gerekliliklerine uygun nitelikte işgücünün yaratılması sağlanmış olur. Buna karşın, AB düzeyinde ömür boyu öğrenmeye katılım hala, yetişkinler için hedeflenen yüzde12,5 hedefinin altındadır. Bu noktada, Üst Düzey Grup, Komisyon dışında aktörlerin de önemli sorumluluklar yüklenmesi gerektiğini belirtmiştir. AB'nin rekabete dayalı bilgi ekonomisi olabilme hedefine ulaşılabilmesi için işletmelerin, teknolojik ve organizasyonel değişime ayak uydurmaları aynı zamanda verimlilik düzeylerini artırmaları gereklidir. Bu hedefe ise, nitelikli aynı zamanda talep değişimlerine uyum sağlayabilen işgücü ile ulaşılacağı belirtilmiştir. Aktif istihdam politikaları işletmeler için bir gerekliliktir. Çünkü, aktif politikalar ile işgücünün çalışma koşulları esnekleştirilmekte ve ömür boyu öğrenme politikaları ile işletmelerin ihtiyacı doğrultusunda nitelik eksiklikleri giderilmektedir. Böylece değişen koşullarda ortaya çıkan risklerin, aktif politikalarla işgücüne aktarıldığı söylenilebilir<sup>255</sup>.

Büyük işletmelerle küçük ve orta ölçekli işletmeler arasındaki fark sağlanan eğitim olanakları bakımından görülmektedir. Bu anlamda küçük ve orta ölçekli

---

<sup>253</sup> EC, High., s. 47.

<sup>254</sup> EC, Skills, s. 6.

<sup>255</sup> EC, High, s. 47.

işletmeler ulusal düzeyde ömür boyu öğrenme olanaklarının sağlanması için daha elverişlidir<sup>256</sup>.

Ömür boyu öğrenme gerçekleştirilirken göz önünde tutulması gereken üç faktör bulunmaktadır. Bunlar, ömür boyu öğrenme arzını arttırmak için yöntemleri çeşitlendirmek, ömür boyu öğrenmeye talebi arttırmak ve ömür boyu öğrenme maliyetlerinin paylaşılmasıdır. Bu faktörleri kısaca şu şekilde açıklamak mümkündür<sup>257</sup>;

Ömür boyu öğrenme arzını arttırmak için yöntemleri çeşitlendirmek : Sınıfta eğitim ve öğretmen ile yüz yüze iletişim temel yöntem olarak kalacaktır. Bununla birlikte, e- öğrenme için gerekli araçlar okullar ve eğitim merkezleri tarafından edinilerek, hedef gruplar için hizmetlerin uyarlanması sağlayacak açık öğrenme merkezleri geliştirilecektir. Kütüphaneler, çoklu veri tabanları ve endüstrinin içerdiği diğer ürünler internet ve CD-ROMS'lar sayesinde daha kolay ulaşılır hale getirilecektir. Ayrıca, işletmeler, öğrenen organizasyonlar haline gelen iş organizasyonunun yeni biçimine uyum sağlanması için teşvik edilecektir.

Ömür boyu öğrenmeye talebi arttırmak :Her bireyin kişisel ve mesleki planının, nitelik ve yeteneklerinin düzeyine göre ve etkin rehberlik hizmetleri temelinde geliştirilmesi planlanmıştır. İşgücünün temel yeterliliklerinin ve meslekle ilgili becerilerinin düzeyi, özellikle Avrupa düzeyinde network ağı aracılığıyla, düzenli olarak güncellenecek ve geliştirilecektir. Aynı zamanda, firmalar sistematik olarak, rekabet hedeflerini karşılayacak nitelik düzeylerini geliştirmeye odaklanmalıdır. Ayrıca, toplu pazarlıklara ve bireysel iş sözleşmelerine, rekabet edebilirliği ve istihdam edilebilirliği sağlamak için ömür boyu öğrenmeyle ilgili sorumluluklar ve açık haklar dahil edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bunun için yaşlı ve çocuk bakım hizmetlerinin artırılması da ömür boyu öğrenme için daha uygun koşullar yaratılmasında olumlu etki yaratmaktadır. Bu nedenle, bu hizmetlerin

---

<sup>256</sup> EC, Employment in Europe 2001 Recent Trends and Prospects. European Commission, Employment and Social Affairs, Luxembourg, 2001, s. 54.  
[http://www.unicz.it/lavoro/UE\\_R2001.pdf](http://www.unicz.it/lavoro/UE_R2001.pdf), (20.05.2005).

<sup>257</sup> EC, High, s. 48.

artırılmasının da ömür boyu öğrenmeye talebi arttıracak önemli yollar olduğu belirtilmiştir.

Ömür boyu öğrenme maliyetlerinin paylaşılması :Bu kapsamda yapılan yatırımların maliyetlerinin kamu otoriteleri, işletmeler ve işçiler arasında paylaşılması öngörülmüştür. Üst Düzey Grup tarafından üye ülkelere ömür boyu öğrenmenin artırılması için şu tavsiyelerde bulunulmuştur; ulusal stratejiler ömür boyu öğrenmeyi sağlayacak şekilde tanımlanmalıdır ve çalışma saatleri ömür boyu öğrenmeyi kolaylaştıracak şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca, konular işgücünün istihdamı açısından ihtiyaç duyulan alanlarda düzenlenecektir. Yaşlı, düşük nitelikli işçilerle göçmenler hedef kitle olarak kabul edilmelidir. Ömür boyu öğrenme sistemlerinin değişen ihtiyaçlara cevap verebilen nitelikte olması ve ulaşılabilir şekilde oluşturulması gerektiği vurgulanmaktadır<sup>258</sup>.

AB'nin istihdam stratejisi içinde ömür boyu öğrenmeye, aktif istihdam politikaları açısından özellikle istihdam edilebilirliğin artırılması için politik öncelik verilmektedir. Böylece rekabet edilebilirlik ve değişen koşullara işgücünün uyarlanabilmesi mümkün olmaktadır<sup>259</sup>. Aynı zamanda, ömür boyu öğrenmede başarıya ulaşılması işgücünün niteliklerinin yükseltilmesi için gereklidir. Çünkü, ekonomik yeniden yapılanmaya uyum sağlanması için ve rekabet gücü yüksek bilgiye dayalı sürdürülebilir bir ekonomi için, değişen nitelik gerekliliklerine uyum sağlayabilecek, yüksek nitelikli, esnek bir işgücü piyasasına ihtiyaç duyulmaktadır<sup>260</sup>.

## 5. Ekonomik Yeniden Yapılanma

Ekonomik yeniden yapılanma ve değişimin yönetimi Avrupa'nın bütünleşme sürecinde yenilenen bir konudur. AB genişlerken yeniden yapılanma özellikleri daha farklı hale gelmiştir. Yeniden yapılanma, yükselen küreselleşmeyle biçimlenen yeni ekonomik yapı ve piyasa taleplerine uyum sağlamanın bir sonucudur ve Avrupa

---

<sup>258</sup> EC, President, s. 30.

<sup>259</sup> EC, Impact, s. 22.

<sup>260</sup> KOK, Job, s. 47.

ekonomisi için anahtar bir özellik taşımaktadır. Ayrıca, geçiş ekonomisi durumunda olan ülkelerin ulusal ekonomilerinin bütünleşmesi yeniden yapılanma sürecinin doğasını, özelliklerini ve faaliyet alanını genişletmektedir. AB üye ülkeleri, daha yüksek bir uyumun sağlanması için yeni üye ülkelerin ekonomilerinin çağdaştırılmasını hızlandırmayı hedeflemişlerdir. Üyeliğe geçiş safhasından önce, ekonomileri merkezi olarak planlanmış ülkeler işsizliğe açık değildir. Bu noktada, toplam işgücü arzından daha fazla işgücü talebinin bulunduğu ve işgücü talebindeki bu fazlalığın düşük verimliliğe neden olduğu görülmektedir. Ancak, 1990'larda tek paraya geçiş ile meydana gelen ekonomik reformlar bu eğilimi tersine çevirmiştir. Ulusal ekonomilerin dünya pazarına hızlı bir biçimde açılması için geniş kapsamlı ekonomik reformlar uygulanmıştır. Bununla birlikte, ücretlerdeki hızlı liberalizasyon ve katı makro ekonomik politikalar, ekonomik performansta ve işgücü talebinde ani düşüşlerle sonuçlanmıştır<sup>261</sup>.

Bu gelişmelerin ardından bugün, bu ülkelerdeki işsizlik düzeyinin yüksek ve işsizliğin büyük ölçüde yapısal olduğu görülmektedir. Özellikle yeni 10 AB üyesi ülkelere bakıldığında eski 15 AB ülkesine göre, işsizlik oranları iki kat yüksektir. Ayrıca, yüksek işsizliğin büyük ölçüde uzun dönemli ve genç işsizliği olduğu aynı zamanda işsizliğin bölgesel farklılıklara göre şekillendiği belirtilmektedir. 1990'ların ilk yarısında, 15-25 yaş aralığında olan gençlerin, değişen taleplere -özellikle ucuz işgücü olmaları nedeniyle- cevap verebilmesinden dolayı, işgücü piyasasına yoğun girişi gerçekleşmiştir. Buna karşın, eğitim sisteminin, yeni işgücü piyasası ihtiyaçlarına cevap verememesi, işe girişlerde iş tecrübesini daha önemli ve mecburi hale getirmiştir. Bu çelişkiler, ekonomik reformları ve ekonomik uyum sağlamayı hızlandırdığı gibi; işsizliğin artmasına ve işgücü piyasasındaki arz talep dengesinin daha çok bozulmasına neden olabilir. Tüm geçiş ekonomilerinde istihdamın formal sektörde sürekli azaldığı enformel sektörde ise sürekli yükseldiği görülmektedir. Bu durum işgücü açısından çalışma koşullarının kötüleşmesi, ücretlerin düşmesi, ve sosyal güvencelerin yokluğu anlamına gelmekle ve vergi gelirleri bakımından da sorun oluşturmaktadır. Bu anlamda, AB'nin ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi arttırmak için benimsediği klasik yaklaşım devam etmelidir. Yani yeni üye ülkelerin

---

<sup>261</sup> EC, High, s. 49.

özellikle yoksul bölgelerinin yeniden yapılandırılması, bu bölgelerde yatırımların artırılması ve ekonomik performansın artırılarak iş yaratılması birliğin sürdürülebilirliği ve bütünleşmenin sağlanabilmesi için temel faktörler olarak gösterilmektedir<sup>262</sup>.

Özellikle finansal müdahaleler iş yaratılması ve yeniliklerin artırılması için bu yaklaşımın bir parçası olmalıdır. Böylece, bir bütün olarak gelişim için değişimin yapısal politikalar tarafından kolaylaştırıldığı söylenebilir. Bu bağlamda, ekonomik ve sosyal bütünleşme Avrupa nüfusunun önemli bir kısmını oluşturan kırsal kesimdeki gelişme politikası ile ilgilidir. Üst Düzey Grup tarafından yapılan saptamalar ve öneriler şunlardır, yeniden yapılandırma aslında bütün ülkeler için kilit bir sorundur, istihdam amaçları ekonomik ve sosyal politikanın merkezinde yer almalıdır. Bu noktada, belirtilen çözüm, sosyal tarafların aktif katılımı ve aktif istihdam politikalarıdır. Bu anlamda, gençlerin işsizliğine, ulusal eylem planlarında öncelik verilmesi ve eğitim, mesleki eğitim ve ömür boyu öğrenme sisteminin uygulanması için bütçesel ve kurumsal eksikliklerin tamamlanması önerilmektedir<sup>263</sup>.

Ekonomik yeniden yapılandırmayı yönetmek için yapısal fonlar büyük öneme sahiptir. Bu fonların ekonomik yeniden yapılanmada kullanılmasında ise öncelik, hem teknik altyapıların hem de işgücünün nitelik düzeyinin geliştirilmesine verilmektedir. Bu açıdan, hem sosyal hem de bölgesel fonlar doğrudan yabancı yatırımların ve ekonomik gelişmenin sürdürülebilir bir şekilde artması çok önemli görülmektedir<sup>264</sup>. Bu bağlamda, aktif istihdam politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması, yeni üyeler için ortaya çıkan değişimlere uyum sağlanabilmesinin bir yolu olarak gösterilmiştir. Bununla birlikte, işgücü piyasasındaki uyumsuzlukları giderebilmek için işgücünün hareketliliğinin sağlanması, bunun için de mesleki eğitimin desteklemesinin gerekliliği vurgulanmıştır<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> EC, High, s. 50.

<sup>263</sup> EC, Strengthening the Implementation of the European Employment Strategy. European Commission, COM(2004) 239 final, 2004/0082 (CNS), Brussels, 2004, s. 32.

<sup>264</sup> EC, High, s. 51.

<sup>265</sup> KOK, Job, s. 39.



## B. Unsurları

Avrupa İstihdam Stratejisinin unsurları incelendiğinde, AB'nin istihdam stratejisinin unsurlarını üç döneme ayırdığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu unsurlar 2000-2003, 2003-2005 ve 2005-2008 dönemleri olarak incelenmiştir.

### 1. 2000-2003 Dönemi

23 -24 Mart 2000 yılında toplanan Lisbon Avrupa Konseyinde, ekonomik açıdan olumlu gelişmelerin arka planında gerçekleşen ve üye ülkelerin ortak bir sorunu haline gelen istihdam sorununa ilişkin birlik politikası kuvvetlendirilmiştir. İstihdam yaratmayan ekonomik büyüme karşısında uzun dönemli önlemler alınmıştır. Bu gelişmeler ekonomik ve toplumsal yapıyı değiştirmiştir. Küreselleşme, Avrupa'yı rekabetin yoğunlaştığı tüm sektörlerde önlem almaya itmiştir. Küreselleşme ile birlikte bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı ve önemli gelişme Avrupa'da iş ve özel hayatta eğitim sisteminin yenilenmesini ve ömür boyu öğrenme fırsatlarının garanti edilmesini ihtiyaç haline getirmiştir. Lisbon Avrupa Konseyi, işsizlik probleminin ve işsizliğin yol açtığı olumsuzlukların sona erdirilmesi için yeni ekonomik yapı tarafından ortaya çıkan fırsatları kullanmayı hedeflemiştir. Ancak, ekonomik darboğaz dönemlerinde üye ülkelerdeki ve AB'deki yapısal problemler bu hedefe ulaşılmasını zorlaştırmıştır. Bu durumda, Avrupa işgücü piyasasının zayıf noktalarının hala tam istihdamın sağlanmasını engellediği ifade edilmektedir. İşgücü piyasasındaki problemler; istihdamda önemli bölgesel dengesizlikler, hizmet sektöründe yaratılan işlerin yetersizliği, uzun süreli işsizlik oranlarının yüksekliği, işgücü arzının, işgücü talebi ile eşleşmemesi, işgücü piyasasına kadınların katılımının yetersizliği, Avrupa'nın demografik eğilimi, özellikle yaşlı nüfus olarak açıklanmıştır<sup>266</sup>.

Ancak, bütün bu zayıf noktaların düzeltilebileceği ileri sürülmüştür. Bu anlamda, ekonomik iyileşme daha çok manevra alanı sağlayacaktır. Bu nedenle birlik, tam istihdam hedefine ulaşmak için, teknolojik ve sosyal anlamda zayıflıkların

---

<sup>266</sup> EC, Lisbon, s. 6.

bir sıçrama tahtası olarak kullanılmasını sağlayacak hazırlıkların yapılması gerektiğini belirlemiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi, ulusal istihdam politikalarının eşgüdümü ile güçlendirilmiştir. Temel amaç, üye ülkelerin bir dizi ortak amaç ve hedef bütününde birleşmesidir. Bunun için, 2000- 2003 döneminde Avrupa İstihdam Stratejisinin dört temel unsuru, istihdam edilebilirlik, uyarlanabilirlik, girişimcilik ve kadın erkek arasında fırsat eşitliğinin yaratılması olarak belirtilmiştir. İstihdam Politikası unsurları, Üye devletlerin istihdamla ilgili eylemlerini geliştirecekleri çerçeveyi oluşturmaktadır<sup>267</sup>.

### **a. İstihdam Edilebilirlik**

İstihdam edilebilirliğin geliştirilmesi bağlamında birlik dört yolla bu hedefe ulaşmayı planlamıştır. Bu yollar, uzun dönemli işsizliği ve genç işsizliğini önlemek, pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçilmesi, ortaklık yaklaşımının teşvik edilmesi, okul yaşamından iş yaşamına geçişin kolaylaştırılmasıdır<sup>268</sup>.

Üye ülkeler uzun dönemli işsizliğin ve genç işsizliğinin önlenmesi için, istihdamı arttıracak stratejiler geliştireceklerdir. Her üye ülke, kendi koşulları çerçevesinde istihdamı sağlamak için gerekli olan unsurları önceden belirleyecek, beş yılı geçmeyen aralıklarla istihdam stratejileri geliştirecektir. Bu stratejilerde üye ülkeler tarafından şu hususlar sağlanacaktır; altı ay boyunca işsiz kalmadan önce, bütün genç insanlara, eğitim, yeniden eğitim, istihdam veya bir işyerinde uygulamalı staj imkanı, işsiz yetişkinlere, 12 ay boyunca işsiz kalmadan önce, özellikle ileri eğitim ve kariyer rehberliği yoluyla, yeni bir başlangıç, her beş işsiz insandan en az bir tanesine, yeniden eğitim veya ileri eğitim alma fırsatı sağlanacaktır. Ayrıca, uzun dönemli işsizlik ve gençlerin işsizliği ile mücadele, eğitim ve öğretim sisteminin çağdaştırılması, eğitimden erken ayrılmaların azaltılması, ve Avrupa ölçüsünde iş deneyimleri ve eğitimler için iş yerlerinin nasıl açılacağına ilişkin işveren ve sosyal taraflar arasında bir fikir birliği ve anlaşmanın oluşturulması ile sağlanacaktır. Bu konu, iş arayanların becerileriyle ilgilidir. Eğitim, ileri eğitim, yeniden eğitim, iş

---

<sup>267</sup> EC, Lisbon, s. 7.

<sup>268</sup> EC, Extraordinary, s. 5.

arayanların işgücü piyasasında istenilen becerilere ve uzmanlığa sahip olmalarını sağlamak için hükümetlerce kullanılabilecek olan araçlardır<sup>269</sup>.

Pasif politikalardan aktif politikalara geçiş ile istihdam edilebilirliğin aktif olarak desteklenmesi mümkün olacaktır. Ayrıca, eğitim fırsatları ve işgücü piyasasında kalmayı teşvik edecek koşulların yaratılması sağlanacaktır. Bunun için, her üye ülkenin, kendi istihdam edilebilirliğini arttırması için daha çok insanın aktif önlemlerden yararlanmasını sağlaması önerilmektedir. Ancak, istihdam edilebilirliğin sağlanmasında istenilen sonuçlara ulaşılması için sadece üye ülkelerin eylemleri yeterli değildir. Ortaklık yaklaşımının teşvik edilmesi bakımından, sosyal tarafların, sorumluluk ve eylemler düzeyinde mümkün olan en kısa sürede eğitim olanaklarını arttırmak amacıyla anlaşmaları ve iş tecrübesi, staj ve diğer önlemler ile istihdam edilebilirliği arttırmada yer almaları teşvik edilmelidir. Bununla birlikte, üye ülkelerin ve sosyal tarafların ömür boyu öğrenme eğitimlerinin gelişmesi için düzenlemeler yapması önerilmiştir.

Okuldan iş yaşamına geçişin kolaylaştırılması da istihdam edilebilirliği arttırmada ele alınan bir diğer unsurdur. Buna göre, üye ülkelerin, okul sistemlerinin niteliğini, çok sayıda gencin okuldan erken ayrılmasını önleyecek şekilde yeniden düzenlemesi ve geliştirmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, genç insanların ekonomik ve teknolojik değişimlere uyumluluğunun ve işgücü piyasası için uygun beceri ve niteliklere ulaşmasının sağlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.

## **b. Girişimcilik**

Yeni işler yaratılmasında, işletmeler için kuruluş aşamasını basitleştirmek önemlidir. Bu nedenle, üye ülkeler, yeni bir işletme kurmayı ve serbest çalışmayı kolaylaştırmalıdır. Üye ülkelerin girişimciliği arttırması için, alt yapı hizmetlerinin artırılması, nitelikli işgücü yaratılması için de eğitimin kalitesinin artırılması sağlanacaktır. Sosyal Birleşme Fonu, Yapısal Fonlar ve Avrupa Yatırım Bankası ile üye ülkelerde girişimciliğin destekleneceğini belirtmiştir. Girişimciliğin geliştirilmesi

---

<sup>269</sup> EC, Extraordinary, s. 7.

ile iş olanakları yaratılmasına ve büyümeye böylece rekabet gücünün artırılmasına yardımcı olunur. Öyleyse, girişimciliğin geliştirilmesi, çalışma alanı açısından ve tüketim açısından piyasalar ve tüketiciler için yeni seçenekler yaratılması anlamına da gelmektedir<sup>270</sup>.

Ülkeler girişimcilik oranının büyük oranda yükseldiği dönemlerde, işsizlik oranında önemli ölçüde azalmanın gözlemlendiğini belirlenmiştir. 1990' lı yıllarda hızla gelişen firmaların iş olanakları yaratılmasında önemli katkıları olmuştur. Örneğin; Hollanda'da 1994 ile 1998 yılları arasında yüzde 8 oranında yeni firmaların piyasaya girmesinin yüzde 60 oranında istihdam artışına neden olduğu belirlenmiştir. Yapılan araştırmalar girişimciliğin desteklenmesi ile ortaya çıkan yeni yatırımların ve işletmelerin, ekonomik büyümeyi etkileyen başka bir çok faktörün olmasına karşın, ekonomik büyümeye de olumlu katkısı olduğunu ortaya koymuştur. Buna göre, girişimciliğin geliştirilmesi, hem ekonomik büyümeye katkı sağlanması hem de yeni istihdam olanakları yaratması bakımından, bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının azaltılması ve ekonomik faaliyetlerin canlandırılması için sosyal ve ekonomik bütünleşmenin geliştirilmesinde önemli bir yer tutmaktadır<sup>271</sup>.

Girişimciliği sağlayacak diğer unsurlar<sup>272</sup>; küçük ve orta boy işletmelerin kurulması önündeki engelleri belirlemek ve gereken değişiklikleri yapmak, özellikle düşük ücretli işler bakımından, işçilik üzerindeki vergi ve sigorta yükünü azaltmak, sosyal alanda, örneğin kooperatif sektöründe, nasıl daha fazla istihdam yaratılabileceğini araştırmak olarak belirtilmiştir.

### **c. Uyarlanabilirlik**

Uyarlanabilirliği sağlamak için birlik iki yöntem öne sürmüştür. Bunlar; iş organizasyonunun çağdaştırılması ve girişimcilerin uyarlanabilirliğinin

---

<sup>270</sup> EC, Green Paper Entrepreneurship in Europe. European Commission, Document based on COM(2003) 27 final, Brussels, 2003, s. 6.

[http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/green\\_paper/green\\_paper\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/green_paper/green_paper_final_en.pdf),  
(23.03.2005).

<sup>271</sup> EC, Green, s. 9.

<sup>272</sup> A.k., s. 11.

desteklenmesidir. İş organizasyonunun çağdaşlaşması için, iş düzenlemelerinde esnekliği de içerecek şekilde verimlilik ve rekabet ile birlikte esneklik ve güvenliğin sağlanması, böylece, sosyal taraflar arasında anlaşmanın sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Buna örnek olarak; yıllık çalışma sürelerinin azaltılması, fazla çalışmanın azaltılması, kısmi süreli çalışma türlerinin ve ömür boyu eğitimin geliştirilmesi örnek verilmektedir<sup>273</sup>.

İşletmeler ve çalışanlar, yeni teknolojiler ve değişen piyasa koşulları ile karşı karşıyadırlar ve değişen koşullara uyum sağlamak için baskı altındadırlar. Bu nedenle, uyumlulaştırmanın; sosyal ortaklar ile birlikte, çağdaş ve esnek çalışma organizasyonu için stratejiler geliştirilmesi ile sağlanacağı ileri sürülmüştür. Aynı zamanda, bugünkü istihdam biçimlerinin yeni iş sözleşmesi tiplerini gerekli kılıp kılmadığının araştırılması gerektiği belirtilerek, bireysel ve şirket içi ileri eğitim için özendiriciler sunulması ile de uyumlulaştırmanın gerçekleştirileceği vurgulanmıştır<sup>274</sup>.

#### **d. Kadın ve Erkek Arasında Eşitliğin Sağlanması**

AB üyesi devletler, kadınların ve erkeklerin eşit kariyer fırsatlarına sahip olmalarını sağlamak için istihdama katılımlarını arttırmayı desteklemektedirler. Bunun için, benimsenen hususlar şunlardır; daha çok sayıda kadının çalışma hayatına girebilmelerini ve geçmişte erkeklerin daha fazla olduğu branşlara ve mesleklere girişlerini sağlamaya yönelik tedbirler almak, kadınların çalışma hayatına girmelerini kolaylaştırmak için, çocuk bakımı ve yaşlı bakımı hizmetlerini geliştirmek ve iyileştirmek, çocuk yetiştirmek için verilen bir aradan sonra kadınların ve erkeklerin çalışma hayatına geri dönmelerini zorlaştıran engelleri uygulamadan kaldırmaktır<sup>275</sup>.

Fırsat eşitliği politikası esas olarak kadınlar için yararlı olsa bile, Avrupalı erkekler de bundan yararlanabilmektedir. Örneğin, Avrupa Adalet Divanı kararları, üye devletlerin çoğunun şimdi erkeklere de kadınlarla aynı yaşta emekli aylığı

---

<sup>273</sup> EC, Extraordinary, s. 13.

<sup>274</sup> EC, The Birth, s. 11.

<sup>275</sup> A.k., s. 15.

ödemelerinin sağlanmasında etkili olmuştur. Analık/babalık izniyle ilgili Avrupa düzeyindeki hükümler, çalışan babalara da haklar vermektedir. AB'nin her yerinde, bir çocuk doğduğu veya evlat edinildiği zaman hem anne hem de baba en az üç aylık izin almak hakkına sahiptir. Hasta olan veya kaza geçirmiş bir aile üyesine bakmaları gerekiyorsa, kişiler, işyerinden izin almak için eşleri ile aynı haktan yararlanırlar.

## 2. 2003-2005 Dönemi

2003 -2005 dönemi istihdam hedefleri üç temel amaç çevresinde belirlenmiştir. Bu amaçlar, tam istihdam, işin niteliğinin ve verimliliğinin artırılması ve sosyal kaynaşmanın geliştirilmesi ile kapsayıcı bir işgücü piyasasının yaratılmasıdır<sup>276</sup>. Belirlenen istihdam stratejisinin temel noktaları, AB'nin temel ekonomik amaçlarına ulaşmayı sağlamak için yapısal reformların gerçekleştirilmesi öncelik alınarak oluşturulmuştur. Üye ülkeler, iç piyasalarını ve belirlenen ekonomi politikası hedeflerini geliştirmek amacıyla kendi istihdam politikalarını yürütmeye yönlendirilmektedir. Orta dönemde uygulanan (orta dönem 3 yıl olarak belirlenmiştir.) bu politikalar Lisbon Zirvesi'nde kapsamlı olarak oluşturulan 10 yıllık stratejinin bir parçasıdır ve 2005 yılında tekrar gözden geçirilmiştir. 2005 yılı için yapılacak gözden geçirmenin temelinde, Komisyon, istihdam kılavuzu için yeni öneriler sunmaktadır<sup>277</sup>.

2003 -2005 dönemi için Bakanlık Konseyi kararları, üye ülkelerin, makro ekonomik politikalarla birlikte istikrar ve büyümeye odaklanması ve bütçeyle ilgili sıkı politikalar uygulanması ile ücretlerin yükseltilmesinde sosyal taraflarla görüşülmesi konularında önerileri içermektedir. 2003- 2005 istihdam hedefleri, nicelik ve nitelik olarak yeni iş imkanlarının yaratılması amacıyla yapısal reformlar tarafından politikaların geliştirilmesiyle güçlendirilmiştir. Bakanlık Konseyi tüm üye ülkelerdeki en ciddi ve acil reformlarla ilgili tavsiyelerde bulunarak bu sürece eşlik etmektedir. 2003 – 2005 dönemi için kabul edilen istihdam kılavuzu uyarınca,

---

<sup>276</sup> EC, Recent, s. 74.

<sup>277</sup> EU, The Employment Policy **Guidelines** (2003-2005). European Union Activities of the European Union Summaries of Legislation. s. 3.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11316.pdf>, (25.05.2005).

istihdam oranının yükseltilebilmesi için cinsiyette ana yol yaklaşımının tüm eylemlerde uygulanmasının gerekliliği belirtilmiştir. Bu bağlamda, 2003 – 2005 dönemi için istihdamla ilgili temel hedefleri; işte niteliği ve verimliliği arttırmak, sosyal kaynaşmanın güçlendirilmesi, iş yaratılması ve girişimcilik, uyarlanabilirlik, işgücü hareketliliğinin sağlanması, ömür boyu öğrenmenin ve işgücünün geliştirilmesi, aktif yaşlanmanın sağlanması, cinsiyet eşitliğinin sağlanması, bütünleşme ve ayrımcılıkla mücadele, çalışmanın çekiciliğinin artırılması için finansal teşviklerin sağlanması, kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasıdır<sup>278</sup>.

İşte niteliği ve verimliliği artırma hedefi çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Özellikle işte nitelik esas olarak; beceri, ömür boyu öğrenme ve kariyer gelişimi, cinsiyet eşitliği, iş güvenliği, esneklik ve iş güvencesi, sosyal kapsama ve işgücü piyasasında başarıya ulaşmak için iş ve aile yaşamının dengesinin sağlanması ile sosyal diyalog ve ayrımcılığın önlenmesinde gösterilecek performansa bağlıdır.

Sosyal kaynaşmanın güçlendirilmesi için ise açık eşgüdüm sağlama yönteminin temelinde, ulusal istihdam politikaları ile, bütün kadın ve erkeklerin ayrımcılığa uğraması ile mücadele edilmesi gerekir. Bununla birlikte, yine ulusal istihdam politikaları ile insanların çalışma dünyasından dışlanmasının önlenmesinin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, istihdam için belirlenen genel hedeflere ulaşılabilmesi için yapısal reformların gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu reformların öncelikleri işsizler ve işgücü piyasasında aktif olmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemlerin alınması olarak tespit edilmiştir<sup>279</sup>. Bunu sağlayacak önlemler; iş arama destekleri, işsizliğin erken evrelerinde iş arayanların ihtiyaç duyduğu niteliklerin tespit edilmesi ve bu kişilere rehberlik hizmeti verilmesi, diğer istihdam edilebilirlik önlemlerinin sağlanması ve işsiz yetişkinlere, 12 ay, işsiz gençlere ise altı ay boyunca işsiz kalmadan önce, ileri eğitim yoluyla, yeni bir başlangıç sunulması, işgücü piyasası kurumlarının çağdaşlaşması ve düzenli değerlendirme programlarının sağlanması olarak açıklanmaktadır. Bu öncelik uzun süreli işsizliğin önlenmesi amacı ile birlikte değerlendirilmelidir. Doğru kişiye, doğru zamanda, doğru işin önerilmesi bu çerçevede rehber ilke olmaktadır. Koruyucu ve önleyici yaklaşımdan

---

<sup>278</sup> EU, Guidelines, s. 5.

<sup>279</sup> A.k., s. 6.

beklenen temel sonuçlar ise genç işsizliği ve uzun dönemli işsizliğin azaltılmasıdır<sup>280</sup>.

İş yaratılması ve girişimciliğin artırılması için girişimciliğin desteklenmesi, hizmet sektöründe potansiyel yeni yatırımların teşvik edilmesi üzerinde durulmaktadır. Burada önemli nokta yönetsel ve yasal engellerin azaltılması ve basitleştirilmesi ile küçük ve orta ölçekli işletmeler için maddi kaynaklara ve imkanlara ulaşmanın kolaylaştırılmasıdır. Aynı zamanda, girişimcilikle ilgili eğitim ve yönetim becerilerinin kazanılmasına yönelik eğitimlerin sağlanması üzerinde durulmuştur.

Uyarlanabilirlik ve işgücü hareketliliğinin sağlanması ile sosyal diyalog ve sosyal sorumluluk ortaklığı aynı zamanda esneklik ve iş güvencesi ile çalışma ve özel hayat arasında dengenin gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, sağlık, iş güvenliği, verimlilik ve işin niteliği açısından koşulların geliştirilmesi ve eğitimde başarıya ulaşılması desteklenecektir. Üye ülkeler ekonomik değişimlerin olumlu şekilde yönetileceğini ve bu değişimlerin işgücü piyasasında başarıya ulaşmak için yeniden yapılandırılacağını temin etmektedir. Bununla beraber, işsizliğin önlenmesinde mesleki ve coğrafi hareketlilik ile beceri ve hareketlilik eylem planlarının uygulanacağı belirtilmiştir. Ayrıca, mesleki yeterliliklerin ve niteliklerin kabul edilebilirliğinin artırılması ve istihdam fırsatlarının, Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı tarafından sağlanacağına işaret edilmektedir.

Ömür boyu öğrenme, eğitim ve işgücünün geliştirilmesi hedefi açısından AB, 22 yaşına kadar olan genç nüfusun en azından yüzde 85'inin yüksek eğitiminin sağlanmasını ve 25-64 yaş grubu arasındaki nüfusun yüzde 12,5'nin Avrupa ortalaması düzeyinde ömür boyu öğrenmeye katılımının sağlanmasını hedeflemiştir. Ulusal politikalar yetişkinlerin eğitilmesini ve insana yatırım yapılmasını ve girişimciliğin artırılmasını hedefleyeceklerdir. Bu çerçevede, kamu harcamaları etkinliği arttıracak şekilde bu alanlara yönlendirilmeli, eğitimin seviyesi

---

<sup>280</sup> TİSK, Avrupa, s. 38.



yükseltilmeli ve işletmeler yaşam boyu öğrenme alanında daha çok yatırım yapmaya teşvik edilmelidir.

2003-2005 döneminin bir diğer hedefi olarak aktif yaşlanmanın sağlanması; çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve çalışma yaşamından erken ayrılmayı teşvik eden unsurların ortadan kaldırılması gösterilmiştir. Bu önceliklerle birlikte, mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin artırılması da göz önünde bulundurulacak faktörlerdir. AB'nin buna yönelik amacı, 61 olan çalışmadan ayrılma yaşını 65'e çıkarmaktır.

Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturulduğundan bu yana istihdam politikalarının en temel unsurlarından biri cinsiyet eşitliğinin sağlanması olmuştur. AB, çok sayıda önlem almasına karşın kadın istihdam oranını istenilen düzeye çekememiştir. 2003 – 2006 döneminde kadın istihdam oranını arttırmak için, çocuk bakım hizmetlerinin geliştirilmesi, iş sınıflandırması ve ücret sistemlerinin saydamlaştırılması, sektörel ve mesleki ayrımcılığın önlenmesi hedeflenmiştir.

Bütünleşme ve ayrımcılıkla mücadele konusunda; işgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin özellikle okuldan erken ayrılanların ve düşük nitelikli çalışanların, engellilerin, göçmenlerin ve azınlıkların ayrımcılığa uğramasına karşın mücadele edilmesi hedeflenmiştir.

Çalışmanın çekiciliğinin artırılması için finansal teşviklerin sağlanması; AB'de çalışan yoksulların sayısının azaltılması çalışmanın teşvik edilmesinde önemli bir faktör olarak görülmüştür. Bunun için, vergi sisteminin reformu ve yararlılığının artırılması amaçlanmıştır. Üye ülkeler sosyal korumanın yararlılığını arttırmak için etkili yönetimler sağlamalı ve etkili iş arama yöntemleri ile istihdam edilebilirliği desteklemeli ve düşük ücretli işçiler için vergi yükünü makul bir düzeye çekmelidir. İstihdamda bölgesel farklılıkların azaltılması; özel sektörün çalışma koşullarının geri kalmış bölgelerde yatırımı teşvik edecek şekilde düzenlenmesi ve geri kalmış bölgelerde altyapı yatırımı kadar işgücü ve bilgiye yatırım yapılması hedeflenmiştir.

AB, kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasını; vergi sisteminin teşvik ettiriciliğini arttırarak ve kayıt dışı çalışma durumunda karşılaşılabilecek yaptırımları arttırarak önlemeyi hedeflemiştir. Ayrıca, istihdamla ilgili uygulamaların etkili olması için sosyal tarafların, ulusal ve uluslararası düzeyde önemli olduğu ve kayıtdışı istihdamla mücadele için koruyucu önlemlerin ve yaptırımların bir arada uygulandığı karma bir politika gerektiğini belirtilmiştir.

Komisyon belirtilen hedeflerin yerine getirilmesi için istihdam, sosyal yeniden bütünleşme, eğitim hizmetlerinin ve iş müfettişlerinin daha etkin hale getirilmesinin, sosyal tarafların sürece daha güçlü biçimde katılmasının ve finansal aktarımların sağlanmasının önemli olduğunu vurgulanmaktadır<sup>281</sup>.

### 3. 2005-2008 Dönemi

2005 – 2008 dönemi için tam istihdam hedefine ulaşılmasında Komisyon 8 temel unsur belirlemiştir. İlk olarak, daha çok insanın istihdama çekilmesi için sosyal koruma sisteminin çağdaşlaşması öncelik olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, tam istihdama ulaşılması için işte nitelik ve verimliliğin geliştirilmesi, sosyal ve bölgesel birleşmenin sağlanması; bu politika ile istihdam oranının bütün Avrupa düzeyinde genel olarak yüzde 70'e çıkarılması ve kadınlar için bu oranın en azından yüzde 60 ve 55- 64 yaş grubundaki çalışanlar içinse yüzde 50'ye çıkarılması hedeflenmiştir. Bu hedef aynı zamanda, 2010 yılı için belirlenen istihdam hedefleriyle aynıdır. Komisyonun 2005 – 2008 döneminde belirlediği istihdam stratejisi unsurlarından biri çalışma için yeni yaşam çevirimi yaklaşımının sağlanmasıdır<sup>282</sup>. Bu unsur çerçevesinde gençlerin işsizliğinin azaltılması ve istihdam yollarının inşa edilmesi için yeni çalışmaların yapılması hedeflenmiştir. Bu unsurun alt bileşenleri; istihdam, işsizlik ve ücret konularında cinsiyet farklarının önlenmesi ve çocuk bakımı ile diğer

---

<sup>281</sup> TİSK, Avrupa, s. 41.

<sup>282</sup> EU, Guidelines for **Employment** Policies (2005-2008). European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation, s. 2.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11323.htm>, (17.06.2005).

bağımlı kişilere bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması suretiyle iş ve özel hayatın uzlaştırılması olarak belirlenmiştir<sup>283</sup>.

2005 – 2008 dönemi için belirlenen diğer unsurlar, mali sürdürülebilirlik, ihtiyaçların değişimine cevap verme, istihdama katılımın desteklenmesi, erken emekliliği önleyecek önlemlerin alınması ve uzun çalışma dönemlerini sağlayacak teşviklerin oluşturulması ile emekli aylığı ve sağlık sisteminin çağa uydurulması, aktif yaşlanma için çalışma koşullarının oluşturulmasının desteklenmesidir. Bu unsurların ekonomik sürdürülebilirliğini koruyabilmek için makro ekonomi politikaları ile birlikte uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, iş arayanlara ve dezavantajlı kişilere kapsamlı bir işgücü piyasasının sağlanması için ihtiyaçların erken tanımlanmasını içeren aktif ve önleyici işgücü piyasası önlemleri önerilmektedir. İş aramada yardımlar, yoksulluğun önlenmesi, bölgesel ve sosyal birleşmenin sağlanması ile gerçekleştirilecektir. Sosyal korumanın yeterli düzeyde sağlanması ve çalışma ücretlerinin makul düzeyde olması için de vergi ve yardım sistemleri gözden geçirilecektir.

İşgücü piyasası ihtiyaçlarının eşleştirilmesinin geliştirilmesi için işgücü piyasası kurumlarının özellikle istihdam hizmetlerinin yenilenmesi ve güçlendirilmesi, gerekmektedir. Aynı zamanda, işgücünün hareket kabiliyetini kolaylaştırmak için ulusal ve Avrupa düzeyinde istihdam ve eğitim olanaklarının daha eşit ve saydam hale getirilmesi, işgücü piyasasının ihtiyacı olan işgücü niteliklerinin önceden belirlenmesi, işgücünün uyarlanabilirliğinin ve esnekliğinin artırılması sağlanmalıdır.

İstihdam güvencesinin esneklikle birleştirilebilmesi için; sürekli ve süresiz iş sözleşmelerinin sağladığı esneklik seviyesinin yeniden değerlendirilmesi ve istihdam yasalarının esnekliğe uyumunun sağlanması, ekonominin yeniden yapılandırılması, sosyal maliyetlerin en aza indirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, yeni teknolojilere uyum sağlayabilen, yenilikçi çalışma organizasyonlarının

---

<sup>283</sup> EU, Broad Economic Policy guidelines (2005-2008). European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l25078.htm>, (18.06.2005).

yaygınlaştırılması ve makro ekonomik politikalar ile yapısal politikalar arasında işbirliği yaratılmasının bu süreçte önemli olduğu belirtilmiştir.

Komisyon insana yapılan yatırımların geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için bazı önerilerde bulunmuştur. Bunlar; etkin ömür boyu öğrenme stratejilerinin geliştirilmesi, okuldan erken ayrılmaları önleyecek önlemlerin alınması, mesleki eğitimin artırılması, ikinci yüksek eğitimin, çıraklık ve girişimcilik eğitimlerinin geliştirilmesi, yaşlı çalışanlar ve düşük nitelikli işgücü için iş yerinde eğitim uygulamalarının artırılmasıdır<sup>284</sup>. Bununla birlikte, yeni nitelik gereksinimlerini karşılayacak eğitim ve öğretim sisteminin geliştirilmesi için mesleki ihtiyaçların daha iyi tanımlanması ve gelecekte gerekli olacak niteliklerin önceden belirlenmesi hedeflenmiştir<sup>285</sup>.

2005 – 2008 dönemi için AB'nin en önem verdiği konu büyüme ve istihdamın bütünleştirilmesi olmuştur. Bu bağlamda, ekonomi ve istihdam açısından temel amaçlar belirlenmiştir. Makroekonomik açıdan belirlenen amaçlar; ekonomik istikrarın sürekliliği, kaynaklarını etkin dağılımı, makro ekonomik ve yapısal politikalar arasında tutarlılık sağlanması, istikrar ve büyümeye katkısı olacak bir ücret politikası oluşturulması, iç piyasaların gelişmesinin hızlandırılması, serbest ve rekabetçi bir piyasa sağlanması, girişimciliği teşvik edecek iş çevresinin yaratılması, küçük ve orta boy işletmelerin desteklenmesi ve girişimcilik kültürünün, bilgi ve iletişim teknolojisinin geliştirilmesidir<sup>286</sup>. İstihdam açısından belirlenen amaçlar ise şu şekilde açıklanmıştır; tam istihdama ulaşılması için, işte nitelik ve verimliliği geliştirecek, sosyal ve bölgesel birleşmeyi sağlayacak istihdam politikalarının tamamlanması, dezavantajlı ve iş arayan kişiler için işgücü piyasasının kapsamının genişletilmesi, işgücü piyasası gereksinimlerinin karşılanması, esnekliğin iş güvencesi ile birlikte sağlanması ve işgücü piyasalarında bölünmenin azaltılması,

---

<sup>284</sup> EU, Employment, s. 3.

<sup>285</sup> EU, the new Integrated Economic and Employment Guidelines. European Commission, Growth and Job, Working Together for Europe's Future. Brussels, 2005. s. 2.  
[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/docs/memo\\_econ\\_employ\\_guidelines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/docs/memo_econ_employ_guidelines_en.pdf), (13.06.2005)

<sup>286</sup> EC, Integrated Guidelines For Growth and Jobs (2005-2008). Communication from the **President**, in Agreement with Vice-President Verheugen and Commissioners Almunia and Spidla. European Commission. COM(2005) 141 final, Brussels, 2005. s. 10.  
[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_141\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_en.pdf), (14.06.2005).

insana yapılan yatırımların genişletilmesi ve yeni nitelik gereksinimlerini karşılayacak eğitim ve öğretim sisteminin geliştirilmesidir.

### **C. Araçları**

AB, istihdam politikalarını destekleyecek belli araçlar kullanmaktadır. Bu araçlarla üye ülkelerin istihdam seviyeleri arttırılarak AB çapında bir eşgüdümün sağlanması hedeflenmektedir. Bu bağlamda AB'nin istihdam politikalarını uygularken kullandığı araçlar; Avrupa Sosyal Fonu, açık eşgüdüm sağlama yöntemi, ulusal eylem planları, ortak istihdam raporu ve Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı olarak açıklanmıştır.

#### **1. Avrupa Sosyal Fonu**

Yapısal fonların en eskisi olan Avrupa Sosyal Fonu (AFS), AB'nin istihdam politikasındaki amaçlarını gerçekleştirmekte kullandığı en temel araçtır. AB, ASF aracılığıyla üye ülkelerde istihdam olanaklarının artırılması ve iyileştirilmesi için destek vermektedir. ASF, yüksek ve kalıcı işsizliğin engellenmesi ve uzun dönemli işsizlikle mücadele amaçlarına odaklanılması, gençlerin işgücü piyasasına katılması ve işgücünün teknolojik değişimlere uyarlanabilirliğinin artırılması için aktif istihdam politikaları uygulamalarına yönelik harcamaları karşılamaktadır<sup>287</sup>.

Avrupa yeni işler yaratmış olsa da, bunun işsizlik üzerinde sınırlı bir etkisi olmuştur. Burada iş arayanların istenilen becerilere sahip olmamasının büyük bir etken olduğu kabul edilmektedir. İnsanların iş bulmak için doğru becerileri geliştirmesi ve şirketlerin, özellikle yeni sektörlerde, büyüme ve istihdam yaratmak için uzmanlığı geliştirmesi gereklidir. Bu bağlamda, AB, yeni bin yılı karşılamak için bazı görevler üstlenmiştir. Bu konuda AB'nin önceliklerinden biri; işsizliğe karşı savaş, insanların beklentilerini ve AB'nin rekabet gücünü iyileştirmek üzere, işgücünün niteliğinin artırılmasıdır.

---

<sup>287</sup> SAPIR, s. 18.

1957'de kurulan Avrupa Sosyal Fonu (ASF), AB'nin dört yapısal fonu arasında en eski olanıdır. Avrupa Sosyal Fonu'nun dört temel hedefi istihdam oranının artırılması, girişimcilğe destek verilmesi, işgücünün iş koşullarına ve teknolojideki değişimlere uyum sağlayabilme yeteneğinin güçlendirilmesi ve fırsat eşitliğinin korunmasıdır. Avrupa Sosyal Fonu ile, üye ülkelerde genç, dışlanmış veya uzun süreli işsizlere iş olanakları yaratılması, fırsat eşitliğinin güçlendirilmesi, mesleki eğitimin geliştirilmesi ve kadınların iş piyasasına katılımının güçlendirilmesi ile ilgili konulara destek verilmektedir. ASF, işgücünü çalışma için daha vasıflı kılan her türlü faaliyetleri desteklemektedir. Ayrıca, yeni Avrupa istihdam stratejisine ve her AB ülkesinin hazırladığı ulusal eylem planlarına da katkıda bulunmaktadır. Bununla beraber, tüm yapısal fonlara ayrılan mali kaynakların yaklaşık yüzde 12,3'ünü kullanmaktadır.<sup>288</sup>

ASF, amacı bilgiye dayalı sürdürülebilir bir ekonomi ile işsizliği önlemek olan Avrupa istihdam stratejisinin aktif istihdam politikası uygulamaları için kullandığı önemli bir fondur. Temel ilkesi; herkes için kendi potansiyelini kullanabileceği fırsatların sağlanması ve şimdi ve gelecekte işveren ve işgücü piyasasının ihtiyaç duyacağı becerilerin kazandırılması, bunu sağlamak için de projeler yapılmasıdır<sup>289</sup>.

ASF, nitelik ve nicelik olarak daha fazla iş yaratmak için üye devletlerce kararlaştırılan hedeflere ulaşılmasında finansman sağlamaktadır. Görevi; işsizliği önlemek ve onunla savaşmak, Avrupa'nın işgücünü ve şirketlerini değişen koşullar karşısında daha donanımlı kılmak ve insanların işgücü piyasasından kopmasına engel olmaktır. ASF, insanların mevcut işlerini korumasına veya iş bulmasına yardımcı olmaya yönelik eğitim girişimlerini de finanse eder. Esas olarak, istihdam edilebilirliği arttırmak için bireylerin gereksindiği destek üzerinde yoğunlaşır, fakat işgücü piyasasının daha iyi işlemesi için kurumsal ve yönetsel yapılara destek

---

<sup>288</sup> EU, General Provisions on the Structural Funds, European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>, (18.08.2005).

<sup>289</sup> Dave HILL, Guidance for Applicants: Addressing Sustainable Development within Objective 3 Projects Realising Sustainability in the European Social Fund. 2004. s. 5.

<http://www.gos.gov.uk/goem/docs/347293/347306/356373/sustdevg>, (18.08.2005).

olmak ve bu yapıların iyileştirilmesine yardım etmek amacıyla da kullanılmaktadır. Üye ülkelere, istihdam piyasalarını ve çalışan veya iş arayan insanların becerilerini geliştirmede destek olmaktadır. Ayrıca, işletmelerin kurumsal yapılarının iyileştirilmesinde de önemli rol oynamaktadır<sup>290</sup>.

Üye ülkeler, sosyal ve ekonomik açıdan farklı yapılara ve yaklaşımlara sahiptirler. Hangi politika alanları üzerinde yoğunlaşmak gerektiğine ve geliştirmek ihtiyacında oldukları politikalar için fonu nasıl kullanacaklarına onlar karar verirler. Bununla beraber, istihdam politikalarında eğitim ve fırsat eşitliği konularının ve yerel kalkınma planlarının öncelikli olmasına önem vermeleri gerekmektedir<sup>291</sup>.

ASF, topluluk içinde işçilerin istihdam olanaklarının, hayat seviyelerinin yükseltilmesi ve becerilerini geliştirmeleri için üye ülkelere yapılan eylemlere katkıda bulunmak amacıyla kurulmuştur. Fonun yönetiminde Avrupa Komisyonu'na yardımcı olan işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan bir komite bulunmaktadır<sup>292</sup>.

2000-2006 yıllarını kapsayan dönemde, Avrupa genelinde plan ve projeler için 70 milyar dolar ayrılmıştır. Bu planları uygulayacak olan ASF programları, yedi yıl sürmektedir. Politika alanları, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin uygulanmasında üye devletlerin bağlı oldukları eylem planları ile uyumlu olacak şekilde tasarlanır. 2006 programlama döneminde, ASF, beş değişik öncelikli alanda finansman desteği vermektedir. Bu beş öncelikli alan şunlardır; işsizlikle savaşmak ve önlemek, uzun süreli işsizliği engellemek, uzun süreli işsizlerin işgücü piyasasına uyum sağlamalarını kolaylaştırılmak, gençlerin işgücü piyasasına girişlerini desteklemek ve bir süre çalışma hayatı dışında kalmış kişilerin yeniden çalışmaya başlamasını desteklemek için, aktif istihdam politikalarının geliştirilmesidir. İşgücü piyasasında başarıya ulaşmak için, özellikle sosyal dışlanma riski altındaki kişiler için her açıdan fırsat eşitliğini sağlamak, mesleki eğitimin geliştirilmesini sağlamak, ömür boyu

---

<sup>290</sup> EC, Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008). Commission Recommendation, European Commission, Brussels, 2005. s. 31.

<sup>291</sup> EC, Communication, s. 15.

<sup>292</sup> SEYİDOĞLU, KARLUK, s. 169.

öğrenme politikası içinde danışma ve eğitim programlarının geliştirilmesi, işgücünün yeterli beceri ve eğitime sahip olmasını sağlayacak programlar geliştirmek ve esnek işgücünün sağlanması, girişimciliğin artırılması ve kadınların işgücü piyasasına katılımlarının geliştirilmesi için özel önlemler alınması da ASF'nin hedefleri olarak belirtilmiştir<sup>293</sup>.

ASF'den en fazla yararlanmış olan iki ülke Portekiz ve Yunanistan'dır. Bir sonraki bütçe döneminde artık bu yardımların kesilecek olduğu Portekiz, üye olduğu 1986 yılından bu yana, 70 milyar Euro'luk bir kaynağı kullanmış olacaktır. Yunanistan'ın kullandığı miktar daha da fazladır. On milyon nüfuslu Portekiz için verilen bu yardım, yetmiş milyonluk Türkiye'ye nüfusa orantılı olarak verilecek olsaydı (müzakere sürecinde getirilen yeni kurallar nedeniyle bu durum gerçekleşmeyecektir.) Türkiye'nin üyeliğinden sonraki dönemde yirmi beş yıl içinde yaklaşık 500 milyar Euro'luk bir yardım alması beklenirdi. Bu yardımları Portekiz ve Yunanistan yol yapmak için kullanmışlardır. İrlanda ise yol yapmamış, yardımların tamamını eğitime harcamıştır. On beş yıl önce AB'nin yoksul ülkelerinden biri olan İrlanda'nın milli geliri, şu anda AB ortalamasının hayli üzerindedir. Bu gelişmenin ikinci bir nedeni olarak İrlanda'da yirmi yıldan fazla bir süredir kamuda hiçbir siyasi atama yapılmamış olması ve tüm kamu atamaları için, hükümetin karışmadığı bir liyakat sistemi benimsenmiş olması gerekçe gösterilmektedir<sup>294</sup>.

ASF, özellikle kişilerin “istihdam edilebilirliğini” arttırıcı programlara AB düzeyinde mali destekte bulunmaktadır. Bu çerçevede, kişilerin uygun yeteneklere kavuşturulmasını, sosyal iletişim kabiliyetlerinin geliştirilmesini ve işgücü piyasasına uyumlarının kolaylaştırılmasını hedefleyen projelere öncelik tanınmaktadır. Ayrıca, Avrupa'da geri kalmış bölgelerde girişimciliği arttırmayı; istihdama ilişkin olanakları geliştirmeyi ve çağdaşlaşmayı hedefleyen uzun vadeli stratejik programlara da destek vermektedir. Bu destek ile, geri kalmış bölgelerin rekabet gücünü ve refah seviyesini arttırmak için yapılan iç ve dış yatırımlar teşvik edilmektedir. Destek verilen

---

<sup>293</sup> EU, **ESF**: European Social Fund. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation, s. 3. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60016.htm>, (09.05.2005).

<sup>294</sup> Hakan Ercan, 'AB Sosyal Politikası Çerçevesinde Türkiye'nin İstihdam Stratejisi', Tisk Akemdem, C. 1, Sa. 2, Ankara, 2006, s. 51.



programlar, üye ülkeler ve Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmakta, kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren çeşitli kurumlar tarafından uygulanmaktadır. Programları uygulayan başlıca kurumlar; ulusal, bölgesel ve yerel idareler; eğitim kurumları; gönüllü kuruluşlar ve sosyal ortaklardır.(sendikalar, iş konseyleri, sanayi kuruluşları ve şirketler). ASF, aynı zamanda, istihdam piyasalarındaki eşitsizlikleri ve ayrımcılığı ortadan kaldırmayı hedefleyen EQUAL programının da mali kaynağını oluşturmaktadır<sup>295</sup>.

ASF, insanların iş beklentilerini iyileştirmek ve becerilerini geliştirmeye yardım etmek için üye devletlerce yapılan eylemlere katkıda bulunmak üzere ortak fonlama ilkesini kullanmıştır. Buna göre, bölgesel istihdam teşviklerinin sağlanması, bilgi toplumunda istihdam için sosyal boyutun desteklenmesi, kadınlar ve erkekler için fırsat eşitliği yaratılması faktörleri göz önünde tutularak istihdamın artırılmasına katkıda bulunulur<sup>296</sup>.

## **2. Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi**

AB'nin öncelikli hedeflerinden biri, sosyal adaletin sağlanması ile ekonomik ve sosyal yaşama bütün vatandaşların aktif katılımının sağlanmasına dayalı olan Avrupa Sosyal Modeli'nin geliştirilmesidir. Komisyon, sosyal koruma sisteminin, gelecekteki sürdürülebilirliğinin sağlanması için yenilenmesi gerektiğini belirtmektedir. Politikalar, ekonomik ve sosyal değişimin, büyüme ile istihdamın daha iyi sağlanabilmesi için, sosyal kapsama ve fırsat eşitliğini sağlamaya devam etmelidir. Avrupa Komisyonu üye ülkeler arasında eşgüdümü sağlayabilmek için Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemini geliştirmiştir. Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi, yoksulluk ve sosyal dışlanmayı önleme çabalarının yoğunlaşması ve gelecekte sürdürülebilir, yeterli bir emekli aylığının sağlanması için Avrupa istihdam stratejisini harekete geçirici bir araç olarak tanımlanmıştır<sup>297</sup>. Açık eşgüdüm sağlama

---

<sup>295</sup> EU, **ESF**, s. 5.

<sup>296</sup> A.k., s. 6.

<sup>297</sup> EC, Communication From the Commission To the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Working Together, Working Better: A New Framework for the Open Coordination of Social Protection and Inclusion

yöntemi beş temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar, ikame etme ilkesi, yakınsama, hedeflere göre yönetim, ülke gözetimi ve bütünleştirilmiş yaklaşımdır<sup>298</sup>.

2000 yılındaki Lisbon Zirvesi'nde üye ülkeler ve komisyon 2010 yılına kadar yoksulluğu önleyecek politikalar üzerinde çalışmıştır. Aynı zamanda, daha başarılı ve güçlü bir Avrupa'ya ulaşılması için sürdürülebilir bir ekonomik büyüme, nitelik ve nicelik olarak yeni iş imkanlarının yaratılması ve sosyal birleşmenin sağlanması on yıllık stratejik hedefler olarak belirlenmiştir. Üye ülkeler yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele edebilmek için, karşılıklı öğrenme ve politika değişim sürecine dayalı Açık Eşgüdüm Sağlama Metodu ile kendi politikalarının eşgüdümünü sağlayacaklardır. 2006 yılından itibaren bu sürecin iskeletini oluşturacak üç hedef; sosyal dışlanma ve yoksulluğu yok etmek, yeterli ve sürdürülebilir emekli aylığının sağlanabilmesi, yüksek kalitede ve sürdürülebilir sağlık, uzun süreli bakım hizmetlerinin sağlanabilmesi olarak tanımlanmıştır<sup>299</sup>.

Açık eşgüdüm sağlama yöntemi, sosyal kapsama ve sosyal koruma alanlarında Lisbon Zirvesi'nde, stratejik bir amaç haline gelmiş olan Avrupa'nın sosyo-ekonomik gelişimini sağlamada kullanılacak bir araç olarak oluşturulmuştur. Açık eşgüdüm sağlama yöntemi altında üye ülkeler politikalar geliştirirken ortak önlemler alma konusunda anlaşmaktadırlar. Ancak bu yöntem, politikaların ne ölçüde uygulanacağı ve değişimi konusunda esnek bir yapıya sahiptir. Açık eşgüdüm sağlama yönteminin beş temel unsuru; birlik için ortak amaçlarda birleşmek, en iyi uygulamaların ve önleyici süreçlerin kıyaslanması için ortak göstergelerin oluşturulması, AB hedeflerinin, sosyal koruma ve sosyal kapsama için stratejilerin oluşturulduğu ulusal raporların temelinde ülkesel ya da bölgesel politikalara çevrilmesi, ulusal raporların sunulması ve raporların analiz edilmesi ve iyi

---

Policies in the European Union. European Commission, COM(2005) 706 final, Brussels, 2005. s. 2. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_2005\\_706\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_en.pdf), (23.05.2005).

<sup>298</sup> TİSK, Avrupa, s. 24.

<sup>299</sup> EC, the Social Protection and Social Inclusion Process. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Social Inclusion, European Commission. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm), (23.05.2005).

uygulamaların uluslararası geçişini ve politikaların eşgüdümünü sağlamak için bir birlik eylem planının oluşturulması olarak belirtilmiştir<sup>300</sup>.

Stratejik amaçların gerçekleştirilmesi için AB hedefleri ile ilgili bütünleşmeye ulaşılmasında ve iyi uygulamaların yaygınlaştırılması anlamında açık eşgüdüm sağlama yönteminin uygulanması kolaylaştırıcı olmaktadır. Üye ülkelerin kendi politikalarını geliştirmelerine yardım etmek için tasarlanan bu yöntem, en iyi örneklerin karşılaştırılması anlamında üye ülkeler ve sektörlerin farklı ihtiyaçlarını uyumlulaştıracak, birbirine yaklaştıracak niteliksel ve niceliksel göstergeleri oluşturur. Birliğe ait bu standartlar, ulusal ve bölgesel farklılıklar dikkate alınarak, özel hedefler ve önlemler benimsenerek ulusal ve bölgesel politikalara dönüşebilir. Periyodik denetlemeler, değerlendirmeler ve yeniden gözden geçirmeler karşılıklı öğrenme süreci olarak organize edilmiştir<sup>301</sup>.

Açık eşgüdüm sağlama yöntemi, genişleme sürecinde çok daha büyük öneme sahiptir. Ulusal ve bölgesel farklılıklara saygı duyulurken bazı ortak önceliklerde anlaşmak ve ortak çıkarlarda birlik olmayı besleyen bir araçtır. Aynı zamanda, AB'yi ekonomik ve sosyal bağlamda bütünleştirerek, rekabet edebilirliği yüksek daha güçlü bir birlik haline gelmesini sağlamayı amaçlayan bir yöntemdir<sup>302</sup>.

Üye ülkeler, ortak çıkar alanlarında ulusal politik tecrübelerinin paylaşılmasından kendi politikalarını geliştirirken faydalanmaktadırlar. Açık eşgüdüm sağlama yöntemi; Lisbon Zirvesi'nde belirlenen hedeflere ulaşmak için, her ülkenin ihtiyaçları olan reformların gerçekleştirilmesine yardım etmek üzere tasarlanmıştır. Bu yöntem; kısa, orta ve uzun dönemli amaçlara ulaşmak için yönerge

---

<sup>300</sup> EC, Commission Staff Working Document Evaluation of the Open Method of Coordination For Social Protection and Social Inclusion A Synthesis of Replies By Member States and Other Actors To An Evaluation Questionnaire On the Open Method of Coordination in the Fields of Social Inclusion and Adequate and Sustainable Pensions. European Commission, Brussels, 2006. s. 3. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/sec2006\\_345\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/sec2006_345_en.pdf), (23.06.2005).

<sup>301</sup> EC, High, s. 40.

<sup>302</sup> Janez POTOČNIK, Improving Research Policies through the Open Method of Coordination. European Commission Conference on the Open Method of Coordination in Research, Brussels, 18 May 2006. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/311&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (18.03.2005).

(kılavuz) ve zaman çizelgesinin hazırlanması, daha sonra en iyi uygulamaların karşılaştırılması için, üye ülkelerin ve ilgili sektörlerin ihtiyaçları belirlenerek, göstergelerin ve kıyaslama sisteminin oluşturulması ve bu süreçten sonra ise AB'nin genel amaçlarının ulusal ve bölgesel politikalara çevrilerek, önlemlerin ve amaçların oluşturulması süreçlerinden oluşmaktadır. Daha sonra üye ülkeler arasında karşılıklı öğrenme sürecinin yerleştirilmesi için periyodik aralıklarla ulaşılan ilerleme izlenir<sup>303</sup>.

Açık eşgüdüm sağlama yöntemi önce sadece istihdam ve ekonomi politikaları için uygulanmıştır. Ancak, Avrupa Konseyi yatırımlar için yüzde 3 oranında bir büyüme sağlandıktan sonra 2003 yılı Mart'ında Açık Eşgüdüm Sağlama Yönteminin araştırma yatırımları içinde uygulanmasına karar vermiştir. 2005 Ekim ayından itibaren, politikaların eşgüdümünün sağlanması ve bu süreçte ilerlemelerin kolaylaştırılması ve uygulanması için yılda bir ya da iki kez genel direktörler düzeyinde toplanılır. Bu süreçte ulaşılabilecek sonuçlar; karşılıklı öğrenmenin artırılması, iyi uygulamaların teşhis edilmesi ve bu uygulamaların diğer ülkeler için uygulanabilirliğinin sağlanması, üye ülkeler ve bölgeler arasında ortak politika önceliklerinin geliştirilmesi, üye ülkeler düzeyindeki eylemlerin güçlendirilebilmesi için önceliği olan alanların belirlenmesidir<sup>304</sup>.

### 3. Ulusal Eylem Planları

Ulusal eylem planları, her AB ülkesi için dönemin işgücü piyasası durumunu, istihdam önlemlerini bu bağlamda, geliştirilen ulusal politikaları açıklayan önemli ulusal belgelerdir. Üye ülkeler her yıl ekim ayında Avrupa Komisyonu'na istihdam yaratmak için kendi koşulları ile en tutarlı politikaları nasıl uygulayacağını özetleyen ulusal eylem planlarını sunmaktadır<sup>305</sup>. AB ülkelerinin Avrupa istihdam stratejisinde belirtilen hedeflere ulaşması için kendi ulusal

<sup>303</sup> EC, Open Method of Coordination. Investing in European Research, European Commission, s. 1. [http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01\\_en.htm#1](http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm#1), (18.03.2005).

<sup>304</sup> EC, Evaluation and Design of R&D Tax Incentives OMC Crest Working Group Report. Submitted to Meeting in CREST 17 March 2006. European Commission, s. 30. [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/final\\_report\\_060306.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/final_report_060306.pdf), (19.03.2006).

<sup>305</sup> EC, European Social Fund and Employment Strategy 2000-2006. European Commission. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf2000/glossary\\_en.html#NAP](http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/glossary_en.html#NAP), (18.09.2005).

politikaları çerçevesinde oluşturdukları tüm ulusal eylem planları; tam istihdamın sağlanması, işte verimliliğin ve kalitenin artırılması, sosyal dışlanmanın engellendiği birleşmiş bir işgücü piyasasının yaratılması olarak üç temel hedefe sahiptir<sup>306</sup>.

Bu hedeflere ulaşmak için rehber niteliğinde unsurlar; işsizler ve işgücü piyasasında pasif durumda olan işgücü için aktif ve önleyici önlemlerin uygulanması, girişimciliğin ve yeni iş alanlarının yaratılması, işgücü piyasasında, işgücünün değişen koşullara uyum sağlayabilirliğinin ve hareketliliğinin sağlanması, insana yatırımın ve ömür boyu öğrenmenin geliştirilmesi, işgücü arzının artırılması ve aktif yaşlanmasının sağlanması, cinsiyet eşitliğinin sağlanması, işgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin ayrımcılığa uğraması ile mücadele edilmesi ve bütünleşmenin sağlanması, işgücüne katılımı arttıracak çalışmayı teşvik edecek uygulamaların artırılması, kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması ve bölgesel istihdam farklılıkları dengelenmesi olarak belirtilmiştir<sup>307</sup>.

Ulusal eylem planları incelendikten sonra Komisyon ve Konsey tarafından yayınlanan ortak istihdam raporunda sonuçlar değerlendirilir. Komisyon her üye ülke için istihdamla sorunlarına ilişkin tavsiyelerde bulunur<sup>308</sup>. Ulusal eylem planları, var olan ve geliştirilecek olan ulusal politikalarla ilgilidir<sup>309</sup>. Yakın zamana kadar, her üye ülkenin bir ulusal eylem planı hazırlamasına karşın, Lisbon stratejisinin hedeflerinin yeniden yazımıyla birlikte, 2005 yılından itibaren, ulusal reform programları oluşturulmuştur. Her ülke, kendi reform programında o yılın ölçülebilir hedeflerini koymaktadır. Dönem sonundaki performansı da, taahhüt ettiği

---

<sup>306</sup> NAP, About NAP. National Action Plan.  
<http://www.etc.org.mt/nap/aboutnap.html>, (01.01.2006).

<sup>307</sup> Ministry of Labour and Social Security National Action Plan for Employment 2003. Athens, 2003, s. 21.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/nap\\_2003/nap\\_el\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_el_en.pdf), (16.02.2006).

<sup>308</sup> NAP, Employment Guidelines. National Action Plan.  
<http://www.etc.org.mt/nap/empguide.html>, (01.01.2006).

<sup>309</sup> ESF, "Co-Financing Guide - Links To European Employment Strategy and Uk National Reform Programme", European Social Fund, 2003. s. 2.  
<http://www.esf.gov.uk/docs/Co - Financing - Links to European Employment Strategy.doc>, (04.02.2006).

konulardaki başarısıyla ölçülecektir. İlk değerlendirme 2006 yılı sonunda yapılacaktır<sup>310</sup>.

#### 4. Ortak İstihdam Raporu

Ortak istihdam raporu, 25 üye ülkenin ulusal eylem planları dikkate alınarak oluşturulur. Ulusal eylem planları ile her üye ülke istihdam alanında 12 ay boyunca yaptıklarını, aldığı önlemleri ve gelecek 12 ay için planladıklarını gösterir. Komisyonun çalışmaları ise istihdam eğilimleri ve ulusal politika uygulamaları ile ilgili daha detaylı bilgileri içeren bu raporlara eşlik eder.

AB istihdam ile verimliliği eş zamanda arttırmak zorundadır ancak bu sadece yapısal reformlara ve tek pazara dayandırılmaz. Bir bütün olarak işgücü, hizmetler, üretim ve sermaye faktörleri göz önünde tutulmak zorundadır. Ortak istihdam raporu, işgücü verimliliğini hızlı bir şekilde artırma ihtiyacının hayatiğini ve özellikle yaşlı işçilerin istihdam oranının artırılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda, ortak istihdam raporu ile üye ülkelerde istihdam politikasının kuvvetlendirilmesi gereken öğeleri; kamu sektöründe istihdam hizmetlerinin yenilenmesi, ömür boyu öğrenme stratejisinin hedeflenmesi ve planlanması, yeni işler yaratılmasının ve geliştirilmesinin kolaylaştırılması olarak belirtilmiştir<sup>311</sup>.

Ortak istihdam raporunda, istihdam politikası ile ilgili izlenecek yol; istihdamı olumsuz etkilemeyecek ücret düzeyi ve diğer işgücü maliyetlerinin düşürülmesi, işgücü piyasasında iş güvencesi ile birlikte esnekliğin sağlanması, kadınların işgücü piyasasına katılımını arttırmak için çocuk bakımı ve diğer bakım hizmetlerinin sağlanması, aktif işgücü politikalarının güçlendirilmesi ve özellikle gençlerin işsizliğinin önlenmesi, işgücü piyasasındaki dezavantajlı insanların durumlarının iyileştirilmesi olarak açıklanmıştır<sup>312</sup>.

---

<sup>310</sup> ERCAN, s. 53.

<sup>311</sup> EC, Joint Employment Report Adopted Today. Memo/04/10, European Commission, Brussels, 2004, s.2. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2004/jan/m04\\_10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2004/jan/m04_10_en.pdf), (02.02.2005).

<sup>312</sup> EC, Communication From the Commission To the Council Draft Joint Employment Report 2003/2004. European Commission, Brussels, 2004. s. 34. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2004/jan/jer2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2004/jan/jer2004_en.pdf), (02.02.2005).

Politikaların zayıf noktaları ise, aktif yaşlanma stratejisinin geliştirilmesi, insana yatırım yapılmasının ve verimliliğin düzeyinin artırılması, düşük nitelikli işçilerin eğitiminin sağlanması, kayıt dışı istihdamın önlenmesi olarak belirtilmiştir. Ortak istihdam raporunda değinilen önemli noktalardan biri de üye ülkelerin istihdamla ilgili belirtilen hedefleri sahiplenmesini sağlamaktır<sup>313</sup>.

## 5. Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı

Komisyon, bir başka üye ülkede iş arayan işçilerin bilgiye erişimini kolaylaştırmak ve uluslararası arz ve talebi karşılayabilmek için 1993 yılında, Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı'nı (EURES) kurmuştur. EURES, açık işlerle ilgili bir veri tabanından oluşmakta ve diğer üye ülkelerdeki çalışma ve yaşama koşulları hakkında bilgi sağlamaktadır. İş arayan bir insan, AB içinde kendine uyan herhangi bir iş olup olmadığını öğrenmek için bir istihdam bürosuna gitmek zorunda değildir. İnternet üzerinden EURES'e ulaşılabilir<sup>314</sup>. Böylece vatandaşlara serbest dolaşım haklarından yararlanmada yardım edilmekte ve bunu yaparken, bir Avrupa işgücü piyasasının oluşmasına hizmet edilmektedir<sup>315</sup>.

Avrupa iş piyasasını araştırmak isteyen vatandaşlar, EURES adlı Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı'ndan yardım alabilirler. Avrupa Komisyonu ve bütün üye devletlerle birlikte Norveç ve İzlanda'nın istihdam makamları tarafından kurulan EURES' in amacı, başlangıçta iş imkanları konusunda bilgi alışverişini sağlamak, Avrupa iş danışmanlarını eğitmek ve veri tabanları kurmak olmuştur. Şimdi sayıları 500'den fazla olan Avrupa iş danışmanları, istihdam makamlarındaki şebeke bağlantı noktalarını temsil etmektedir. Farklı üye ülkelerdeki boş kadrolar, iş arayanlar, işgücü piyasası durumu ve yaşama ve çalışma koşulları hakkında kendi aralarında

---

<sup>313</sup> EU, Joint, s. 7.

<sup>314</sup> EC, Commission Decision of 23 December 2002 Implementing Council Regulation (EEC) No 1612/68 as Regards the Clearance of Vacancies and Applications for Employment (Text with EEA Relevance) (Notified Under Document Number C(2002) 5236), (OJ L 5, 10/01/2003 s. 16-19). [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_d oc=Decision&an\\_doc=2003&nu\\_doc=8](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_d oc=Decision&an_doc=2003&nu_doc=8), (01.01.2006).

<sup>315</sup> EC, Communication From the Commission To the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission's Action Plan For **Skills** and Mobility. Commission of the European Communities, Com(2002)72 Final, Brussels, 2002. s. 19.

bilgi alışverişi yapmaktadır. Avrupa'nın sınır bölgelerinde özellikle yakın bağlantılar içindedir. Komisyon, bu danışmanları desteklemek için iki veri tabanı kurmuştur. Bütün bilgiler, bu veri tabanlarına gönderilir. Bu arada, sadece Avrupa iş danışmanları değil, aynı zamanda istihdam büroları da bu sistemlere erişim imkanına sahiptir. Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı ile bölgeler ve ülkeler arasında farklı işgücü piyasaları ve boş kadrolar, hayat koşulları ve niteliklerin artırılması açısından bilgi değişiminin sağlanmasında katkıda bulunulur. Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı'nın tarafları, ulusal ve yerel istihdam servisleri, Komisyon'a bildirilen özel istihdam büroları, üye ülkeler tarafından seçilmiş sendika ve işveren organizasyonlarıdır<sup>316</sup>.

Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı'nın yönetsel eşgüdümü, Avrupa Komisyonu İstihdam ve Sosyal İlişkiler Genel Direktörlüğü tarafından yönetilen, Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı Eşgüdüm Ofisi tarafından sağlanmaktadır. Bu kurum aynı zamanda, Avrupa İstihdam Ağı yöneticilerinin oluşturduğu çalışma grubu tarafından geliştirilen ağın gelişmesinin desteklenmesi ve Avrupa İstihdam Ağı faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve denetlenmesi ile ilgili genel yaklaşımların belirlenmesinden ve işgücü hareketliliğinin analiz edilmesinden sorumludur<sup>317</sup>.

Üye ülkelerin ve tarafların istihdam hizmetleri açısından yararlanabilmeleri için ağın çalışma şeklini detaylarıyla açıklayan bir beyanname hazırlanmıştır. Bu şekilde sistemde birlik yaratılması ve bilgi değişiminin sağlanması mümkün olur. Ortak bileşenler ve sistemde birlik yaratılması değişimin kolaylaştırılması için kullanılmaktadır. Üye ülkelerin ve tarafların faaliyetleri; iş arayanlar, işçiler ve işverenler için işe yerleştirme servislerinin oluşturulması, işgücü piyasalarındaki eğilimler, çalışma ve yaşam koşullarında bilgiye ulaşılmasını sağlamak, üye ülkeler düzeyinde istihdam ve sosyal servislerin, sosyal tarafların ve ilgili diğer kuruluşların arasında işbirliğinin geliştirilmesi, yönetsel prosedürler, yasal farklılıklar ve

---

<sup>316</sup> EU, **Eures**: the European Employment and Job Mobility Network. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. s. 2.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10527.htm>, (12.01.2006).

<sup>317</sup> A.k., s. 3.



nitelikli işgücü fazlası nedeniyle işgücünün dolaşımını engelleyen faktörlerin değerlendirilmesinden oluşmaktadır<sup>318</sup>.

## V. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDAN AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARINA GEÇİŞ

1970'lerin ortasından beri büyük ölçüde içten ve dıştan büyüyen sosyo-ekonomik güçlerin işgücü piyasası reformlarına yol açması, çalışma koşullarında, istihdam yapısında ve politikalarında, sosyo-ekonomik yapıda oldukça büyük değişimleri beraberinde getirmiştir. Başka bir taraftan, yerel faktörler, istihdam politikalarında dönüşümleri meydana getirirken, istihdam gittikçe azalmaktadır. Bu durum da birçok ülkede kitlesel ve uzun dönemli işsizliğe yol açmaktadır. Ekonomik yapıdaki değişim, yüksek işgücü arzının hizmet sektöründeki diğer verimli alanlara geçişini, nitelik gerekliliklerindeki önemli farklılıklar nedeniyle zorlaştırmaktadır. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği bu değişim, dış faktörlerle de kuvvetlendirilmektedir. Küreselleşme, piyasalarda mal, hizmet ve sermayenin uluslararası düzeyde birleşmesi, istihdamın ücret ve vergi gibi işgücü maliyetlerinin son derece düşük olduğu ülkelere transferini sağlamaktadır. Bu yeni durum, önemli ekonomi ve sosyal politika araçlarını ulus devletlerden uzaklaştırmıştır. Böylece, istihdam politikası gibi sosyal politika uygulamaları uluslararası ekonomik rekabet bağlamında sınırlanmıştır<sup>319</sup>.

Küreselleşmenin en açık etkilerinden biri de ekonomik alanda ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılığın artmasıdır. Yapısal uyum programlarını uygulayan gelişmekte olan ülkelerde mali ve parasal politikaların, toplam talep ve istihdamı artırmak yerine, enflasyonu denetim altına almak için uygulamaya konulması talebi kısmayı beraberinde getirdiğinden ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Bu ülkeler, ihracatı ve doğrudan yabancı yatırımları teşvik etmek için işgücü maliyetlerinin azaltılmasına dayalı karşılaştırmalı üstünlükleri sürdürmek zorunda olduklarından, verimlilik artışlarının ücret veya istihdam artışı olarak çalışanlara yansıtılmasını ve formel istihdam artışını sınırlayan, yasal ve sosyal korumayı

---

<sup>318</sup> EU, Eures, s. 4.

<sup>319</sup> BERTOZZI, s. 15.

azaltan, çalışanların pazarlık güçlerini zayıflatan işgücü piyasası politikaları izlemektedir<sup>320</sup>.

1990'lı yıllarda, istihdam yaratmayan bir ekonomik büyümeyle beraber ortaya çıkan işsizlik sorunu AB için istihdamı önemli bir gündem haline getirmiştir. Uygun bir strateji için istihdamın artmasını sağlayacak ve işsizliği önleyecek etkin araçlara ihtiyaç duymuştur. 1993 yılında Beyaz Kitap, AB'de politikaların eşgüdümünün sağlanması için büyüme, rekabet edebilirlik ve istihdamın altını çizmiştir. 1997 yılında Amsterdam Antlaşması ile istihdam tek bir başlık halinde birleştirildiğinden bir dönüm noktası niteliğindedir. Üye ülkelerde istihdam politikası için tek bir iktidar sorumluluk sahibiyken, Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Konseyi ve Komisyon'a önemli ve ağır bir rol verilmiştir. Birlik kapsamında istihdam politikalarının eşgüdümü ve eşgüdüm sağlanmasında üye ülkelere düşen sorumlulukların belirlenmesi Komisyon ve Avrupa Konseyinin sorumluluğuna girmiştir. Aynı zamanda, sosyal bütünleşme bağlamında, sosyal tarafların sorumluluğu güçlendirilmiştir. Sosyal bütünleşme için en önemli araç istihdam olarak belirlenmiş ve özellikle AB'nin anahtar hedefi olarak, daha yüksek bir istihdam düzeyine ulaşmak, büyüme ve istikrar sağlanması hedefi ile eşit önemde kabul edilerek üye ülkelerin birinci sorumluluğu haline gelmiştir. Bununla birlikte, istihdam politikalarının topluluk düzeyinde eşgüdümünün sağlanmasında, üye ülkelerde, işgücünün ve işgücü piyasalarının ekonomik değişimlere cevap verebilmesi için uyarlanabilirliğinin artırılması gibi alınacak önlemler diğer ülkelerdeki işgücü piyasalarını etkileyecektir<sup>321</sup>.

Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi konusunda, büyüme bakımından sağlanan üstünlüklerin yetersizliği giderek fark edilmeye başlanmıştır. Küresel sermaye akıcılığının artmasına, gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla yüksek bir sosyal maliyeti içeren, finansal krizlerin sıklığının artması eşlik etmiştir. Bu krizler, geçmişte ekonomik büyümeyle sağlanan getirileri ortadan kaldırarak, işsizlik ve

---

<sup>320</sup> Tijen ERDUT, "İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü, İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü", Çalışma ve Toplum Birleşik Metal – İş Sendikası Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Sayı. 6, 2005/3. s. 28.

<sup>321</sup> BERTOZZI, s. 16.

yoksulluk biçiminde ağır bir sosyal bedel ödeterek, yıkıcı bir etki yaratmıştır. Oysa, krizlerden önceki dönemde ihracata dayalı endüstrileşmenin işgücü piyasasında eşitsizlik ile ücretler ve istihdam biçimlerinde cinsiyet ayrımcılığı içerdiği bilinmesine rağmen, ekonomik büyümeye, işgücü verimliliğinin artırılmasına ve ücretlerin azaltılmasına dayanan bir modelin enformel faaliyetlerin barındırdığı yoksullaşmayı aşamalı olarak ortadan kaldıracı inancı güçlenmişti. Asya deneyimi ve diğer gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerde görüldüğü gibi, çalışma ve yaşam koşullarının iyileşeceğine ilişkin iyimser görüş gerçekleşmemiştir. Sorun, yavaş ve kırılabilir bir ekonomik büyüme, yüksek işsizlik ve eksik istihdam oranlarıyla belirginleşmiştir<sup>322</sup>.

Geleneksel olarak salık verilen ekonomi politikası, borç bunalımı sırasında seksenli yıllarda Bretton Woods kuruluşları tarafından belirlenmiş, sonra piyasa ekonomisine geçiş halindeki ekonomilere uygulanmıştır. Bu politika iki önemli ön gerçeğe dayanmaktadır; serbest piyasa ekonomik büyümeyi sağlamak için yeterlidir ve sosyal istikrar ile demokrasiyi sağlamakta yeterli olmaktan uzak değildir. Ekonomik başarı için kabul edilen strateji; devletin düzenleme sorumluluğunun özelleştirilmesi, sermaye piyasaları ve işgücü piyasasının kuralsızlaştırılması ve mali istikrar gibi çeşitli politikaların uygulamaya konulmasını piyasaya aktarmaktan ibarettir. Makro ekonomik politikanın rolü büyümeyi özendirmek değil, enflasyonla mücadele etmektir. İstihdam bu politikaların ikincil türevidir. İşgücü piyasalarının sistemdeki değişimlere engel olmaksızın, sadece uyum sağlama işlevi bulunmaktadır. Küresel yönetim; mali istikrar ve uyum sağlamakla, mübadelelerin serbestleştirilmesi ve ekonomik gelişmeden sorumlu uluslararası kuruluşlar tarafından bu politikaların uygulanmasıyla ilgilidir. Bu politikalar yalın ve evrensel olduklarından etkili olmuştur. Gerekli makro ekonomik disiplini güvence altına almış ve işletme dünyasında rekabeti ve yaratıcılığı desteklemişlerdir. Yeni teknolojilerin ve yeni yönetim biçimlerinin uygulamasına olanak tanımışlardır. Ancak, bu politikaların teknik eylem araçları – özelleştirme, mübadelelerin serbestleştirilmesi ve kuralsızlaştırma – ile gelişmenin sosyal ve ekonomik amaçları bozulmuştur. Esnek halde olmadıklarından, piyasaların işlediği sosyal ve siyasal çevre yeterince

---

<sup>322</sup> ERDUT, s. 27.

göz önünde tutulmamıştır. Bu politikalar çoğu zaman kişiler ve aileleri üzerinde yıkıcı bir etki yaratmıştır<sup>323</sup>.

Yeni liberal anlayışa göre işgücü piyasasının "zaafı" özellikle göz önünde tutulmalıdır; bir yandan, ücretlileri girişimde bulunmaya, bütüncül bir anlayış edinmeye ve kendi iş alanına egemen olmaya özendirilmektedir; diğer yandan, çalışanlar salt kısa dönemli bir uyum değişkeni olarak değil, aynı zamanda ve öncelikle azaltılması söz konusu olan bir yük olarak da sıklıkla yönetilmelidir. Sonuç olarak, güvencesizlikle belirginleşen yeni liberal anlayış "istikrarsızlığı" ve "güçlü çelişkileri" içinde barındırmaktadır<sup>324</sup>.

Günümüzde piyasa mantığı işgücü piyasasında yaygınlaştırıldıkça, yani işgücü piyasası esnekleştirildikçe, ekonomik alandaki risklerin iş ilişkisi aracılığıyla aktif nüfus arasında paylaştırılmasının yolları açılmaktadır<sup>325</sup>. Bu bağlamda, işgücü piyasalarının gelişimini kapsamlı bir şekilde gözden geçirmek için işsizlik ve aktif istihdam politikalarını birlikte ele almak gereklidir. 2000'li yıllarda özellikle Avrupa'da giderek geniş uygulama alanı bulan aktif istihdam politikaları daha çok niteliksel farklılıkları ortadan kaldırmaya yönelik politiklardır. Aynı zamanda, başarılı bir istihdam politikası için pasif ve aktif politikaların birlikte uygulanması gerektiği ileri sürülmektedir<sup>326</sup>.

AB'de yeni gündem, ekonomik büyümenin herkes için yararlı hale getirilmesi için istihdam olanakları ve fırsat eşitliği yaratılmasına odaklanmıştır. İşgücü piyasalarının ve sosyal koruma sisteminin yenilenmesi, toplumda daha zayıf bir koruma sistemi meydana getirirken, bu değişimin kişilerin teknolojik avantajlardan yararlanmalarına yardım edeceği ileri sürülmektedir. Böylece, hedeflenen nitelik ve nicelik olarak daha iyi işlerin yaratılması gerçekleştirilirken aynı zamanda, sosyal adaletin sağlanacağına inanılmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisinde, ekonomik büyüme ve istihdamı bütünleştirmek için desteklenen aktif istihdam politikalarının,

---

<sup>323</sup> Zeki ERDUT, "Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika", Çalışma ve Toplum Birleşik Metal – İş Sendikası Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Sayı. 4, 2005/3, s. 14.

<sup>324</sup> ERDUT, Politika, s. 24.

<sup>325</sup> A.k., s. 18.

<sup>326</sup> BERTOZZI, s. 12.

sosyal modeli korumak için oluşturulduğu ileri sürülmektedir. Bu aynı zamanda refah sisteminin ve yoksullukla mücadelenin yolu olarak kabul edilmiştir. Yeni sosyal ajandada aktif istihdam politikalarının iki temel önceliği; istihdam ve fırsat eşitliğinin yaratılması ve yoksullukla mücadele olarak belirtilmiştir. Bu temel öncelikler Komisyon'un beş yıllık stratejik amaçlarının temelinde olan refah ve birlik hedefini desteklemektedir<sup>327</sup>.

AB'nin yeni raporları aktif istihdam politikalarının, düşük ekonomik büyümeye rağmen istihdamı arttırabileceğini göstermektedir. Aynı zamanda bu raporlar, ekonomik büyümenin istihdamın artırılması için tek başına yeterli olmadığını göstermektedir. Buna göre, pasif istihdam ve aktif istihdam politikalarının doğru birleşiminin istihdam oranının artırılması bakımından hayati önem taşıdığı belirtilmektedir<sup>328</sup>.

Aktif istihdam politikaları reformları etkisiyle, 1980'li yılların ortaları ile 2004 yılını kıyasladığımızda AB'de işgücü piyasaları, daha etkin ve verimli hale gelmiştir. İşsizlik süresi daha kısa hale gelmiş ve boş kadrolar daha hızlı dolmaya başlamıştır. (Özellikle, Danimarka, İspanya, İrlanda, Hollanda, Macaristan ve İngiltere'de.) AB'de 2004 yılında 92 milyon kişi pasif durumda ve 19 milyon kişi işsizken, raporlar 92 milyon insandan en azından yüzde 14'ünün ( ya da 13 milyon insanın ) işgücü piyasasına girmeye istekli ve yeterli olduğunu göstermiştir. Bu pasif kişiler 15-64 yaş grubu arasındaki ne çalışan ne de işsiz olarak tasvir edilebilecek kişilerdir. Bu kişiler, yetersiz eğitim, iş aramamaları, aile sorumlulukları ya da yetersizlikleri nedeniyle işgücü piyasası dışında kalan kişilerdir. Aynı zamanda, pasif işgücü içinde çalışma yaşındaki kişilerin oranı yüzde 30 gibi yüksek bir rakamı göstermektedir. Fransa, Almanya, İtalya, İspanya gibi ülkelerde istihdam oranındaki belirli gelişmelere rağmen, insanların yeniden işgücü piyasasına dönmelerini sağlayacak kısıtlı teşvikler ve yeniden işgücü piyasasına giriş için var olan bazı

---

<sup>327</sup> EU, the New Social Agenda: an Essential **Pillar** of the New growth and Jobs Strategy. European Union, IP/05/152, Brussels, 2005. s. 1.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/152&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (29.01.2006).

<sup>328</sup> EC, New, s. 3.

engeller gibi yapısal zayıflıklarla mücadele edilmektedir<sup>329</sup>. Bu durum ise bazı reformların yapılmasında geç kalınmış olmasından ya da yapılan reformların hala sınırlı olmasından ve benimsenen ekonomi politikalarıyla çelişmesinden kaynaklanmaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisi, bugün düşük ekonomik büyümeye rağmen istihdamı yüzde 0,6 oranında arttırarak iki kat gelişme gösterdiğini ancak işsizliğin 2004 yılında yüzde 9 civarında sabit kaldığını göstermektedir. İstihdamdaki bu gelişmenin arkasında beceri ve eğitim yatırımları, ömür boyu öğrenme gibi politikaları içeren aktif istihdam politikaları ile insanların işgücü piyasasına geri dönmelerinin sağlanması olduğu belirtilmiştir. Rapor, aktif istihdam politikalarına ağırlık veren üye ülkelerin, yüksek eğitim masrafları ile birlikte boş kadroları hızla doldurduğunu, bu ülkelerde daha kısa süreli işsizliğin görüldüğünü ve ücretlerin piyasa koşullarına daha uyum sağlayacak şekilde oluşturulduğunu göstermiştir. Aynı zamanda bu ülkelerde, yarı zamanlı ya da belirli dönemlerde istihdam gibi daha esnek çalışma biçimlerinin arttığı görülmektedir<sup>330</sup>.

Göstergeler aktif istihdam politikalarının istihdam üzerinde olumlu etkisi olduğunu kanıtlamıştır. Ancak, istihdam oranındaki yüzde 0,6 oranındaki büyümeye karşın, bu oran hala hedeflenen düzeye ulaşmış değildir. Başarılı aktif istihdam politikaları, gençlerin yerleştirilmesini ve mesleki eğitimi içeren Hollanda, Danimarka, İrlanda, İsveç ve Belçika örnekleri olmuştur. Ayrıca, 1995 ile 2004 yılları arasında 15 üye ülkede, yapısal işsizliğin çarpıcı şekilde, İngiltere’de yüzde 3 ve Yunanistan, İspanya, Fransa, İtalya ve Finlandiya’da yüzde 2 oranına gerilediği görülmüştür<sup>331</sup>.

AB’de pasif politikalardan aktif politikalara geçilirken göz önünde tutulan en önemli unsurlardan birisi fırsat eşitliğinin sağlanması bağlamında kadınların işgücü piyasasına girmesidir. Günümüzde hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde, kadınların işgücü piyasasına giderek daha fazla katılımı söz konusudur. Ancak, bu

---

<sup>329</sup> EC, New, s. 1.

<sup>330</sup> EC, Prospects, s. 9.

<sup>331</sup> A.k., s. 10.

katılımın artışı cinsiyete dayalı ayrımcılığın azaldığı anlamına gelmemektedir. Mesleki dağılım kökten değişime uğramış değildir ve çoğu ülkede, kadınlar düşük ücretli, iş ve gelir güvencesinden yoksun ve uygun olmayan çalışma koşullarına bağlı tutulmaktadır. Bir başka deyişle, kadınlar ekonominin en az korunmuş sektörlerinde yoğunlaşmaktadır<sup>332</sup>. Buna karşın, AB’de ülkeler arasında dikkat çekici farklar bulunmaktadır. Örneğin, İngiltere, Polonya, Danimarka gibi ülkelerde 1990’lı yıllarda işgücü piyasası koşullarında eşitsizliğin giderek arttığı görülürken, Fransa’da bunun tam tersi bir akım görülmektedir<sup>333</sup>.

### **A. Pasif İstihdam Politikaları**

Gelişmiş ülkelerde daha yoğun olarak uygulanan pasif istihdam politikaları, işsizliği önlemekten ziyade işsizliğin yarattığı bireysel ve toplumsal alandaki olumsuz sonuçları gidermeye yönelik politiklardır. Bu önlemler, genel olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarıdır. Pasif istihdam politikaları işsizliğin sonuçlarını telafi etmeyi amaçlayan politiklardır. Bu nedenle işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içermektedir. Bu tedbirler de genellikle işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarından oluşmaktadır.

İşsizlik yardımı gibi söz konusu pasif politikaların işgücü piyasasında geniş çaplı harcamalara neden olmasına rağmen, işgücü piyasasında aktif istihdam politikası önlemlerine ayrılan harcamalar gittikçe artmaktadır. Şu anda işgücü piyasası önlemlerine ayrılan paydan yüzde 30 - 40’ı aktif istihdam politikaları için harcanmaktadır. İşsizlik yardımları ve diğer pasif istihdam politikası araçları sadece işçileri korumaz aynı zamanda esnek istihdamın uyarlanmasını kolaylaştırır. Özellikle işten çıkarma olaylarında yasal olarak kullanılabilen işsizlik yardımları, küçük ölçekli işletmelere önemli ölçüde esneklik sağlamaktadır. Bununla birlikte, erken emeklilik de işletmeler için çıkış esnekliği sağlamaktadır ve işçilerin çalışma hayatları sona ererken işsiz olmalarından daha iyi bir durumda bulunmalarına olanak vermektedir. Bu şekildeki arzı kısıtlayıcı önlemler örneğin iş rotasyonu gibi, işgücü piyasası problemlerinin üstesinden gelmek için uygulanmaktadır.

---

<sup>332</sup> ERDUT, Kadın İşgücü, s. 22.

<sup>333</sup> EC, Pillar, s. 2.

Ancak, arz kısıtlayıcı politikaların uygulandığı ülkelerde işgücü piyasası problemlerinin kısa süreli çözüldüğü görülse de kalıcı çözümler ortaya koyamadığı gözlemlenmiştir. 20. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde pasif istihdam politikalarının işsizliği önleyici tedbirler içermediği ve bütçe üzerine büyük yükler getirdiği görülmüş ve işsizliği önleyici ve sınırlayıcı çeşitli aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir. Fakat, günümüzdeki pasif istihdam politikaları ile aktif istihdam politikalarının birlikte uygulanması ile işsizliğin olumsuz sonuçlarının önüne geçilebileceğini ve istihdam sorununa başarılı çözümler getirilebileceği savunulmaktadır<sup>334</sup>.

## **B. Aktif İstihdam Politikaları**

AB ülkeleri arasında yüksek vasıflı ve bilgi ekonomisinin yaratılmasını amaçlayan istihdam politikalarının aktifleştirilmesi Avrupa istihdam stratejilerinin arkasındaki anahtar yaklaşım olmuştur. Aktif istihdam politikaları özellikle işsizliğin arttığı dönemlerde, yoğun bir uygulama alanı bulmuştur. Aktif istihdam politikalarının temel amacı, işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamak yerine, onların çalışma hayatına dönüşlerini kolaylaştırmaktır. Genelde işsizlikten en fazla etkilenen gruplara ve bölgelere yöneliktir. Öncelikli hedef kitlesi; uzun dönemli, genç, kadın, göçmen ve özürlü işsizler gibi işgücü piyasasında iş bulma şansları oldukça zayıf olan gruplardır. Bu politikalar arasında, işgücünün vasıf seviyesini yükseltici eğitim programları, bilgilendirme ve işe yerleştirme hizmetleri, özellikle okuldan çalışma hayatına geçiş sürecinde büyük zorluklarla karşılaşan genç işsizlere iş deneyimi kazandıracak programlar, istihdam yaratma programları, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı bölgelerde işyerlerinin mali bakımdan desteklenmesi ve girişimciliğin özendirilmesi gibi önlemler yer almaktadır.

Bugün ticaret ve yatırımlardaki açıklık, teknolojik gelişmeler ve devlete ait işletmelerin özelleştirilmesi işgücü piyasalarının değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu değişimin sonucu işgücünün istihdam biçimi değişmekte ve işten çıkarmalar artmaktadır. Bu nedenle, devletler ve sosyal taraflar değişimin getirdiği bu sorunların üstesinden gelecek yollar bulmak zorundadırlar. Aktif istihdam politikaları bu

---

<sup>334</sup> Claire HARASTY, "Successful Employment and Labour Market Policies in Europe and Asia and the Pacific," International Labour office, Employment Strategy Papers, Geneva, 2004, s. 4.



yapısal değişikliklerin etkilerini tersine çevirecek önemli istihdam politikası araçları olarak gösterilmektedir<sup>335</sup>.

Aktif istihdam politikaları, işsizliği önlemeyi ve sınırlandırmayı amaçlayan bir takım önlemleri içeren politikalardır. Mesleki eğitim, yeniden eğitim, işgücü planlaması, işgücü hareketliliğinin sağlanması ve çalışma koşullarının esnekleştirilmesi bu önlemlerin başında gelmektedir<sup>336</sup>. Aktif istihdam politikaları, eğer endüstri ve rekabet politikalarıyla desteklenirse işgücünün tüm potansiyelinin kullanıldığı bir işgücü piyasası yaratılmasında en etkin araç olacak politikalar olduğu ileri sürülmektedir<sup>337</sup>. Bununla birlikte, herkesin kendi potansiyelini gerçekleştirebileceği fırsatları sağlayarak istihdam edilmelerini sağlayacak politikalardır<sup>338</sup>.

Aktif istihdam politikalarının, büyüyen bir ekonomi ile birlikte sürdürülebilir sosyal ve ekonomik gelişme için etkin bir araç olduğu aynı zamanda, yapısal ve teknolojik değişikliklere uyum sağlamada gerekli olan niteliklerin ve işgücünün hareketliliğinin sağlanmasında kolaylaştırıcı olduğu ileri sürülmektedir<sup>339</sup>.

Önlemler, işsizliği önlemek ve işsizlerin yeniden işgücü piyasasına girmelerini sağlamak üzerinedir. Ayrıca, işgücü piyasasında çalışma yaşında olup pasif durumda olan işgücünün istihdamını sağlamaya yöneliktir. Ekonomik kriz dönemlerinde ve bölgesel ve sektörel anlamda yeniden yapılandırma söz konusu olduğunda işgücü piyasasından kopmaya başlayan kişilerin işgücü piyasası dışından kalmalarını önlemektedir. Kişilerin yeniden işgücü piyasasına kazandırılmasını sağlayan ya da istihdam edilebilirliklerini arttıran aktif istihdam politikalarının özellikle günümüz makroekonomi politikaları açısından işsizlik kısır döngüsünün

---

<sup>335</sup> ILO, Active, s. 7.

<sup>336</sup> Alena NESPOROVA, "Why Unemployment Remains so High in Central and Eastern Europe," International Labour office Employment Sector, Employment Paper, Geneva, 2002. s.32.

<sup>337</sup> EC, Employment in Europe 2001 Recent Trends and Prospects. Employment and Social Affairs, European Commission, 2001. s. 10.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2001/ke3801762\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2001/ke3801762_en.pdf), (19.01.2006).

<sup>338</sup> Dave HILL, Guidance for Applicants: Addressing Sustainable Development within Objective 3 Projects Realising Sustainability in the European Social Fund. 2004. s. 6.  
<http://www.gos.gov.uk/goem/docs/347293/347306/356373/sustdevg>, (19.01.2006).

<sup>339</sup> ILO, Social Security: A New Consensus. International Labour office, Geneva, 2001. s. 2.

kırılmasında ve uzun dönemli işsizlik ile yapısal işsizliğin önlenmesinde çok önemli bir role sahip olduğu belirtilmiştir<sup>340</sup>.

İş bulma yardımları, işgücü piyasasına yönelik eğitimler, ücret ve istihdam sübvansiyonları, doğrudan kamu istihdamı gibi önlemleri içeren aktif istihdam politikaları Avrupa ülkelerinde işsizlikle mücadelenin en önemli unsurları olarak gösterilmektedir. AB üyesi ülkeler için aktif istihdam politikaları, ortak ekonomi politikasının temel bir hedefi olarak tanımlanan Avrupa İstidam Stratejisinin temelini oluşturmaktadır<sup>341</sup>.

## **1. Aktif İstihdam Politikası Türleri**

Bugün AB üye ülkelerinde farklı türdeki birçok aktif istidam politikası programı uygulandığı görülmektedir. Çalışmada ücret ve istihdam yardımları ile eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri ve gençler ile sakatlara yönelik aktif istihdam politikaları işgücü piyasasında etkinliği arttırmaya yönelik hizmetler ve tedbirler başlığı altında incelenmiş ve AB’de uygulanan aktif istihdam politikaları genel olarak dört kategoride sınıflandırılmıştır.

### **a. İşgücü Piyasası Eğitimleri ve Meslek Rehberliği**

Eğitim programları Avrupa’da en yaygın kullanım alanı olan aktif istihdam politikası uygulamasıdır. İşgücü piyasası eğitimleri, iş başında eğitim, iş tecrübesi, sınıf eğitimi gibi önlemleri içermektedir. Önlemler, dil kursları, temel bilgisayar kursları, ve diğer temel kurslar gibi daha genel eğitimleri ya da ileri düzey bilgisayar kullanımı kursları, teknik daha özel mesleki becerileri içeren eğitim programlarını içerebilir. Bu önlemlerin temel amacı, katılımcıların verimliliğini ve istihdam edilebilirliklerini arttırmak ve kişilerin becerilerini arttırarak işgücünün daha etkin kullanımının artırılmasını sağlamaktır. Ayrıca, eğitim programları aktif istihdam politikası önlemlerinin klasik olarak tanımlanan ve en yaygın kullanım alanı olan

---

<sup>340</sup> KOK, job, s. 36.

<sup>341</sup> Jochen KLUVE, “The Effectiveness of European Active Labour Market Policy”, RWI: Discussion Paper, No: 37, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Germany, 2006. s. 4.

önlemlerdir<sup>342</sup>. Birçok Avrupa ülkesinde gençlerin önemli bir bölümünün diplomalarını almadan okulu bıraktığı saptanmıştır. Gençlerin iş hayatına atılmalarına yardımcı olmak ve yeniden öğrenime katılmalarını sağlamak için toplum içerisinde programlara ihtiyaç olduğu belirlenmiştir. Bu bağlamda, meslek rehberliği bu tür programların bir parçası olarak gerçekleştirilmektedir. Meslek rehberliğinin okuldan erken ayrılmaları önlemek amacıyla okul içerisinde uygulanan programların da daha güçlü bir parçasını oluşturmaktadır<sup>343</sup>.

Meslek rehberliğinin, işsizliğin engellenmesinde özellikle uzun dönemde işsizliğin önlenmesinde belirleyici bir role sahip olduğu ileri sürülmektedir. Çoğu ülkedeki kamu istihdam hizmetleri kuruluşları bu konuda öncü rol oynamaktadır. Ancak kamu istihdam hizmetleri kuruluşları bünyesinde meslek rehberlik hizmetleri az gelişmiş haldedir. Bununla beraber, kamu istihdam hizmetleri kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının rehberlik hizmetlerine, ayrıca yerel eğitim ve iş eğitimi kurumları ile gerçekleştirilecek güçlü işbirliği stratejilerine, işsiz kişilerin iş yaşamına geçişlerine ve yeniden öğrenime devam etmelerine olanak sağlaması açısından özel önem verilmektedir<sup>344</sup>.

## **b. Özel Sektörde İstihdamı Arttırmaya Yönelik Teşvikler**

Özel sektörü teşvik edici programlar, işverenlerin ve/veya işçilerin özel sektör istihdamı ile ilgili davranışlarını istihdamı arttıracak şekilde değiştirmeye yönelik yaratılacak teşvikler ilgili tüm önlemleri kapsamaktadır. Bu önlemler arasında en önemli olanı ücret sübvansiyonlarıdır. Bu sübvansiyonların, işverenlerin yeni işçilerin istihdam edilmesi ya da yeni işlerin yaratılması için işvereni teşvik edici özelliği bulunmaktadır. Bu sübvansiyonlar, işverenlere doğrudan ücret yardımları şeklinde olabileceği gibi işçiler için belirli periyodik zamanlar için ödenen ücret ekleri şeklinde de olabilmektedir. Bu önlemlerle daha çok uzun dönemli işsizler ve engelliler gibi dezavantajlı gruplar hedeflenmektedir. Bu sübvansiyonların bir başka

---

<sup>342</sup> KLUVE, s. 5.

<sup>343</sup> OECD, *Career Guidance*. Organisation for Economic Co-operation and Development and the European Commission. s. 30.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/53/34060761.pdf>, (12.03.2006).

<sup>344</sup> A.k., s. 32.

türünü ise, kendi kendini istihdam yardımları oluşturmaktadır. Bu anlamda, işsiz kişilere kendi işlerini kurabilmeleri için belirli dönemlerde maddi destekte bulunulması söz konusudur<sup>345</sup>.

### **c. Doğrudan Kamu İstihdamı ve Devlet Tarafından Alınan Diğer Önlemler**

Doğrudan kamu istihdamı yaratılması bağlamında, kamuda mal ve hizmet üretilmesi üzerinde odaklanılmıştır. Bu önlemler temelde en dezavantajlı kişileri hedeflemektedir. Ayrıca, bu kişilerin işgücü piyasasıyla ilişki içinde tutulması ve işsizlik süresince ortaya çıkabilecek beceri kayıplarının engellenmesi amaçlanmaktadır.

Devletin aldığı önlemlerin ağırlık noktasını; emek arzının bünyesini değiştirmeye yönelik politikalar oluşturmaktadır. Emek arzının ülke ihtiyaçları doğrultusunda eğitilmesi, vasıflandırılması ve yönlendirilmesinden oluşan bu faaliyetler işgücü planlaması olarak da adlandırılmaktadır. Eğitim ve işgücü planlaması yoluyla ekonominin talep ettiği vasıfta işgücü eğitilerek, işgücü açığı kapatılabilmekte; işgücü fazlalığı bulunduğu takdirde ise, hizmet-içi ve hizmet öncesi eğitimden yararlanılarak işgücü fazlası verimli olabilecek bir alana aktarılmaktadır. Bütün bunların yapılabilmesi için de devletin, ekonomik konjonktürün paralelinde bir eğitim politikası izlemesi gerekmektedir. Milli eğitim politikasıyla istihdam öncesi eğitim sağlanırken, işgücü piyasasına en yakın ve bu piyasanın ihtiyaçları konusunda bilgili ve istihdamın geliştirilmesinden sorumlu olan iş ve işçi bulma kurumlarıyla da istihdam sonrası eğitim verilmektedir<sup>346</sup>.

### **d. İşgücü Piyasasında Etkinliği Arttırmaya Yönelik Hizmetler ve Tedbirler**

AB ülkelerinde yaygın uygulama alanı bulan aktif istihdam politikası uygulamalarından dördüncüsü hizmetler ve tedbirlerdir. Bu kategorideki

---

<sup>345</sup> KLUVE, s. 7.

<sup>346</sup> NESPOROVA, s. 33.

uygulamalar, iş arama etkinliğini arttıran bütün önlemleri içermektedir. Mesleki rehberlik, eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, iş arama kursları gibi bir çok uygulama bu sınıflandırma altında uygulanan önlemler olarak ele alınmaktadır. Böylece, bütün bu önlemlerin istihdam artırılmasında etkinliği sağlayıcı etkisi olduğu anlaşılmıştır.

Kamu ve özel hizmetlerin birçok üye ülkede var olmasına rağmen, kamu hizmetlerinin daha yaygın olduğunu söylemek mümkündür. Özel hizmetler daha çok mavi yakalı ve ayrıcalıklı işçilere odaklanırken, kamu istihdam hizmetleri, işgücü piyasasında dezavantajlı kişilere ve uzun dönemli işsizlere odaklanmaktadır ve bu programlar genellikle daha az maliyetlidir. İşsizlik yardımlarının azaltılması gibi tedbirler, işsizlerin yetersiz iş arama eylemlerini denetlemek ve kabul edilebilir işleri reddetmelerini önlemek üzere geliştirilmiştir. Bu bağlamda, aktif istihdam politikalarının hedef grubu olan gençlerle ilgili gençlik programları dezavantajlı ve işsiz gençlik için eğitim programları, ücret yardımları ve iş arama yardımlarını içeren özel programlardan oluşmaktadır. Ayrıca, bu kategorideki psikolojik, zihinsel ya da sosyal açıdan dezavantajlı kişilere yönelik tedbirler, mesleki rehabilitasyon, iş koruma programları ve ücret yardımlarını da içermektedir. Bazı ülkelerde ise ulusal programlar, iki ya da daha fazla program birleştirilerek uygulanmaktadır. Örneğin İsveç'te stajyer programlarında hem eğitim hem de iş yaratma uygulamaları zorunlu kılınmıştır.

İşsizliği önlemek için geliştirilen aktif istihdam politikası önlemlerine ayrılan bütçe de bu politikalara gösterilen önemin giderek arttığını ortaya koymaktadır. 15 üye ülkede 2003 yılına göre aktif istihdam politikası harcamaları toplam olarak 66,6 milyar Avro'dur. Bununla birlikte ülkeler arasında aktif istihdam politikaları için yapılan harcamalar bakımından büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bununla birlikte AB'de Danimarka, Belçika, Almanya, Finlandiya, Fransa, İsveç Gayri Safi Milli Hasıla'larından yüzde 1'inden fazlasını harcamaktadırlar. Ayrıca, Hollanda ise GSMH'nın 1,85'ini aktif istihdam politikası önlemleri için harcamaktadır. Aktif istihdam politikalarına en çok bütçe ayıran ve işsizliğin Birlik düzeyinde en düşük olduğu ülkeler ise Hollanda ve Danimarka'dır. Bununla birlikte AB ülkelerine

bakıldığında işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarına giderek daha fazla önem verildiği görülmekle beraber bu politikalar için Yunanistan, Slovakya, İngiltere ve Çek Cumhuriyeti GSMH'nın yüzde 0,5'inden daha azını ayırmaktadır. Avusturya, Macaristan, İtalya, Norveç, Portekiz, İspanya, ve İsviçre ise GSMH'larının yüzde 0,5'i ile yüzde 1 arasındaki oranlarda bütçe ayırmaktadır. Bu bağlamda, GSMH'nın yüzde 0,13'ünü aktif istihdam politikalarına ayıran ABD ile kıyaslandığında ise en düşük bütçeyi ayıran AB üye ülkesinde bile ABD'ye kıyasla aktif istihdam politikaları için daha büyük oranda bütçe ayrıldığı görülmektedir<sup>347</sup>.

15 Avrupa ülkesinde aktif istihdam politikası türlerine ayrılan bütçeye bakıldığında en büyük yeri, ayrılan bütçenin yüzde 40'ını kapsayan eğitim önlemlerinin oluşturduğu görülmektedir. Özel sektörde istihdamı arttırmaya yönelik teşvikler için, yüzde 20, doğrudan kamu istihdamı için yüzde 20 ve kendi kendini istihdam için yüzde 4, dezavantajlı kişilere yönelik önlemler için de yüzde 16 düzeyinde pay ayrıldığı görülmektedir<sup>348</sup>.

## 2. Aktif İstihdam Politikalarının Etkileri

Aktif istihdam politikalarının teorik çerçevede değişik etkilerinin olduğu ortaya konulmuştur. Bu etkiler, aktif istihdam politikalarının eşleştirme süreci üzerine etkisi, işçiler için rekabet üzerine etkisi ve ücret belirlemede yansıtma etkisi olarak belirtilmiştir<sup>349</sup>. Eşleştirme süreci üzerine etkisi; aktif istihdam politikaları ile sağlanan işe yerleştirme, istihdam danışmanlığı hizmetleri ve işgücü piyasası ihtiyaçlarına göre verilen eğitimler ile işgücü piyasasında iş arayan kişilerle işverenler arasındaki başarılı eşleşirmenin sayısı artmaktadır. Bu bağlamda, eşleştirme etkisi, iş arayan ve işçi arayan tarafları birleştirmede olumlu etki yaratmaktadır. Aktif istihdam politikaları, katılımcıları daha fazla rekabet edebilir hale getirmektedir. Aktif istihdam politikaları işsizlerin vasıflarını korur veya artırır, aynı zamanda iş için rekabet desteklenmiş olmaktadır. İşverenler programdaki katılımcıları açık işsizlerden daha fazla çekici bulabilirler, böylece bu

---

<sup>347</sup> KLUVE, s. 8.

<sup>348</sup> A.k., s. 9.

<sup>349</sup> CALMFORS, FORSLUND and HEMSTRÖM, s. 16.

programlar aracılığı ile beşeri sermayeye yatırım yapılarak, hem var olan bilgi ve becerinin kaybolması engellenmekte hem de yeni gelişmelerin öğrenilmesi sağlanmaktadır<sup>350</sup>.

Bu politikaların bir diğer etkisi ise iş arayanların verimliliğinin artmasıdır. Bu, eğitim programlarının ve değişik iş deneyimi programlarının ve işbaşı eğitimlerinin temel amacıdır ve düzenli istihdamı artırır. İş arayanların verimliliğinin artması, rezervasyon ücretlerin de artmasına neden olacağından bunun düzenli istihdam üzerindeki pozitif etkiyi yok edebileceği görüşleri de bulunmaktadır. Aktif istihdam politikasının amaçlarından birisi de işgücünün düşük verimlilikteki sektörlerden yüksek verimlilikteki sektörler eğitim programları veya diğer işgücü hareketliliği teşvikleriyle sektörler arasında yeniden dağılımını sağlamaktır. Bu sürecin ise toplam istihdamın artması sonucunu getirdiği ileri sürülmektedir<sup>351</sup>.

Aktif istihdam politikalarının istihdamı artırma üzerindeki pozitif etkilerine karşın, ücret belirleme üzerinde olumsuz yan etkilere neden olabileceği ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, aktif istihdam politikalarının işsizlerin refah düzeyini yükseltmesine neden olacağı ve işsizlerin refah düzeyindeki yükselmenin de toplu sözleşmeli ve bireysel pazarlıkta ücret baskısını artıracak ileri sürülmektedir<sup>352</sup>.

### **3. 2000-2005 DÖNEMİ**

2000 yılında toplanan Lisbon Avrupa Konseyi, istihdam, ekonomik reform ve sosyal bütünleşmeyi güçlendirmeye dayanan bir strateji belirleyerek, Avrupa için nitelik ve nicelik olarak yeni iş imkanları yaratılması, sosyal korumanın çağdaşlaşması ve sosyal dışlanmayı önleme hususlarında yoğunlaşmıştır. Lisbon Zirvesi'nde, üye ülkeler, Avrupa düzeyinde işbirliğini daha fazla geliştirmek ve verilen sözleri uygulamaya geçirmek için siyasi taahhütte bulunmuştur. Komisyon'un 2000 yılı Haziran ayında kabul ettiği Sosyal Politika Gündemi ve 2000 yılı Aralık ayındaki Nice Avrupa Konseyi'nin sağladığı siyasi ortam, 2005 yılına

<sup>350</sup> CALMFORS, FORSLUND and HEMSTRÖM, s. 24.

<sup>351</sup> BLUNDELL, C. DIAS, DIAS, RENEEN, s. 34.

<sup>352</sup> CALMFORS, FORSLUND and HEMSTRÖM, s. 26.

kadar olan dönemde sosyal alanda alınması gereken tedbirler için bir yol haritası oluşturmuştur. Burada gözetilen amaç, özellikle istihdam, bilgi ekonomisi, sosyal durum ve genişleme kapsamında kökten değişen Avrupa ekonomisi ve toplumunun yeni sosyal ihtiyaçlarını karşılayabilmek olmuştur<sup>353</sup>.

2000 yılında toplanan Lisbon Avrupa Konseyi'nden beri istihdam, AB için öncelikli bir konu olmuştur. Devlet ve hükümet başkanları, 2010 yılına kadar AB'ni dünyanın en rekabetçi bölgesi yapacaklarını ve tam istihdama ulaşacaklarını taahhüt etmişlerdir. Bunu sağlamak için Konsey toplam istihdam oranını Avrupa genelinde yüzde 70'e ve kadınların istihdam oranını da yüzde 60'a çıkarmayı amaçlamıştır. Stockholm Zirvesi'nde bu hedefler bir ara hedef eklenerek, 2005 yılında genel olarak yüzde 67, ve kadınların istihdam oranı olarak da yüzde 57'ye ulaşılması hedeflenmiştir. Aynı zamanda istihdam oranındaki artışla ilgili olarak yaşlıların istihdamının 2010 yılına kadar yüzde 50'ye çıkarılması da yeni bir hedef olarak eklenmiştir<sup>354</sup>. Bu bağlamda, Avrupa Komisyonu, 2000- 2005 yıllarını kapsayan, Avrupa Sosyal Modeli'ni geliştirmek amacıyla bir dizi eylem planı geliştirmiştir. Sosyal modelde temel amaç, tam istihdamın, ekonomik dinamizm ve sosyal bütünleşme ile adaletin birlikte gerçekleştirilmesi olmuştur<sup>355</sup>.

Komisyon'un yeni gündeminin amacı, sosyal politikayla ilgili yeni çelişki ve zorluklara karşı karşıya gelen AB için kapsamlı ve uyumlu bir yaklaşımın geliştirilmesidir. Bu yeni gündem AB'de ekonomik güç ve sosyal model arasında önemli bağlantıları vurgulamış ve aynı zamanda, ekonomi, istihdam ve sosyal politika arasında olumlu ve dinamik etkileşimi sağlayacak politikalar belirlemiştir. Bu nedenle, istihdam ve işin niteliği, bilgiye dayalı ekonomi, üye ülkelerin sosyal durumları, genişleme ve ekonominin uluslararası nitelik kazanması bir verimlilik

---

<sup>353</sup> EU, Communication to the Spring European Council Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy. European Union, Brussels, 2005. s. 12.  
[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf), (12.02.2006).

<sup>354</sup> EU, Agenda for **Social** Policy (2000-2005). European Union, Activities of the European Union, Summaries of Legislation, s. 1.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10115.htm>, (12.02.2006).

<sup>355</sup> EC, Prospects, s. 19.



faktörü olarak kabul edilerek sosyal politikayı güçlendirmek için bir dizi önlemler tasarlanmıştır<sup>356</sup>.

İstihdam ve işin niteliği; AB ekonomik yapının güçlendirilmesi ve iş yaratılmasının artırılması konularında önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Aynı zamanda, bugünkü istihdam oranı hala tatmin edici değil ve işsizlik oranı hala yüksektir. İstihdam stratejisi, nicelik ve nitelik olarak yeni iş imkanları yaratmak için Avrupa Sosyal Fonu'nun güçlendirilmesi, temel araçların işgücünün geliştirilmesi için kullanılması, işgücü piyasası politikalarının iyi uygulamalarının belirli dönemlerle gözden geçirilerek bu uygulamaların yaygınlaştırılmasını içermektedir. Ayrıca, istihdam stratejisinin temelinde, istihdam yaratmayan ekonomik büyümeye karşı geliştirilen bu yeni önlemlerle istihdam ve ekonomik yapı arasında uyum sağlanmasının güvence altına alınması vardır<sup>357</sup>.

Bilgiye dayalı ekonomi; bilgiye dayalı toplum ve bilgiye dayalı ekonomi, istihdamın artırılması ve sosyal birleşmenin geliştirilmesi ile sürdürülebilir ekonomik gelişmeye katkı sağlayabilir. Komisyon'un temel amacı, Avrupa'da bilgiye dayalı ekonominin gelişmesinin hızlandırılması ile daha çok iş yaratılmasının yollarını açmaktır. Bu amaçla 'e-europe' eylem planı geliştirilmiş ve Avrupa'da internet bağlantısı ile tüm iletişim ağlarının eğitim, tüketicilerin koruması, rekabetin desteklenmesi gibi birçok konuda, kişilere daha ucuz, daha hızlı ve güvenli internet olanakları sunarak, kişisel becerilerin artırılmasını ve insana yatırım yapılmasını sağlamak için, internet kullanımının yaygınlaştırılması hedeflenmiştir<sup>358</sup>. Böylece, ekonomik verimliliğin artırılması ve hizmetlerin niteliklerinin geliştirilmesi ve ulaşılabilirliği bütün vatandaşlar için sağlanmış olacak ve çok sayıda insan internet ağı ile sağlanan geniş band üzerinden bu hizmetlerden ve eğitim olanaklarından

---

<sup>356</sup> EU, Social, s. 2.

<sup>357</sup> EU, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Social Policy Agenda, COM/2000/0379 final, European Union. s. 1.  
[http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_d oc=COMfinal&an\\_doc=2000&nu\\_doc=379](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_d oc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=379), (12.02.2006).

<sup>358</sup> EC, e-Europe 2002. European Union, Activities of the European Union, Summaries of Legislation.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24226a.htm>, (12.02.2006).

yararlanabilecektir<sup>359</sup>. “e- europe” servisi ile, çağdaş kamu hizmetleri kapsamında öğrenme, sağlık ve yönetim hizmetleri, dinamik iş çevresi hizmetleri gibi hizmetler sağlanmaktadır.

Üye ülkelerin sosyal durumları; üye ülkelerin sosyal sistemleri, iş dünyasındaki değişimlere uyum sağlama ihtiyacı, yeni aile yapısı, cinsiyet eşitsizlikleri ve demografik değişiklikler gibi önemli ortak çelişkiler ve sorunlar dizisiyle karşı karşıyadırlar. Ekonomik ve sosyal yapıda ortaya çıkan değişimlere uyum sağlamadaki başarısızlık ve çağdaş sosyal koruma sistemleri, daha çok işsizliği, yoksulluğu ve sosyal dışlanma riskini arttıracaktır. Yoksulluğu ve dışlanmayı önlemek aynı zamanda ekonomik ve sosyal yaşama herkesin eşit katılımının sağlanması amacıyla Komisyon çeşitli önlemler almıştır. Bu amaçla Komisyon tarafından Eşitlik programı oluşturulmuştur. Programın amacı, sosyal ve mesleki birleşmenin kolaylaştırılması ve uluslararası eşgüdümün sağlanması için işgücü piyasalarında her tür ayrımcılık ve eşitsizlikle mücadele etmek olarak belirtilmiştir<sup>360</sup>.

Küreselleşme; Küreselleşme ve uluslararasılaşma, Avrupa ve Avrupa Sosyal Sistemin koşullarında önemli değişimlerle karşı karşıya kalınmasına neden olmuştur. Bu durum, sosyal amaçların tamamıyla terk edilmesi anlamında değildir. Amaç, küresel ekonomi bakımından, ekonomik birleşmenin sağlanması ve sosyal gündemin oluşturulmasında temel işgücü standartları göz önünde tutularak ve uluslararası kuruluşlarla (Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi, OECD) yakın işbirliği içinde istihdamın güçlendirilmesidir<sup>361</sup>.

Avrupa’da istihdam amaçlarına ulaşılmasında sağlanan sınırlı başarıya rağmen, Avrupa İstihdam Stratejisi’nin teşvik edici bazı sonuçları olmuştur. AB kadının işgücünün istihdama katılımına ilişkin hedefine ulaşmada oldukça iyi

---

<sup>359</sup> EU, Thematic Programme: User-friendly Information Society (1998-2002), European Union, Activities of European Union Summaries of Legislation, s. 3.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/i23003.htm>, (11.02.2006).

<sup>360</sup> EC, EQUAL. European Commission, Activities of the European Union, Activities of European Union Summaries of Legislation.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10237.htm>, (11.02.2006).

<sup>361</sup> EU, Social, s. 3.

durumdadır. Kadın istihdam oranı 1999 ile 2003 yılları arasında yüzde 3.2 artış göstererek, 15 üye ülkede yüzde 56.1'e ulaşmış ve 2005 yılına kadar yüzde 57 olan Lisbon Hedefi'ne yaklaşmıştır. Avrupa İstihdam Stratejisi, ulusal istihdam stratejilerini daha aktif ve önleyici olmaya yönlendirmiştir. Bu yönelim ise, nitelik ve nicelik olarak yeni işlerin yaratılması ve kişilere, değişen işgücü piyasasına uyum sağlamalarına yardım etmek için eğitim verilmesi anlamına gelmektedir aynı zamanda, ödenek sisteminin kişileri işe geri dönmeye teşvik ettiği ileri sürülmektedir. Söz konusu işgücü piyasası reformları, yakın zamandaki ekonomik durgunlukta önceki düşüşlerden nispeten daha az iş kayıplarıyla karşılaşılmasına yol açmıştır<sup>362</sup>.

#### 4. 2005-2010 DÖNEMİ

Lisbon Stratejisi'nin kabul edilmesinden 2005 yılına dek geçen beş yıllık süre içinde öngörülen hedeflere ulaşılamadığı gözlemlenmiştir. Ancak, 2000-2004 döneminde önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. Avrupa Komisyonu 2005 yılına gelindiğinde 2000 yılında belirlenen hedeflere ne kadar yaklaşıldığını saptamak için Lisbon Stratejisi Ara Dönem Raporu hazırlamıştır. Raporun sonuçları 2010 yılı hedeflerinin gerisinde olduğunu gösterince 2005'te yeni bir gündem hazırlanmıştır.

AB Komisyonu tarafından Lisbon Stratejisi'ni canlandırmak üzere, "Küresel Ekonomide Sosyal bir Avrupa: Herkes için İş ve Fırsat" sloganıyla 2005-2010 dönemi için yeni bir Sosyal Gündem oluşturularak 9 Şubat 2005 tarihinde açıklanmıştır. Yeni Sosyal Gündem'in "tam istihdamın gerçekleştirilmesi" ve "herkese eşit fırsat ilkesiyle daha uyumlu bir toplum yaratılması" olmak üzere iki önceliği bulunmaktadır<sup>363</sup>. Bu Gündem'de yer alan önerilerle, Avrupa sosyal modelinin çağdaşlaşması ve sosyal kaynaşmanın geliştirilmesi, artan küresel rekabet

<sup>362</sup> EC, Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. COM(2004)49, European Commission, Brussels, 2004. s. 11. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0492en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0492en01.pdf), (11.01.2006).

<sup>363</sup> EC, Communication From the Commission on the Social Agenda, COM(2005) 33 final, European Commission, Brussels, 2005, s. 5. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/spa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/spa_en.pdf), (02.02.2006).

ve yaslanan nüfus gibi yeni sorunlarla başa çıkılabilmesi için gerekli değişikliklerin kabul edilerek vatandaşların güvenliğinin güçlendirilmesini amaçlanmaktadır. Avrupa Komisyonu, bu amaçlara ulaşılabilmesi için gençliğe büyük önem veren kuşaklar arası yaklaşım, sosyal ortaklar ve sivil toplum arasında işbirliği ve küreselleşmenin sosyal boyutuna özel önem verilmesinin şart olduğunun altını çizmektedir. Büyüme ve istihdam üzerine yoğunlaşan Lisbon Stratejisi'ni güçlendirmeyi amaçlayan yeni Sosyal Gündem'in yanı sıra 2 Şubat 2005 tarihinde AB Komisyonu tarafından "Lisbon Stratejisi için Yeni Başlangıç" başlıklı bir Bildiri de sunulmuştur<sup>364</sup>. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan her iki reform paketi 22-23 Mart 2005 tarihlerinde Brüksel'de düzenlenen AB Konseyi Zirvesi'nde kabul edilmiştir.

2005-2010 dönemi için Sosyal Gündem tarafından öngörülen tedbirlerin değerini kanıtlamış ilkeler temelinde uygulamasını geliştirmek esas alınmıştır. Bu ilkelerle; ekonomik, sosyal ve çevre politikaları arasında olumlu etkileşimin gerçekleştirilmesini sağlayan bütünleşmiş bir Avrupa yaklaşımının sürdürülmesi hedeflenmiştir. Bir diğer hedef, beşeri ve sosyal sermayenin geliştirilmesini mümkün kılmak için istihdamın, sosyal politikanın ve endüstriyel ilişkilerin kalitesinin geliştirilmesidir. Ayrıca, sosyal koruma sistemlerinin mevcut şartlarla uyumlaştırılması ve verimli bir faktör olarak sosyal tarafların rollerinin güçlendirilmesi böylece dayanışma temelinde "sosyal politikasızlığın maliyetinin" dikkate alınmasını sağlamak hedeflenmiştir<sup>365</sup>.

Yeni Sosyal Gündemde, hükümet, sosyal taraflar ve sivil toplum ile birlikte daha ileri bir inceleme gerektiren konular vurgulanırken, aynı zamanda çok sayıda somut tedbirler de içermektedir. Avrupa Komisyonu 2005 – 2010 dönemi için yeni bir sosyal politika gündemi belirlemiştir. Bu dönemi kapsayan sosyal politika gündeminde temel amaç ise, 'küresel ekonomide herkes için iş ve fırsat yaratacak

---

<sup>364</sup> EU, Communication to the Spring European Council Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy. European Union, COM(2005) 24 final, Brussels, 2005, s. 20 [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/docs/launch/lisbon\\_com\\_2005\\_24\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/docs/launch/lisbon_com_2005_24_en.pdf), (02.02.2005).

<sup>365</sup> EU, The Social Policy Agenda (2006-2010). European Union, Activities of the European Union, Summaries of Legislation, s. 2. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10127.htm>, (02.02.2006).

sosyal bir Avrupa' yaratmak olmuştur. Aynı zamanda, Lisbon Stratejisi'nin bir parçası ve sürdürülebilir gelişme stratejisi olarak sosyal birleşmenin sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca, gündemin yeniden gözden geçirilmesi ekonomik büyümenin sosyal boyutlarının sağlanması açısından anahtar role sahiptir<sup>366</sup>. Sosyal gündemin değerlerinden biri olarak, ulusal sistemlerin çağdaşlaşmasına karşı geniş kapsamlı ekonomik ve sosyal değişimlerin arka planda kolaylaştırıcı olarak yer alması kabul edilmektedir. Böylece temel haklara ve ortak değerler göz önünde tutularak tek pazarın uyumlu bir şekilde işleyişi sağlanmış olacaktır.

Gündemde iki temel nokta üstünde durulmuştur, birincisi, vatandaşların güveninin güçlendirilmesi, ikincisi ise istihdam, fırsat eşitliği ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasıdır. Değişimin arkasındaki temel itici güçler olan küresel bağlamda artan rekabetin, teknolojik gelişmelerin ve nüfusun yaşlanması, gelecek on yıl süresince artacağı saptanmıştır. Dolayısıyla, Avrupa için düşük oranlı istihdam, işsizlik, yoksulluk, eşitsizlik ve ayrımcılık gibi büyük güçlükler devam etmektedir. Bu nedenle, önerilen tedbirler, vatandaşların söz konusu güçlüklerin etkili bir biçimde üstesinden gelmeleri amacıyla sosyal politikaların çağdaştırılması yoluyla, kendi yeteneklerine güvenmelerini sağlamak tasarlanmaktadır<sup>367</sup>.

Sosyal Gündemin uygulanmasına yönelik olarak, başta Avrupa Sosyal Fonu ve ilerleme programı olmak üzere, üye devletlerin istihdamlarını ve sosyal koruma sistemlerini çağdaştırma çabalarını destekleyen açık eşgüdüm sağlama yöntemi ve orta yol ilkesi gibi çeşitli araçlar vardır. Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa İstihdam Stratejisi'nde kabul edilen kılavuz ilkeler ve tavsiyelerin ve sosyal içerme alanında AB tarafından onaylanan hedeflerin uygulanması amacıyla üye devletlerin politikalarına destek olacaktır ve Avrupa düzeyinde onaylanan ve üye devletler tarafından hazırlanan politikaların uygulanmasına doğrudan yatırım yapacaktır. Her ülkedeki özel koşula saygı göstermekle birlikte Avrupa Sosyal Fonu, özel bir Avrupa katma değeri sağlayacaktır. Kişilerin eğitimine ve sosyal sermayenin gelişimine

---

<sup>366</sup> EU, (2006-2010), s. 3.

<sup>367</sup> EC, High, s. 34.

yatırım yapılmasının ekonomik ve sosyal hedefler ile istihdam hedeflerine erişilmesinde önemli bir etkisi vardır<sup>368</sup>.

Üye Devletlerde ve önerilen “Benzeşme” başlığı altında uygun olacak bölgelerde büyük sosyoekonomik farklılıklar vardır: büyüme ve uyum hedeflerine Topluluk fonları olmadan ulaşamaz. Önerilen “bölgesel rekabet ve istihdam” başlığı altında fon alacak üye devletlerde Avrupa Sosyal Fonu katalizör olacak; aynı zamanda da deneyim paylaşımını destekleyecektir<sup>369</sup>. Sosyal gündemin ancak Avrupa nüfusunun tüm bölümlerini içererek başarılı olabileceği belirtilmiştir. Değişim yeni bir nesiller arası yaklaşım üzerinde olmalıdır. Benzer şekilde, istihdam, dayanışma ve sosyal bütünleşmenin hedefleri, Avrupa’nın rekabet gücü ve çekiciliğinin tehlikede olduğu küresel ekonomiden ayrılamaz. İki alana ilişkin çalışma tüm ilgililerin güçlü ve aktif katılımını gerektirmektedir. Bu bağlamda, gündem bazı anahtar düzenlemeler hazırlanmıştır<sup>370</sup>.

Nesiller arası yaklaşım: gençler için fırsatlar; Avrupa nüfuslarının demografik gelişimiyle gündeme gelen değişiklikler, sosyal koruma ve emeklilik sistemlerini değişikliklere uyumlaştırılması ihtiyacı ve son olarak bu düşünce sürecinin göç sorununa neden olması önemli güçlüklerdir. Bu sebeple, gelecekte yaşanacak güçlüklerle ilişkin olarak nesiller arasındaki ilişkiler ve ailelerin konumları incelenmelidir. Bu amaçla, Komisyon 2005 yılında nesiller arası boyuta ilişkin Avrupa nüfuslarının demografik değişimlerinin analiz edilmesi ile ilgili bir yeşil belge hazırlayacaklardır.

Gençler için Avrupa Girişimi’ne bir katkı; Özellikle nesiller arasında dinamik bir ilişki yaratılması amacıyla gençliğe yönelik vaat geleceğe güveni gösterir; yaşlanmanın ve kuşuculuğun olumsuz bakışını reddeder. Sosyal tarafların hali

---

<sup>368</sup> EU, Proposal for A Council Regulation Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, COM/2004/0492 final - AVC 2004/0163, European Union, 2004.

[http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_d oc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=492](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_d oc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=492), (11.01.2006).

<sup>369</sup> EU, (2006-2010), s. 4.

<sup>370</sup> EU, Pillar, s. 2.

hazırda ilan ettikleri nesiller arası ortaklık yoluyla, genç boyutun istihdam ve sosyal içerme stratejisine katılmasını sağlarken, bu girişime de önemli bir katkısı olacaktır.

Değişim için ortaklık; yetkililer; sosyal taraflar ve sivil toplum arasındaki ortaklık Avrupa politikalarının başarısındaki kilit noktalardan biri olmuştur. Reformlara ilişkin desteğin artırılması amacıyla, Mart 2004'te Avrupa Konseyi üye devletlerden değişim için ortaklık kurmalarını talep etmiştir. Bu noktada, tüm aktörlerin Avrupa politikalarının uygulanmasına katılımıyla kaydedilen ilerlemenin hesaplanması da gereklidir. Bu amaçla, Komisyon gündemin uygulanmasının değerlendirilmesi amacıyla ilgili tüm aktörlerin yıllık toplantısının bir forumda düzenlenmesini kararlaştırmıştır.

Dış boyut; Küreselleşmenin Sosyal Boyutuna ilişkin Komisyonu'nun raporu ve Komisyon'un kendi yönergeleri, küreselleşmenin sosyal boyutunun güçlendirilmesinde önemli bir ilerleme kaydedilmesine yönelik iyi bir zemin sağlamaktadır. Gündem, yabancı sermayenin rekabet gücü üzerindeki etkisini dikkate alarak, ekonomik ilerleme ve sosyal ilerleme arasındaki yakın bağa ilişkin olarak, öncelikle aday ülkeler, komşu ülkeler ve sanayileşmiş ülkeler (ABD, Japonya), yükselen ülkeler (Çin, Brezilya, Hindistan, Güney Afrika) ve gelişmekte olan ülkeler gibi üçüncü ülkelerle, ikinci olarak Uluslararası Çalışma Örgütü, OECD ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlarla ve küreselleşmenin sosyal boyutunun ve sürdürülebilir kalkınmanın sosyal ayağının daha fazla dikkate alınması amacıyla ekonomik yönetişime dahil olan kuruluşlar (Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü) olmak üzere AB ve ortakları arasında bilgi paylaşımından yararlanılmasının yollarını aramaktadır. Herkes için düzgün işin geliştirilmesi küreselleşmenin sosyal boyutuna ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından da talep edildiği üzere, tüm düzeylerde bir dünya hedefi olmalıdır. Bu hedef bin yıllık kalkınma hedefleri, Kopenhag Dünya Sosyal Zirvesi ve ekonomik yönetişimin vaatlerine hizmet etmektedir. Ayrıca Komisyon, istihdam, sosyal

politika ve düzgün işin dış boyutlarının öneminin artırılmasına yönelik olarak, bölümler arası bir grup kuracaktır<sup>371</sup>.

2005 – 2010 dönemi için belirlenen gündemde, istihdamda iki öncelikli alan belirlenmiştir bu alanlar, tam istihdama yönelim ve daha uyumlu bir toplum için herkese eşit fırsatlar sağlanmasıdır<sup>372</sup>.

### **a. Tam İstihdama Yönelim**

Lisbon Stratejisi'ndeki büyüme ve istihdam hedeflerine ulaşılması için AB'nin daha verimli ve daha fazla sayıda aktif işçiye ihtiyacı vardır. Daha verimli ve daha fazla işçi, uzun dönemli ekonomik büyümeyi destekleyecek, işsizlikle ve bölgesel farklılıklarla mücadele edecek ve sosyal uzlaşmayı teşvik edecektir. Bu sebeple Avrupa, işlerin niteliği ve niceliği ile iş verimi üzerinde durmalıdır. Ayrıca, Avrupa ekonomik göç sorunu ile nasıl baş edeceğini de düşünmelidir. Bunun için, işin herkes için gerçek bir seçenek yapılması, niteliğinin ve verimliliğinin artırılması değişimin öngörülmesi ve yönetimi amaçlanmıştır<sup>373</sup>.

Avrupa İstihdam Stratejisinin geliştirilmesine yönelik olarak Komisyon, aktörlerin duyarlı hale getirilmesi amacıyla 2006 yılında bir tedbir getirmeyi planlamaktadır. Bu bağlamda, 2006/2007 yıllarında, tüm düzeylerde ilgili parlamentolar ve aktörler arasında bir iletişim kampanyası başlatılması öngörülmüştür<sup>374</sup>.

Artan ekonomik bütünleşme ve yoğunlaşan küresel rekabet arka planına karşı, AB, ekonomik değişimi daha etkili olarak öngörme, başlatma ve yönetme

---

<sup>371</sup> EU, Communication From the Commission the Social Agenda. European **Union**, COM(2005) 33 final, Brussels, 2005. s. 2.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0033en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0033en01.pdf), (12.02.2006).

<sup>372</sup> EU, (2006-2010), s. 6.

<sup>373</sup> EU, Pillar, s. 4.

<sup>374</sup> EC, Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008). Including A Commission Recommendation On the Broad Guidelines for the Economic Policies of the Member States and the Community (Under Article 99 of the E.C. Treaty). European Commission, COM(2005) 141 final, Brussels, 2005. s. 27.

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_141\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_en.pdf), (12.02.2006).



yetisinde olmalıdır. Ekonomik değişim hızla ilerlemektedir, yeniden yapılanma, açık hesap kullanımı, dış kaynak kullanımı ve hatta endüstriden kaçış önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, deneyimler, aktif bir yaklaşımın gerekli ve mümkün olduğunu göstermektedir<sup>375</sup>.

Yeniden yapılanmayı desteklemesi ve yeniden yapılanmaya eşlik etmesi amacıyla tasarlanan Avrupa politikaları arasında daha fazla etkileşim sağlamak için Komisyon tüm aktörlerin ve ilgililerin yüksek düzey forumunu oluşturmayı planlamaktadır. Yeniden yapılanma ve Avrupa İş Konsey'lerine ilişkin yönergenin yenilenmesi konusunda sosyal tarafların özellikle ikinci aşama danışması yoluyla daha fazla katılımı amaçlanmaktadır. Böylece, politikalar özellikle Avrupa Sosyal Fonu gibi mali kolları arasında daha fazla sinerjinin yaratılmasını gerçekleştirecektir.

Dinamik ekonomide bağımlı iş ve belirli süreli iş gibi yeni iş türleri ortaya çıkmaktadır. Avrupa'da ekonomik bütünleşmenin ışığında, ulusal düzeyde yapılanlara ilişkin olarak önemli bir katma değer sağlanacaktır. Dolayısıyla, Komisyon çalışma mevzuatının gelişimine ilişkin bir Yeşil Belge kabul etmek niyetindedir. Yeşil Belge'de, Komisyon yeni iş modellerindeki mevcut eğilimleri ve işgücü piyasasına ilişkin etkin geçişleri destekleyen daha güvenli bir ortam sağlayarak bu gelişmelerin üstesinden gelinmesinde çalışma mevzuatının rolünü inceleyecektir. Bu dokümanın yaratacağı tartışma, mevcut kuralların çağdaştırılmasına ve basitleştirilmesine ilişkin tüm tedbirlere yönelik önerilere yol açabilir. Bu bağlamda, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin olarak da Komisyon, 2007-2012 dönemi için yeni bir strateji öne sürecektir. Buna göre, alınacak önlemlerin işle ilgili daha az sayıda kaza olmasını sağlayacağı ve verimliliği yükseltip, maliyetleri sınırlayacağı, işte kaliteyi güçlendirip ve dolayısıyla Avrupa'nın beşeri sermayesini geliştireceği düşünülmektedir<sup>376</sup>.

---

<sup>375</sup> EU, (2006-2010), s. 7.

<sup>376</sup> EC, Revised Package for EU Programmes 2007-2013 Priority for Modernisation and Economic Progress. European Commission, IP/06/673, Brussels, 2006. s. 1.  
[http://observatorio.red.es/documentacion/actualidad/boletines/IP-06-673\\_EN.pdf](http://observatorio.red.es/documentacion/actualidad/boletines/IP-06-673_EN.pdf), (15.02.2006).

Yeni stratejinin, yeni risklere ve işyeri koşullarında yeterince kapsam dahilinde olmayan işçilerin asgari koruma düzeylerinin muhafaza edilmesine yoğunlaşması gerektiği vurgulanmıştır. Bu nedenle, mevcut programın değerlendirmesi, söz konusu yeni koşulları tanımlamaya yardım etmelidir. Uygulamanın kalitesinin çok önemli olması sebebiyle Komisyon, mevzuatın iç mevzuata aktarılmasının ve uygulamasının izlenmesi çabalarını sürdüreceğini belirtmiş ve bunun da ötesinde, etkili bir uygulamanın sağlanmasına yönelik olarak, ilgili tüm aktörlerin sorumluluk alma kapasitesinde olması gerektiğini vurgulamıştır. Avrupa Sosyal Fonu'nun yönetimlerin ve sosyal tarafların kapasitelerinin güçlendirilmesinde kilit rolü olacağı da ayrıca belirtilmiştir<sup>377</sup>.

Komisyon, sosyal tarafları, anlaşmaların sonuçlarıyla birlikte her düzeyde Lisbon orta dönem değerlendirmesine tam olarak katkı sağlamaları için teşvik etmeye devam edecektir. Komisyon sosyal tarafların özerkliğine saygı gösterirken, başta lojistik ve teknik desteğin güçlendirilmesi ve Avrupa Komisyonu Antlaşması'nın 138. Maddesi temelinde danışmaların yürütülmesi yoluyla olmak üzere, Avrupa sosyal diyalogunu sanayiler arasında ve sektörel düzeyde geliştirmeye devam edecektir. Komisyon işletmelerin sosyal sorumluluğunu teşvik etmeye devam edecektir. Bu uygulamaların etkililiğine ve güvenilirliğine katkıda bulunmak amacıyla Komisyon, üye devletler ile işbirliği yaparak işletmelerin sosyal sorumluluğunu ve şeffaflığını daha da geliştirecek girişimler ortaya koyacaktır aynı zamanda, başta mesleki emeklilik planlarından kaynaklanan engeller olmak üzere, işgücü hareketliliği önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik önerilerde bulunacaktır<sup>378</sup>.

İşletme düzeyinde ya da sektörel düzeyde uluslar üstü bir toplu pazarlığa yönelik seçmeli bir çerçeve sağlanması şirketlerin ve sektörlerin iş düzenlemesi, istihdam, çalışma koşulları, eğitim gibi konulara ilişkin güçlüklerin üstesinden gelmelerine destek olabilir. Söz konusu çerçeve, sosyal taraflara uluslar üstü düzeyde

---

<sup>377</sup> EU, **Questions** and Answers on the New Social Agenda. European Union, MEMO/05/4, Brussels, 2005. s. 4.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/41&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (15.02.2006).

<sup>378</sup> A.k., s. 6.

hareket etme kapasitelerini artırmaları için bir temel sağlayacaktır. Çerçeve ayrıca, değişen koşullara uyum sağlanması için yenilikçi bir araç ve maliyeti düşük aynı zamanda etkin uluslar üstü çözümler sağlayacaktır. Böyle bir yaklaşım, Lisbon Stratejisi'nde savunulan değişim için ortaklık önceliğinde de tam olarak belirtilmektedir. Komisyon, sosyal tarafların uluslar üstü bir toplu pazarlığın esas ve sonuçlarını formüle etmelerini mümkün kılması amacıyla tasarlanan bir önergeyi kabul etmeyi planlamaktadır. Böyle bir kaynağın varlığı esastır ancak kullanımı seçmeli kalacaktır ve tamamıyla sosyal tarafların iradelerine bağlı olacaktır. Bunun da ötesinde, kişiler için hareket özgürlüğü temel özgürlüklerden biridir ve ekonomik uyumlaşma için gerekli bir araçtır. Avrupa istihdam hizmetleri ağının güçlendirilmesi bu hareketliliği kolaylaştıracaktır<sup>379</sup>. 2005-2010 dönemi için tam istihdam hedefi ile ulaşılmak istenen sonuçları şu şekilde özetlemek mümkündür, özellikle gençlerin ve kadınların işgücü piyasasına katılımlarını arttırarak daha fazla kişiye düzgün iş sağlanması, endüstriyel ilişkilere yeni bir dinamizm kazandırılarak, iş yasalarının, yeni çalışma biçimlerinin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde güncellenmesi, sosyal diyalogun sosyal taraflar ve sektörler arasında yerel, bölgesel ve ulusal seviyede geliştirilerek sürece katkısının artırılması, işletmelerin sosyal sorumluluğunun teşvikine devam edilmesi, AB işgücü piyasası açısından işçilerin hareketliliğinin artırılması ve 2006 yılının “Avrupa Hareketlilik Yılı” ilan edilmesi, ihtiyari olarak kullanılacak uluslar üstü bir toplu pazarlık çerçevesinin çizilmesi ve sosyal güvenlik planlarının Avrupa seviyesinde eşgüdümünün sağlanmasıdır<sup>380</sup>.

## **b. Uyumlu Bir Toplum İçin Fırsat Eşitliğinin Sağlanması**

Komisyon, 2005-2010 dönemini kapsayan sosyal gündemde fırsat eşitliğine ilişkin olarak 2007 yılını konunun önemini, ulaşılan sonuçları vurgulayacak, ekonomi ve Avrupa toplumu açısından çeşitliliğin avantajlarını gösterecek “Avrupa Fırsat Eşitliği Yılı” ilan edilmesini kararlaştırmıştır<sup>381</sup>. Buna göre, tüm üye devletler sosyal koruma sistemlerinin uzun dönemli reformlarına girişmişlerdir. Açık eşgüdüm sağlama yöntemi, ortak hedefler sağlamakta ancak bu hedeflere ulaşmanın yollarının

---

<sup>379</sup> EU, Pillar, s. 6.

<sup>380</sup> TİSK, Avrupa, s. 11.

<sup>381</sup> EU, (2006-2010), s. 8.

ve araçlarının seçimini üye devletlere bırakmaktadırlar. Avrupa Sosyal Fonu, herkes için eşit fırsatlar sağlanması politikalarının uygulamasında temel katkı sağlayan bir araç olarak yer almaktadır.

Başlangıç olarak dışlanma ve yoksullukla mücadeleye (2000 ve sonrası) daha sonra emeklilik aylıklarına (2002 ve sonrası) uygulanan bu yöntem, ulusal hükümetler, sosyal taraflar, sivil toplum, yerel ve bölgesel aktörler gibi çeşitli taraflarca geniş olarak geçerli kılınmıştır. Ayrıca, evrensel erişilebilirlik, kalite ve mali sürdürülebilirlik olan üç ortak tema etrafında reformların yapılandırılmasında önemli olan sağlık ve uzun dönemli bakım alanları için 2006 yılından itibaren açık eşgüdüm sağlama yöntemi sürecinin girişimini talep etmişlerdir. Uygulamanın kalitesinin, söz konusu ulusal reformların daha etkili olması için daha da ilerletilmesi gerektiği belirtilmiştir. Komisyon açık eşgüdüm sağlama yöntemi uygulamalarının çağdaştırılmasını ve basitleştirilmesini önermektedir. Söz konusu çağdaştırma, eşit fırsatlar ve işgücü piyasasına giriş gibi hedefleri de içermelidir. Ayrıca, sosyal içerme, emeklilik ve sağlık güvencelerini içeren tek bir hedefler listesinin oluşturulmasını gerektirmektedir<sup>382</sup>.

AB'nin cinsiyet eşitliği alanında köklü bir saptanmış eylem geleneği bulunmaktadır. Kaydedilen ilerlemeye rağmen, halen ücret farkı, işgücü piyasasına giriş ve katılım, eğitim, kariyer gelişimi, aile ve işin uyumu ya da karar geliştirmeye katılım gibi alanlarda ciddi sorunlar olduğu görülmektedir. 2000-2005 mevcut çerçeve stratejisinin sonuna gelindiğinden, Komisyon söz konusu zayıflıkların üstesinden gelinmesine ilişkin eylem öneren gelecekteki politika gelişmelerine ilişkin bir bildiri hazırlamıştır. Avrupa Konseyi Haziran 2004'de Avrupa Cinsiyet Enstitüsünün kurulmasını istemiştir. Komisyon konuya ilişkin bir önerge gündeme getirecektir. Böyle bir önerge, bilgi ve iyi uygulamaların paylaşımlarına yönelik bir takas bürosu sağlayacaktır. Önerge, Komisyon'a ve üye ülkelere erkekler ve kadınlar arasında eşitliğin geliştirilmesine yönelik topluluk hedeflerinin uygulanmasına ve bunların topluluk politikalarına dahil edilmesinin sağlanmasına yardım edecektir<sup>383</sup>.

---

<sup>382</sup> EU, Questions, s. 3.

<sup>383</sup> EU, Social, s. 9.

2005 yılından bu yana, Komisyon mevcut planların yeterli derecede etkili olmamasının nedenlerine ilişkin danışmalara başlayacaktır. Söz konusu danışmalar, daha iyi fırsatlar sağlayan somut tedbirlere zemin hazırlayabilecek işgücü piyasası yoluyla içerme tedbirlerinin uygulanmasının doğrudan içinde yer alan sosyal taraflara yoğunlaşacaktır. Ayrıca, Komisyon, 2010 yılında Avrupa Yoksullukla Mücadele Ve Sosyal Dışlanma Yılı” fikrini öne süreceğini vurgulayarak ve en kırılgan nüfus gruplarına özgü dezavantajların vurgulanması amacıyla on yılda kaydedilen ilerlemenin ölçüleceğini belirtmiştir<sup>384</sup>.

Yeni Gündemde Komisyon, önceki Sosyal Gündemde ulusal asgari gelir planlarına ilişkin olarak başlatılmasına karar verdiği tartışmanın paralelinde hareket edecektir. Üye devletler açık eşgüdüm sağlama yöntemi tarafından teşvik edilerek ulusal asgari gelir planlarını daha etkili yapmanın yolunu aramaya başlamışlardır. Ancak, halen çok sayıda insan ciddi zorluklar yaşamakta ve ne istihdam ne de ulusal asgari gelir koruması elde edememektedir. Ayrıca, eşit muamele ilkesinin uygulanmasında itici bir güç olan AB, erkekler ve kadınlar arasındaki eşitlik alanında yol gösterici olmuş ve üye devletlerde ilerlerinde temel katkıda bulunmuştur. Bu bağlamda, 1500’den fazla katılımın olduğu “Genişleyen AB’de Eşitlik ve Ayrım Gözetilmemesi” başlıklı 2004 Yeşil Belgesini takiben Komisyon, 2005 -2010 dönemi için planlanan politika yaklaşımını belirleyen ve AB’nin mevcut yasal çerçevesine ilave edilecek girişimlerin fizibilitesini içeren yeni tedbirlere yönelik politika çerçevesini tanımlayan bir bildiri hazırlanacağını açıklamıştır bu bildiri aynı zamanda azınlıklar sorununu da ele alacaktır<sup>385</sup>.

Komisyon kamu yararına yönelik hizmetlere ilişkin 2004 Beyaz Rapor’unda duyurduğu gibi, 2005 yılında kamu yararına yönelik sosyal hizmetler kapsamında işleyeceği çerçevenin netleştirilmesi amacıyla bir bildiri hazırlayacaktır. Bu bildiri kamu yararına yönelik hizmetlerin tedarikine ilişkin topluluk politikalarının listesini sunacaktır. Ayrıca, kapsanan çeşitli alanlarda çağdaştırma ve kalite artışı için söz konusu hizmetlerin organizasyon ve işleyiş biçimlerini de tanımlayacaktır. Bu bağlamda, devlet yardımları alanında, 2005 yılında Komisyon, Antlaşmanın 86.

---

<sup>384</sup> EU, Union, s. 11.

<sup>385</sup> EU, Questions, s. 5.

maddesi ve genel ekonomik yararlaraya yönelik hizmetlerin finanse edilmesine yönelik düzenlemelere ilişkin Topluluk Çerçevesi temelinde bir karar da kabul edecektir. Bu metinler genel ekonomik yararlar için hizmetlerin finanse edilmesine yönelik düzenlemelere verilen devlet yardımlarının topluluk kurallarıyla uyumlu olması için gereken koşulları tanımlayacaktır. Bu konuda halen uygulamada olan danışmaların ışığında Komisyon, sınırlı miktardaki kamu hizmeti tazminatları bildirimine muafiyet tanımak niyetindedir. Özel koşullarda hastanelere ve sosyal konut derneklerine de uygulanabileceği belirtilmiş ve uygulamada, genel ekonomik yararlaraya yönelik hizmetlerin finanse edilmesine yönelik düzenlemeleri oluşturan sosyal hizmetlerin çoğunun bu karardan yararlanması gerektiği açıklanmıştır<sup>386</sup>.

---

<sup>386</sup> EC, Agreement, s. 20.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye'de değişen ekonomik, sosyal ve siyasal koşullar bağlamında uygulanmakta olan istihdam politikalarının yön değiştirdiği söylenilebilir. Bu anlamda, nüfus, çalışma çağındaki nüfus, işgücü, istihdam ve işsizlik incelendikten sonra Türkiye'de işsizlikle mücadelede benimsenen politikalar değerlendirilecektir.

#### I. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASI

Türkiye'de işgücü piyasası 1980 yılından başlayarak ortaya çıkan değişimler esas alınarak incelenmelidir. Gerçekten, ulusal ekonominin ve işgücü piyasasının 24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan yapısal uyum programları uyarınca serbestleştirilmesi, özelleştirilmesi ve kuralsızlaştırılması köklü değişimlere neden olmuştur<sup>387</sup>. Devlet, özelleştirme uygulamaları ile yerli ve özellikle yabancı sermayenin teşvik edilmesi yoluyla sanayi ve hizmetler sektörünün geliştirilmesi yolunda politikalar izlemiştir. Bu durum, devletin ekonomik hayattaki ve işgücü piyasası üzerindeki düzenleyici etkisinin azalması ve dolayısıyla işgücünün korunmasından vazgeçilmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu süreçte benimsenen liberal ekonomik politikaların uygulamaya konulması Türkiye'yi bir "maliyet merkezine" dönüştürmüştür. Güney ülkelerinin çoğunda olduğu gibi, Türk işgücü piyasasında da karşılaştırmalı üstünlük ucuz işgücüne dayandırılmıştır. Gerek yapısal uyum programlarının uygulamaları, gerekse işgücü piyasasının yapısal özellikleri giderek esnekliği, özellikle sayısal esnekliği ve kuralsızlaştırmayı kaçınılmaz hale getirmektedir<sup>388</sup>. Bu değişimler ise işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarıyla desteklenmektedir.

---

<sup>387</sup> Erinç YELDAN, "12 Eylül'ü Aşmak İçin", 2005, s. 2.  
[http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan37\\_07Eyl05](http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan37_07Eyl05), (02.02.2006).

<sup>388</sup> ERDUT, s. 209.

## A. Nüfus

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, Türkiye’de nüfus 1980 yılında 44.737 bine; 1990 yılında 56,5 milyona ve 2000 yılında ise 67.804 bine çıkmıştır. 2005 yılsonu itibariyle ülkemizde nüfus 71,5 milyondur<sup>389</sup>.

Türkiye’de nüfusun gelişimine bakıldığında dikkat çeken özelliklerden biri 80’li yıllarda yüzde 2,4 olan nüfus artış hızının, 90’larda yüzde 1,8’e ve 2000-2005 döneminde yüzde 1,41’e düşmesidir. Nüfus artış hızının gelecek yıllarda azalacağı tahmin edilmektedir. TÜİK tarafından yapılan araştırmalara göre; Türkiye’de nüfus artış hızının 2010 yılı için yüzde 0,9’a, 2020 için yüzde 0,7’ye ve 2040 yılı için yüzde 0,3’e düşeceği belirtilmiştir.<sup>390</sup> Bu azalmada en önemli etken kırsal kesimden kentsel alana doğru geçişler ve kentsel alanlarda genel nüfus artış hızındaki gerilemeler gösterilmiştir<sup>391</sup>. Ancak, AB ülkeleri içinde en yüksek nüfus artış hızı hala Türkiye’de bulunmaktadır. Bu oranın Türkiye açısından ekonomik kaynaklar üzerinde çok yoğun bir nüfus baskısına neden olacak kadar yüksek boyutlarda olduğu görülmektedir<sup>392</sup>.

Nüfusun yaş ortalamasına bakıldığında, 80’li yıllarda 20, 90’lı yıllarda 22 ve 2000’li yıllarda 25 olduğu görülmektedir. 2000’li yıllarda kadınlar için yaş ortalaması 25,5 iken erkekler için 24’tür. Nüfus, işgücü piyasasının özelliklerini belirleyen değişkenlerden birisidir. Bu anlamda, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımı önem taşımaktadır. Dolayısıyla 1980 yılından günümüze değin nüfusun yaş gruplarına göre değişimi değerlendirilmelidir. 80’li yıllarda 12 yaş ve üstü nüfusun 30,5 milyondan 90’lı yıllara gelindiğinde 40,7 milyona ve 2000’li yıllara gelindiğinde de 51,7 milyona çıktığı görülmektedir. 2005 yılı rakamlarına bakıldığında ise 0-14 yaş arasındaki nüfusun 20 milyon, 15-64 yaş aralığındaki

<sup>389</sup> TÜİK, Türkiye İstatistik Yıllığı 2005. T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara,2006, s. 35. <http://www.tuik.gov.tr/yillik/yillik.pdf>, (12.04.2006).

<sup>390</sup> TÜİK, Demografik Göstergeler 2000-2050. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=224](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=224), (12.04.2006).

<sup>391</sup> Kuvvet LORDOĞLU, Türkiye İşgücü Piyasaları (Durum Raporu). İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayınları, No. 56, İstanbul, 2006, s. 18.

<sup>392</sup> TÜSİAD, Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik. Lebib Yalkın Yayınları Yayın No:12354, İstanbul, 2002. s. 31.



nüfusun 46,5 milyon, 65 yaş üstü nüfusun 4,8 milyon olduğu görülmektedir. Bu rakamlara bakarak, Türkiye’de genç nüfusun işgücü piyasasının temel özelliklerinden birini oluşturduğunu söylemek mümkündür. Genç nüfus yapısının taşıdığı bir dizi üstünlüğe rağmen, işgücü piyasalarına uygun talep olmaması ve özellikle işgücünün tarım ağırlıklı yapı gösterdiği ülkelerde genç nüfusun kırsal alanda ücretsiz aile çalışanı olarak istihdam edildiği gözlenmektedir. Türkiye gibi tarımda çalışanların yıllar içinde azalma eğilimine girdiği bir işgücü piyasası, genç nüfusun kentsel alanlarda işsizlik baskısını yoğunlaştırmaktadır<sup>393</sup>. Bununla birlikte, Türkiye’de nüfusun gözden kaçırılmaması gereken bir diğer özelliği ise bağımlılık oranıdır. 2000 yılı rakamlarına göre bağımlılık oranı, 0-12 yaş arasındakiler için yüzde 46,27 12 yaş üstü nüfus için yüzde 55, yaşlılar için yüzde 8,83’tür<sup>394</sup>.

Türkiye’de nüfus yıllık ortalama yüzde 1,5 oranında artarken, çalışma çağındaki nüfus yüzde 1,9 oranında artış göstermektedir. Bu, her yıl ortalama olarak 925 bin kişinin çalışma çağına gelmesi anlamına gelmektedir<sup>395</sup>.

Türkiye’nin nüfusunun 2050’li yıllarda 95 ile 98 milyon arasında olacağı ve 20 ile 54 yaşları arasındaki nüfusun toplam nüfus içindeki payının önemli ölçüde artacağı ileri sürülmektedir. Bununla birlikte, çocukların (0-14 yaş) payının önemli bir azalma göstereceği (yüzde 35’ten yüzde 26’ya) ve yaşlı nüfusun (65 ve üzeri) payı düşük kalmaya devam edeceği vurgulanmaktadır<sup>396</sup>. AB’ye bakıldığında, Avrupa’nın yaşlanan nüfusu daha uzun süre istihdamda tutmaya çalıştığı görülmektedir. Türkiye’nin ise potansiyel olarak aktif 20-54 yaş grubu nüfusu artmaktadır. Türkiye eğer bu nüfusa, piyasanın talep ettiği yeterlilikleri ve vasıfları kazandırabilir ve Türkiye ekonomisi istihdam imkanı yaratabilirse hızlı bir kalkınma

---

<sup>393</sup> LORDOĞLU, s. 19.

<sup>394</sup> TÜİK, Yaş Grubuna Göre Nüfus ve Yaş Bağımlılık Oranı. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=196](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=196), (12.04.2006).

<sup>395</sup> Ercan TÜRKAN, “Türkiye’de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler’2, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2005, s. 7. <http://www.tcmb.gov.tr/>, (30.10.2006).

<sup>396</sup> ÇSGB, Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması. Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No: 117, 2004, s. 109.

süreci yaşayacaktır. İstihdam imkanları yaratılamaz ise yüksek işsizlik ve neden olduğu sosyal problemlerle karşı karşıya kalınacaktır<sup>397</sup>.

## B. İşgücü

İşgücü piyasasını etkileyen diğer unsur çalışma çağındaki nüfustur. TÜİK verilerine bakıldığında, Türkiye'deki çalışma çağındaki nüfus, 80'li yıllarda 30,5 milyon, 90'larda 40,7 milyon, 2005 yılında ise 51,2 milyondur. 2005 yılına gelindiğinde, çalışma çağındaki nüfusun yüzde 51'inin (yaklaşık 25 milyon kişi) çeşitli nedenlerle işgücü piyasasına dahil olmadığı görülmektedir<sup>398</sup>.

İşgücü ise, 80'li yıllarda 19 milyondan, 90'larda 24 milyona ve 2005 yılında ise 25,5 milyona çıkmıştır. İşgücü piyasalarına ait göstergelerden biri de işgücüne katılım oranıdır. İşgücüne katılma oranı, 80'li yıllar için yüzde 62,9; 90'lı yıllar için yüzde 53,8 ve 2005 yılı için yüzde 48,3'tür. İşgücüne dahil olmayan nüfus 80'li yıllar için 11 milyon, 90'lı yıllar için 16 milyondur<sup>399</sup>.

Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında 15-64 yaş grubunda en düşük işgücüne katılım oranına sahip ülke olduğu görülmektedir. Türkiye'de her yıl ortalama 500 bin kişi işgücü piyasası dışında kalmayı tercih etmektedir. Bu kişilerin cinsiyet dağılımına bakıldığında yüzde 73'ünün kadın yüzde 27'sinin ise erkek olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllardan bu yana OECD ülkelerinde yüzde 70 seviyesinde olan işgücüne katılma oranlarında önemli bir değişiklik görülmemektedir. Aynı dönemde, AB ülkelerinde, işgücüne katılma oranlarında belirgin bir artış Türkiye'de ise belirgin bir azalış gözlenmektedir<sup>400</sup>.

2001 krizini takip eden yıllarda kadınların daha fazla işgücüne dahil olduğu ve ev kadınlarının işgücüne dahil olmayanlar içinde ağırlığının azaldığı göze

<sup>397</sup> İŞKUR, İşkur II. Genel Kurulu, 12-13 Kasım 2003 Eylem Planı. İş ve İşçi Bulma Kurumu. s. 26. <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/3.Genel%20Kurul%20Raporu.doc>, (30.10.2006).

<sup>398</sup> TÜİK, Demografik Göstergeler 2000 – 2020, Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=224](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=224), (01.12.2005).

<sup>399</sup> TÜİK, Kurumsal Olmayan Sivil Nüfusun Yıllar ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=446](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=446), (12.04.2006).

<sup>400</sup> LORDOĞLU, s. 36.

çarpmaktadır. Bununla birlikte, işgücüne dahil olmayan nüfus büyük ölçüde kentsel alanlarda yaşamaktadır. İşgücüne dahil olmayan nüfus kırsal alanda ortalama yüzde 33 iken, kentsel alanda yüzde 67 seviyesindedir. Ev kadını, emekli, öğrenci, özür, yaşlı ve hastalar işgücüne dahil olmayan nüfusun yaklaşık yüzde 85'ini oluşturmaktadır. İşgücüne dahil olmayanların yaş ortalaması yüzde 37 civarındadır ve genel eğitim seviyeleri ortalama olarak ilköğretim düzeyindedir. Türkiye'de işgücüne dahil olmayan nüfusun yüksek olmasının sebepleri; iş bulma ümidi kalmayan kişilerin iş aramaktan vazgeçerek işgücüne dahil olmaması, ücretlerdeki düşüklük nedeniyle işgücü dışında kalmanın tercih edilmesi ve ev işleri, çocuk bakımı suretiyle aile bütçesine daha fazla katkıda bulunulacağına inanılmasıdır. Ayrıca, kayıt dışı istihdamın yüksek olması nedeniyle özellikle kadınların sosyal güvenlikten yoksun olmaları, bu nedenle çalışma isteklerini kaybetmeleri, emeklilik yaşının önceki uygulamalarda düşük olması nedeniyle erken yaşta emekliliğin tercih edilmesi, ortalama eğitim süresinin uzaması ve işgücü eğitim düzeyinin düşüklüğü de işgücüne dahil olmayan nüfusun yüksek olmasının nedenlerindedir<sup>401</sup>. Bir başka neden de göçtür. Özellikle köyden kente göçlerin kadınları işgücünden uzaklaştırması, kadınların işgücüne dahil olmayan nüfus içindeki fazlalığını arttırmaktadır<sup>402</sup>.

Türkiye'deki göçe bölgelerarası gelişmişlik farkının yol açtığı ve bunun bir bölümünün de oluşan gelir farklılıklarından kaynaklandığı bilinmektedir. Bunun dışında yurtdışından Türkiye'ye doğru, son yıllarda gözlenen bir işgücü göçü de dikkat çekmeye başlamıştır. Türkiye artan oranda yabancı işgücü göçü alan bir ülke haline gelmektedir ve işgücü piyasaları arz açısından belirgin bir genişleme ile karşı karşıya kalmaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren gelişen işgücü göçünün sadece formel ve çalışma iznine tabi olanlar açısından gösterdiği gelişme bile dikkat çekici ölçüdedir. Ülkemizde çalışma iznine sahip yabancıların sayısı 1994 yılından 2001 yılına kadar yüzde 70 civarında bir artış göstermiştir. Öte yandan, resmi olmayan kaynaklara göre, 1 milyonun üstünde yabancı işgücü piyasasına kaçak olarak katıldığı da belirtilmektedir<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> TÜRKAN, s. 10

<sup>402</sup> A.k., s. 12.

<sup>403</sup> LORDOĞLU, s. 23.

AB’de aktif nüfus içindeki kadınların yaklaşık yarısı işgücü piyasasına girmişken, Türkiye’de bu oran yüzde 24 düzeyindedir. Kırsal kesimden kentlere gelindiğinde bu oranın yüzde 20’ye düştüğü görülmektedir<sup>404</sup>. Bununla birlikte, kadınların işgücüne katılım oranları 2005 yılında yüzde 23,8 iken, 2006 yılında yüzde 22,4 düzeyine gerilemiştir<sup>405</sup>.

Kadınların işgücü piyasasına yeterince katılamamasının bir kaç temel nedeni; geleneksel olarak kadının görevi sayılan çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin yaygın olmayışı, ev işlerinin paylaşılmamasıdır. Kadınların eğitimsizliği ve eğitim almış olanlar için, eğitim içerik ve uygulamalarının, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre şekillenmiş olmaması, iş yaşamını düzenleyen yasalarda kadınlarla ilgili kreş, emzirme odaları, hamilelik ve süt izni gibi düzenlemelerin işverene ağır yük getirdiği savıyla işverenin kadın işçi istihdamından kaçınması da kadın istihdamını olumsuz etkileyen nedenlerdir. Bununla birlikte, girişimci kadınlar için kredi, kaynaklara ulaşım, eğitim gibi uygulamaların yetersizliği, işe alma, işten çıkarma ve işte yükselmede cinsiyet ayrımı, işyerinde cinsel taciz, eşit işe eşit ücret ödenmemesi, devletin kadın istihdamına yönelik kapsamlı bir politikasının olmaması, iş yasasında bulunan kadın istihdamıyla ilgili maddelerin uygulanıp uygulanmadığına ilişkin kontrol mekanizmasının olmayışı kadın istihdamını olumsuz etkileyen diğer faktörlerdir<sup>406</sup>. Bu bağlamda, kadınlar için istihdamda ayırıcı uygulamaların önlenmesi, hem yasal ve kurumsal düzenlemeler hem de sürekli izlenen politika ve önlemler gerektirmektedir.

Nüfusun eğitim durumu işgücü üzerinde etkili bir faktördür. Eğitim hem bireysel hem de ekonomik kalkınmanın temel belirleyicilerinden biridir. Türkiye geneli açısından alındığında, eğitim düzeyi her eğitim kademesi için yükselme eğilimindedir. 80’li yıllarda yüzde 3,6 olan yüksek okul veya fakülte mezunlarının oranı 90’lı yıllarda 5,07’ye ve 2000 yılında da yüzde 7,8’e yükselmiştir<sup>407</sup>. Eğitim,

---

<sup>404</sup> KORAY, s. 280.

<sup>405</sup> TÜİK, Yıllara ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu, Türkiye İstatistik Kurumu.  
[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=449](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=449), (10.05.2006).

<sup>406</sup> KORAY, 283.

<sup>407</sup> LORDOĞLU, s. 21.

kadınların işgücüne katılımını teşvik etmede hayati rol oynamaktadır. Üniversite eğitimi almış genç kadınların işgücüne katılım oranı erkeklerinkine yakındır. Kısmi süreli iş olanağı, diğer OECD ülkelerinde işgücüne katılım oranlarında önemli artışlara sebep olmuşsa da Türkiye’de böyle bir sonuç ortaya çıkmamıştır. Ücret ve maaş karşılığı çalışan kadınların sadece yaklaşık yüzde 9’u haftada 35 saatten az çalışmaktadır. İşverenler ve işçiler kısmi süreli çalışma olanağı sunan 2003 İş Kanunundaki değişikliklerden henüz tam olarak yararlanmamaktadır. Aynı kanun imalat şirketlerinde kadınların gece vardiyasında çalışması önündeki yasağı da kaldırmıştır. Yeterli istihdam yaratılmaması gençlere de zarar vermiştir. İmalat sektöründe 15-24 yaş grubu için istihdam oranları 1997–2003 yılları arasında düşerek, 1,1 milyondan yaklaşık 900.000’e gerilemiştir<sup>408</sup>.

### C. İstihdam

Türkiye’de, çalışma yaşındaki nüfusu oluşturan 51,2 milyon kişiden 22 milyon kişi istihdam edilmektedir<sup>409</sup>. Bununla birlikte, istihdamın sektörel dağılımına bakıldığında 80’li yıllarda sanayideki istihdamın yüzde 11,6’dan 90’lı yıllarda yüzde 13,3’e ve 2005’te yüzde 18,43’e çıktığı görülmektedir. Tarım sektörünün istihdam içindeki payı, 80’lerde yüzde 60’lardan 90’larda yüzde 53,7’ye ve 2005 yılında yüzde 32,67’ye düşmüştür. Hizmetler sektörünün istihdamdaki payının, 80’li yıllarda yüzde 23’ten 90’larda yüzde 27,9’a çıktığı 2005 yılında ise yüzde 43,9’e yükseldiği görülmektedir. İnşaat sektörünün payı ise 80’li yıllarda yüzde 4,1 90’larda yüzde 5,1 2005’te ise yüzde 4,6’dır. Rakamlara bakıldığında, gelişmiş ülkelerde yüzde 3-4 düzeyinde olan tarım sektörünün payının Türkiye’de çok yüksek olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde toplam istihdam içinde en yüksek paya sahip olan (yüzde 70 civarı) hizmetler sektörünün ise Türkiye’deki payı yüzde 43,9’tür. Bununla birlikte, kadınların yüzde 57’si tarım, yüzde 29’u hizmetler ve yüzde 14 ise sanayi sektöründe istihdam edilmektedir<sup>410</sup>. Erkek nüfusun ise, yüzde 48’i tarımda yüzde 26’sı sanayide ve yine yüzde 26’sı hizmetler sektöründe istihdam

<sup>408</sup> TÜİK, İstihdam Edilenlerin Yıllar ve Cinsiyete Göre İktisadi Faaliyet Kolları. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=462](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=462), (02.02.2006).

<sup>409</sup> TÜİK, 2005, s. 155.

<sup>410</sup> TÜİK, Nüfusun Yıllar ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=449](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=449), (01.12.2005).

edilmektedir. 1980 ve 2005 yılları arasında, Türkiye’de çalışma yaşındaki nüfus 23 milyon artmıştır ancak, 1980-2004 arasındaki dönemde sadece 6 milyon iş yaratılmıştır<sup>411</sup>.

İstihdam, ekonominin giderek daha fazla mal ve hizmet üretmesiyle yani ekonomik büyümeyle yaratılır. Ekonomik büyüme, işgücü piyasası aracılığıyla istihdama dönüştürür ve iyi işlemeyen bir işgücü piyasası istihdam yaratılmasını engeller. Türkiye’deki mevcut işgücü piyasası düzenlemelerinin, iyi işleyen bir işgücü piyasasının iki kritik ölçüsünü oluşturan istihdam yaratımı ve işçilerin korunması unsurlarının her ikisi açısından da iyi işlemediği savunulmaktadır. Türkiye’deki piyasa ekonomisi istihdam yaratımını sınırlandırmıştır. Ayrıca, mevcut düzenlemelerin işçiler açısından yeterli koruma sağlamadığı da ortaya çıkarılmıştır. İşçilerin çoğu, katı kurallara sahip kayıtlı işgücü piyasasından, kayıtsız sektöre itilmeleri nedeniyle, bu sektörde bulunmayan sürekli eğitim ve işsizlik sigortası gibi, kanunların şart koştuğu korunmaya sahip değildir. Bu durum, Türk işgücü piyasası ile Avrupa işgücü piyasası arasındaki diğer bir önemli farka işaret etmektedir.

Türkiye’deki istihdam oranı sadece yüzde 48,3’tür, ki bu da dünyadaki en düşük istihdam düzeyleri arasındadır. Birçok ülkede istihdam oranları yüzde 50’nin üzerinde olup, AB’ne göre bu oran oldukça düşüktür<sup>412</sup>. Kadınlar arasındaki düşük istihdam düzeyi, Türkiye ile AB arasındaki istihdam oranı farklarının büyük kısmını açıklamaktadır. 15 üye ülke ile karşılaştırıldığında, çalışma yaşındaki Türk kadınlarının istihdam oranı yarıdan azdır. Buna ek olarak, 55 yaş üstü Türk kadınlarının ve erkeklerinin sadece üçte biri işgücüne dahildir.

İstihdam bakımından Türkiye’de kadınların durumu değerlendirildiğinde kadınlar, birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, çoğunlukla ya kırsal kesimde ücretsiz aile çalışanı ya da emek yoğun sektörlerde ucuz emektir. Türkiye’de kadınların işgücüne katılımı 1960’lardan beri düşmektedir ve son 15 yıl boyunca da yüzde 20’nin altında kalmıştır. Eksik istihdam oranına bakıldığında da kadınların

---

<sup>411</sup> WB, **Turkey** Labor Market Study. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. World Bank, Report No. 33254-TR, 2006, s. 11.

<sup>412</sup> Bu oranı II. Bölüm 3. sayfada yüzde 69,5 olarak verdik.

eksik istihdamının 2005'te yüzde 37 iken 2006'da yüzde 40'a çıktığı görülmektedir. Yeterli istihdam yaratılmaması bu sorunun nedenlerinden biridir. Türkiye'de kadınların işgücüne katılım ve istihdam oranları çağdaş ülkelere göre çok düşüktür. Bu durum, ulusal kalkınma önünde en ciddi engellerden biri olarak gösterilmektedir<sup>413</sup>. OECD verilerine göre kadın istihdam oranının en düşük olduğu ülke, Türkiye'dir. Türkiye, yüzde 24 oranı ile yüzde 56'lık AB düzeyinin hala çok uzağındadır<sup>414</sup>.

Kadın istihdamı; 2005 itibariyle, istihdam edilenlerin yüzde 27,2'sini oluşturmaktadır. (5 milyon 700 bin kişi) Kentsel yerlerde çalışan kadınların toplam istihdam içindeki payı yüzde 20,0 iken (2 milyon 525 bin kişi, bu oran kırsal yerlerde yüzde 35,94 (3 milyon 175bin kişi) olarak gerçekleşmiştir. İstihdam edilen kadınların yüzde 57'si tarım sektöründe çalışmakta ve bu sektördeki kadınların yüzde 85,3'ü ücretsiz aile çalışanı durumundadır. Türkiye genelinde istihdam edilen kadınların yüzde 48,7'si (2 milyon 755 bin kişi) ücretsiz aile çalışanı konumundadır<sup>415</sup>.

Kırsal kesim ve kayıt dışı sektör, kadınlar için temel istihdam alanı oluşturmaya devam etmektedir. Hane halkı işgücü anketleri 2005'e göre Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranı yüzde 22'dir. 90'larda ise bu oran yüzde 36 idi. Bu istihdamın yüzde 16,3'ü kentlerde ve yüzde 31,1'i kırsal kesimdedir<sup>416</sup>. Çalışan kadınların sektörlere göre dağılımı; tarım sektöründe yüzde 49,6, hizmet sektöründe yüzde 35,1 sanayi sektöründe yüzde 14,8 ve inşaat sektöründe yüzde 0,5 şeklindedir. Azalan kadın istihdamı da tarımdaki işsizliğin artmasıyla açıklanmaktadır. 2000 yılında tarım sektörü çalışanlarının yüzde 66,8'i kadındı. 2005 yılında ise bu oran yüzde 49,6'ya düşmüştür. Büyük bir kısmı ücretsiz aile çalışanı olan (yüzde 39,6) ve sosyal güvencesi bulunmayan bu kadınlar son yıllardaki tarım politikaları nedeniyle işsiz kalmış, kentlere göç ederek kayıt dışı, iş güvenliği ve sosyal güvencesi olmayan iş alanlarına kaymışlardır.

---

<sup>413</sup> WB, Turkey, s. 33.

<sup>414</sup> A.k., s. 35.

<sup>415</sup> TÜİK, 2005, s. 158.

<sup>416</sup> A.k., s. 160.

Kadın istihdamı alanındaki çarpıcı verilerden biri de istihdamla eğitim arasındaki ilişkidir. 2005 yılı verilerine göre, okuryazar olmayan, lise altı eğitim almış ve lise veya dengi meslek okulu eğitimi almış kadınların işgücüne katılma oranı yüzde 69,1, yüksek okul veya fakülte mezunu kadınlar için işgücüne katılma oranı yüzde 30'dur. Bu tablonun en önemli nedeni, işgücü piyasasında kadınlar için var olan işlerin genellikle emek yoğun, düşük ücretli ve güvencesiz olmasıdır. Yüksek okul mezunu kadınlar bu işleri tercih etmemektedirler<sup>417</sup>.

Kadınlar, yasalardan da gelen ancak ekonomik ve toplumsal değerlerle bağlı olarak uygulamada çok daha belirginleşen eşitsizliklerle karşı karşıyadır. Türkiye'de Birleşmiş Milletler'in Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Hakkında Sözleşmesi'ni ve UÇÖ'nün kadın işçileri korumaya yönelik bazı sözleşmelerini onaylanmıştır. Ayrıca, İş Kanunu'nda eşit işe eşit ücret ilkesi gibi kadınları koruyucu hükümlere yer vermiştir. Buna karşın, istihdamda kadınlara fırsat ve işlem eşitliği sağlanması için çok daha ayrıntılı ve özendirici yasal düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır. Türkiye'de kamu sektöründe bazı mesleklere kadınlar yasal olmasa da fiilen alınmamakta, bazı mesleklerde kadınlar için sınırlı kontenjan bulunmakta, işe alınmada ve yükselme olanaklarında açık eşitsizlikler uygulanmaktadır. Özel sektörde de kadınlar belirli alanlarda yoğunlaşmakta, daha düşük ücret almakta ve sigortasız çalıştırma çok yaygın olduğu gibi, evlerde çok sayıda kadın parça başına iş yaparak ücretli çalışmaya katılmakta ancak sigorta dışı kalmaktadır<sup>418</sup>.

AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi tarafından istihdam oranlarına ilişkin belirlenen Lisbon hedefine ulaşabilmesi için Türkiye'nin 2010 yılına kadar 14 milyon iş yaratması gerekmektedir. Mevcut GSYİH ve istihdam büyüme oranları, gerçekte oluşturulacak iş sayısının 1,5 milyon civarında olacağına işaret etmektedir. Buna ilave olarak, Türkiye'deki büyük enformel ekonomi, kentsel kesimdeki her üç işçiden birinin ve kırsal kesimdeki her dört işçiden üçünün hiç bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmadığı anlamına gelmektedir. Sonuç olarak, çok az işçi emeklilik, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası alabilmektedir. Kıdem tazminatının

<sup>417</sup> TÜİK, Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=452](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=452), (06.06.2006).

<sup>418</sup> A.k., s. 285.



tamamını alabilen ve istihdam mevzuatında belirtilen diğer korumalardan tam olarak faydalanabilenlerin sayısı ise çok daha azdır çünkü herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı işçiler arasında bile yasal iş düzenlemelerine tam uyum göreceli olarak düşük düzeydedir. Bu bağlamda, iş açığını daraltmak ve işçilere yönelik korumayı güçlendirmek için değişime ihtiyaç olduğu ileri sürülmektedir<sup>419</sup>.

Çalışma çağındaki Türk vatandaşlarının yaklaşık yüzde 44'ü çalışmaktadır. Ancak, çalışan bu kesimin yarısından azı kayıtlı sektörde istihdam edilmekte ve yarısından fazlası kayıt dışı sektörde çalışmaktadır. Bu, Türkiye'deki işçilerin yarısının hiçbir sosyal güvenlik ya da iş korumasına sahip olmadığı ve kayıt dışı sektörde çalıştığı ayrıca, Türkiye'nin çalışma çağındaki nüfusunun tamamı içinde sadece yüzde 22'sinin bütçenin kişisel gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkılarından elde edilen bölümüne katkı sağladığı anlamına gelmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından da sorun yaratmaktadır. Dolayısıyla, yeterli miktarda istihdam yaratılması Türkiye açısından çözüm bekleyen acil sorunlardan biridir. Yeterli miktarda istihdam yaratılması için, dört kapsamlı alanda reformlara ihtiyaç duyulduğu ileri sürülmüştür. Bu alanlar; yatırım ortamı, mali piyasalar, işgücü piyasaları ve eğitim reformu ve beceri gelişimini de kapsayan bilgi ekonomisidir<sup>420</sup>.

Türkiye'de çalışma saatlerinin de istihdamı kısıtlayan bir etken olduğu ileri sürülmektedir. Yüksek çalışma saatleri, kıdem tazminatı şartlarının ve fazla mesainin göreceli olarak daha az vergilendirilmesi yeni istihdam yaratılmasını engelleyen faktörler olduğu belirtilmiştir. Çünkü, şirketler yeni işçi almaktansa daha yüksek fazla mesai ücretleri ödemek pahasına mevcut işçilerini kullanmayı tercih etmektedir. Bu duruma örnek olarak; 2004'te Türk imalat sektöründeki işçilerin

---

<sup>419</sup> WB, Turkey, s. 7.

<sup>420</sup> DB, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Finans Teşkilatı Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelik 2004-2007 Mali Yıllarına İlişkin Ülke Destek Stratejisiyle İlgili İlerleme Raporu. Dünya Bankası, Rapor No. 33995-TU, s. 1. [http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/CAS\\_Ilerleme\\_Raporu.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/CAS_Ilerleme_Raporu.pdf), (12.02.2006).

haftada 52 yerine ortalama 45 saat çalışmış olmaları ile 500.000 işçiye daha ihtiyaç olacağı gösterilmektedir<sup>421</sup>.

Türkiye genelinde 6.800 bin kişi tarım sektöründe çalışmaktadır. Bunların yüzde 50,3'ünü (3 milyon 422 bin kişi) ücretsiz aile çalışanı oluşturmaktadır. İstihdam edilenlere işteki durumları açısından bakıldığında ise gelişmiş ülkelerde neredeyse yüzde 90'lara varan ücretlilerin Türkiye'de toplam istihdamdaki payının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Türkiye'de ücretli çalışanların istihdam edilen nüfus içindeki payı 80'li yıllarda yüzde 33,32'ten 90'larda yüzde 38,5'e 2005 yılında ise yüzde 48,6'ya yükselmiştir. Buna karşılık, kendi hesabına çalışanların toplam istihdam içindeki payı; 80'li yıllarda yüzde 23,1'den 90'lı yıllarda yüzde 22,3'e inmiş ve 2005 yılında ise yüzde 30,2'e yükselmiştir. Ücretsiz aile çalışanlarının istihdam içindeki oranları 80'li yıllarda yüzde 42,4'ten 90'larda yüzde 37,9'a 2005 yılında ise yüzde 21,2'ye düşmüştür. Ancak, ücretsiz aile çalışanlarının oranının hala yüksek düzeyde olduğu söylenebilir. Bu durum, önemli bir sorun oluşturmaya devam etmektedir. Ücretsiz aile çalışanları içinde kadınların oranı yüzde 64,2 iken erkeklerde ise bu oran yüzde 12,4 düzeyindedir. Tarım sektöründe ise çalışanların yüzde 57,8'i ücretsiz aile çalışanı olup, bunun yüzde 74'ünü kadın işgücü oluşturmaktadır<sup>422</sup>.

Türkiye'nin tarım kesimindeki nüfusu hala çok büyüktür. Tarımdaki istihdam azalmakta, ancak diğer sektörlerdeki istihdam artışı bu düşüşü telafi etmeye yetmemektedir. Bununla birlikte, sadece sanayi ve hizmet sektöründeki istihdam büyüme oranlarını bile diğer ülkelerle karşılaştırdığımızda, Türkiye'de istihdamdaki büyümenin yeterli olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Yeterli istihdam yaratılmamasının iki yaygın nedeni olan yetersiz ekonomik büyüme ve üretkenlik ile birlikte yüksek işgücü maliyetlerinin de istihdamın önündeki önemli engellerden biri olduğu ileri sürülmüştür. OECD tarafından hazırlanan raporda istihdam artışının yetersiz olmasının önemli bir faktörü olarak

---

<sup>421</sup> WB, Turkey, s. 11.

<sup>422</sup> TÜİK, İşteki Durumuna Göre İstihdam Edilen Nüfus 1980-2000. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=207](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=207), (12.12.2005).

işgücü piyasası düzenlemeleri gösterilmiştir. Rapora göre, yüksek kıdem tazminatları gibi düzenlemeler, işçileri işten çıkarmayı maliyetli bir hale getirerek işi korumak için tasarlanmıştır. Bu düzenlemelerin işi koruma anlamında başarılı olduğu, buna karşın, gelecekte ekonomik koşullardan kaygı duyan işverenlerin, ekonomik koşulların elverişsiz olduğu zamanlarda işten çıkarmanın çok maliyetli olmasından dolayı yeni işçi alma konusunda çekingen davranmasına neden olduğu ileri sürülmektedir. Türkiye gibi ekonomik dalgalanmalar yaşayan ülkelerde bu etkinin daha da güçlü hissedildiği vurgulanmıştır. Bu doğrultuda, raporda daha fazla istihdam artışı sağlayacak işgücü piyasası düzenlemeleri için yapılabilecek reformlara odaklanılması önerilmektedir. Bu bağlamda işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi gerekliliği ön plana çıkarılmaktadır. Daha esnek bir işgücü piyasası yaratılmaya çalışılmasının bir başka nedeni de, on yıllardır süren yüksek enflasyonun işgücü piyasasında yapılacak uyarlanma ile sağlanacağı görüşüdür. Bunun ise, esnek reel ücretlerle gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir<sup>423</sup>.

Orta gelirli belirli ülkelerde GSYİH'daki artışın Türkiye'ye göre daha yavaş olmasına karşın istihdamlarındaki artışın Türkiye'den çok olması buna bağlanmıştır. Ayrıca, son yıllarda hızla artan asgari ücret ve yüksek ücret dışı işgücü maliyetlerinin (emeklilik, sağlık sigortası, iş yaralanmaları, işçi tazminatı ve işsizlik sigortasını kapsayan bordro vergileri) kayıt dışı istihdamı artırdığı belirtilmektedir. Türkiye'de 20 hizmet yılını doldurmuş bir işçi 20 aylık kıdem tazminatına hak kazanmaktadır; aynı hizmet yılı için OECD ülkelerinde altı ay, diğer Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde dört ay, diğer orta gelirli ülkelerde ise 10 aylık kıdem tazminatı ödenmektedir. Ayrıca, kıdem tazminatı şartlarının yabancı yatırımları da engellediği iddia edilmektedir<sup>424</sup>.

Öte yandan, 1992 yılında asgari emeklilik yaşının kaldırılmasının, işgücü piyasasından erken ayrılmayı da önemli ölçüde artırdığı belirtilmektedir. 1994'te kentsel alanlardaki 55 yaşındaki erkeklerin yaklaşık yarısı emekli maaşı alıyorken,

---

<sup>423</sup> OECD, Turkey Anti-Corruption and Integrity **Framework** Assessment July, 2004. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, s. 11.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/39/60/34990310.pdf>, (12.12.2005).

<sup>424</sup> A.k., s. 14.

2002'ye gelindiğinde, bu oran yaklaşık üçte ikiye yükselmiştir. Benzer şekilde, işgücüne katılım oranları 20'li ve 30'lu yaşların ortasında olan üniversite eğitimi almış kadınlar için yüzde 80'e yakındır. Ancak 50'li yaşlara gelindiğinde, bunların sadece üçte biri çalışmaktadır<sup>425</sup>.

Türkiye'de istihdam edilenlerin eğitim durumuna bakıldığında ise, istihdam edilenlerin yüzde 47,9'unu ilköğretim mezunlarının, yüzde 19,4'ünü lise ve dengi meslek okulu mezunlarının, yüzde 11,5'ini ilköğretim, ortaokul ve dengi meslek okulu mezunlarının ve yüzde 11,7'sini ise yükseköğretim ve fakülte mezunlarının oluşturduğu görülmektedir<sup>426</sup>.

Herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmadan istihdam edilme, kırsal alanda (yüzde 73,6) daha yaygın iken, kentsel alanda (yüzde 34,1) daha düşüktür. Türkiye geneli açısından bakıldığında ise çalışanların yarısından fazlasının herhangi bir sosyal güvencesi olmadığı görülmektedir<sup>427</sup>.

#### **D. İşsizlik**

Türkiye'de çok parçalı bir yapıya sahip bulunan işgücü piyasaları, çeşitli ikili yapıların bir arada bulunduğu bir yapı arz etmektedir. Kırsal istihdam- kentsel istihdam, formel sektör-enformel sektör ve tarımsal istihdam-sanayi istihdamı gibi istihdam şekilleri iç içe ve karşı karşıyadır. Diğer taraftan tarımsal istihdamın çok büyük olması, işgücü arzı fazlalığı, işgücünün büyük çoğunluğunun genç ve niteliksiz olması, ücretli çalışanların toplam istihdam içerisindeki payının azlığı ve işgücü piyasasındaki kurumsallaşma düzeyinin düşüklüğü gibi temel sorunlar bulunmaktadır. İşgücü piyasasındaki bütün sorunlar işsizliğin ağırlığını ve şiddetini daha da arttırmaktadır<sup>428</sup>.

---

<sup>425</sup> OECD, Framework, s. 15.

<sup>426</sup> TÜİK, Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=453](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=453), (12.02.2006).

<sup>427</sup> TÜİK, 2005. s. 143.

<sup>428</sup> ÇSGB, Çalışma, s. 98.

İşsizlik, Türkiye'nin özellikle son otuz yılına damgasını vurmuş çok önemli bir sorundur. Türkiye'de hızlı ve dengeli bir sanayileşmenin gerçekleştirilememiş olması, tarımın toplam istihdamdaki payının yüksek olması, kırsal alandan kentsel bölgelere doğru yaşanan hızlı göç, tarım sektöründe ve kamudaki istihdamların verimsizliği, hızlı nüfus artışı ve genç nüfus yapısı ile birlikte eğitim sorunları, işsizlik sorununun yapısal bir nitelik kazanmasına neden olmuştur<sup>429</sup>.

TÜİK kayıtlarına göre 80'lerde yüzde 3,6 olan işsizlik oranı (689 bin kişi), 90'larda yüzde 5,4'e (1,3 milyon kişi) yükselmiştir. 2005 yılı içinse Türkiye'de 2,5 milyon kişi işsiz bulunmaktadır. Türkiye'de 2005 yılı Ekim, Kasım, Aralık sonu itibariyle Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan hane halkı İşgücü Anketi'ne göre, işsizlik oranı kriz döneminde 4 puan civarında bir sıçrama göstermiş ve kriz sonrası dört yıllık dönemde yüzde 10'luk bir bant çevresinde sabitlenmiştir. 2000 yılında yüzde 6,5 olan işsizlik oranı, 2002-2004 döneminde sırasıyla yüzde 10,3 yüzde 10,5 ve yüzde 10,3 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılının ilk 9 aylık döneminde ise, bu bandın bir miktar daralma işe yüzde 10,1 civarında seyrettiği görülmektedir. Türkiye'de eksik istihdam oranı ortalama yüzde 5 civarındadır. İstihdam içinde sınıflandırılmakla birlikte yaklaşık 1,2 milyon kişi, iş değiştirmeyi düşünmekte ya da daha fazla çalışmayı arzu etmektedir<sup>430</sup>.

Türkiye'de kadınların ve erkeklerin işsizlik oranı yüzde 10,3'tür. Ancak TÜİK'nin son verileri dikkate alındığından 2006 yılının ilk beş ayı itibariyle işsizlik oranının yüzde 11,9'a çıktığı görülmektedir. Bu rakamlara göre tarım dışı işsizlik ise yüzde 14,8'dir. İşsizliğin cinsiyete göre dağılımına bakıldığında ise, 1988 ve 2003 yılları arasında, kentlerde erkekler için işsizlik oranının ortalama yüzde 11 kadınlar için yüzde 28 olduğu görülmektedir. 2005 yılında ise kadınlarda işsizlik oranı yüzde 10,3 düşmüştür. Ancak fırsatların sınırlı oluşuyla cesareti kırılan birçok kadın işgücünden ayrılmayı tercih etmiştir<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> Pierre-Richard Agenor, Henning Tarp Jensen, Mathew Verghis, Erinç Yeldan, 'Disinflation, Fiscal Sustainability and Labour Market Adjustment in Turkey', World Bank Policy Research Working Paper, No: 3804, 2005. s. 13.

<sup>430</sup> TÜRKAN, s. 8.

<sup>431</sup> TÜİK, 2005, s. 166.

Türkiye’de işsizlerin yüzde 16,1’ini işten çıkartılanlar, yüzde 17,9’ünü ise ilk kez iş arayanlar oluşturmaktadır. Atıl işgücü oranı, kentlerde yaşayanlar için yüzde 17,6’ya ulaşmaktadır. Türkiye genelinde yüzde 25,4 olan eğitilmiş gençlerden işsizlerin oranı, kentlerde yaşayan eğitilmiş gençler için yüzde 26,3’ü bulmaktadır. İşsizlik oranına kent-kır ayrımında bakıldığında, işsizliğin göçlerin de etkisiyle önemli ölçüde kentlere toplandığı görülmektedir. Türkiye’deki 2 milyon 519 bin işsiz, 1 milyon 832 bini kentlerde, 687 bini ise kırsal kesimde yaşamaktadır. Kentlerde yaşayan işsizlerin 1 milyon 315 bini erkek, 518 bini kadındır<sup>432</sup>. Kentsel işsizlik oranı kriz sonrasında yüzde 14’e çıktıktan sonra son iki yılda yüzde 13’ler seviyesinde seyrettiği gözlenmektedir. Tarım dışı işsizlik oranı ise yüzde 30,9 düzeyindedir. Tarım dışı işsizlik oranının yüksekliği de işsizlerin kentlerdeki yoğunluğu tespitini desteklemektedir<sup>433</sup>.

Türkiye’de işsizliğin boyutlarının daha iyi anlaşılabilmesi için çalışma çağına gelen nüfusun işgücü durumuna daha yakından bakılması gerekmektedir. Çünkü, çalışma çağına gelen nüfus işgücü piyasasına girebileceği gibi işgücü piyasası dışında da kalabilmektedir. Bu nedenle, tek başına işgücü piyasasına yönelip iş bulamayanları işsiz olarak tanımlamak yapılacak analizler açısından yetersiz olacaktır. Türkiye’deki işgücü durumunu daha açık görebilmek için atıl nüfusun da işsizlere dahil edilmesi daha doğru sonuçlar verecektir. Bu bağlamda, atıl işgücü ve/veya nüfus olarak adlandırabileceğimiz eksik istihdam, mevsimlik çalışanlar ve iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanların işgücüne dahil olmaya karar verip, işgücü piyasalarına yönelmeleri durumunda, işsizlik oranı doğal olarak önemli ölçüde yükselecektir. Nitekim, atıl işgücü (eksik istihdam) ve atıl nüfus (mevsimlik çalışanlar ile iş aramamakla birlikte işbaşı yapmaya hazır olanlar) işsizlik tanımına dahil edildiğinde işsizlik oranları iki katın üzerinde yükselmektedir. 2005 yılının ilk dokuz aylık ortalamaları esas alındığında, klasik genel işsizlik oranı yüzde 10,1 iken atıl nüfus da dahil edildiğinde bu oran yüzde 20,6’ya yükselmektedir<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu.  
<http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>, (02.03.2006).

<sup>433</sup> TÜRKAN, s. 14.

<sup>434</sup> A.k., s. 15.

Türkiye’de işsizliğin bazı özellikleri şunlardır, işsizlik genel olarak kentsel alanlarda, kırsal bölgelere göre daha yüksektir ve kentlerdeki işsizlikten daha çok kadın işgücü etkilenirken, kırsal alanlarda işsizliğin daha çok erkek işgücünü etkilediği görülmektedir. Bununla birlikte, genç nüfus olarak kabul edilen 15- 24 yaş grubundaki işgücü, işsizlikten en çok etkilenen yaş grubu olmaktadır. Gençler arasındaki işsizlik hızı, toplam nüfustaki işsizlik hızından yaklaşık iki kez daha yüksektir. Eksik istihdam da dahil edildiğinde, genç erkek işgücünün dörtte birinin, genç kadın işgücünün ise beşte birinin iş aradığı veya işinden memnun olmadığı yani atıl işgücü kapsamında oldukları ortaya çıkmaktadır. İşsizliğe ilişkin bir başka konu da işsiz kesim içindeki eğitilmiş gençlerin (15-24 yaş grubunda lise ve üstü eğitilmiş gençler) payıdır. TÜİK’in verilerine göre işsiz gençlerin yaklaşık dörtte biri 15-24 yaş grubunda lise ve üstü eğitilmiş gençlerden oluşmaktadır. Eğitilmiş gençler arasındaki işsizlik hem erkek hem de kadınları aynı derecede etkilemektedir. Eğitilmiş gençler arasında da işsizlik, 20-24 yaş arası üniversite mezunları için yüzde 39, 25-29 yaş arası üniversite mezunları içinse yüzde 15’tir<sup>435</sup>.

İşsizlerin büyük çoğunluğu ilköğretim düzeyinde eğitime sahip kişilerdir ancak son yıllarda eğitilmiş gençler arasında işsizliğin hızla arttığı gözlenmektedir. Eğitim düzeyleri itibarı ile işsizlik oranları yüksek ve düşük eğitilmiş kesimlerde orta eğitilmiş kesimlere göre daha yüksek bir orandadır<sup>436</sup>.

İşsizlerin büyük bir çoğunluğu bir yıl ve daha uzun süreli işsizlerden oluşmaktadır. Aynı zamanda, işsizlerin önemli bir bölümünü ilk kez iş arayanlar oluşturmaktadır. Ancak, 2001 yılında Türkiye ekonomisinde rekor sayılabilecek bir küçülme (yüzde 9,5) gerçekleşmiştir. Yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle işini kaybedenlerin oranlarındaki artış, işten çıkartıldığı için iş arayanların sayısını arttırmıştır ve işsizlik oranı son on yılın en yüksek seviyesine ulaşmıştır<sup>437</sup>.

---

<sup>435</sup> Banu Akadlı ERGÖÇMEN, Atilla HANCIOĞLU, İsmet KOÇ, Turgay ÜNALAN, Türkiye’de Bin Yıllık Kalkınma Hedefleri. Hacettepe Üniversitesi, Nüfus Etütleri Enstitüsü, Ankara, Türkiye, 2004. s. 73. <http://www.hips.hacettepe.edu.tr/mdg2003.htm>, (02.03.2006).

<sup>436</sup> LORDOĞLU, s. 73.

<sup>437</sup> Mustafa Kemal BİÇERLİ, Çalışma Ekonomisi. Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s. 73.

Türkiye’de işsizlik süresi ortalama 9 ayın biraz üstündedir. 2004 verilerine göre, altı ay ve daha fazla işsiz kalanların toplam işsizlere oranı yüzde 56,9 iken 12 ay ve daha fazla süre işsiz kalanların toplam işsizlere oranı yüzde 39,2’dir. Ayrıca, erkeklerin yüzde 37’sinin kadınların ise yüzde 45,6’sının uzun süreli işsiz olduğu (12 ay ve daha fazla) görülmektedir<sup>438</sup>.

### **E. Yeterli İstihdam Yaratılmamasının Nedenleri**

İşsizlik sorununun sürekli çözümü için işsizliğin artışının içeriğini ve nedenlerini tam olarak anlamak gerekir. Bu anlamda, Türkiye’de yeterli istihdam yaratılmamasının nedenleri rekabet politikası ve yabancı yatırımlar, enformel istihdam ve ekonomik nedenler başlıkları altında değerlendirilmiştir.

Ekonominin küreselleşmesinin neden olduğu istihdam krizleri dört faktöre bağlanmıştır. Bunlardan birincisi, yeni klasik karşı devrimdir. Yeni klasik karşı devrim, üretim, istihdam ve fiyatların belirlenmesinde, serbest piyasa güçlerine aşırı şekilde güvenen yeni klasik ekonominin iyileştirilmesini ve eski haline getirilmesini ifade etmektedir. 1980’lerde serbest piyasa ekonomisi ABD Başkanı Reagan ile İngiltere Başbakanı Teacher’in öncülüğünü yaptığı politik bir ideoloji olmuştur. Serbest piyasa ekonomisi, sanayi kapitalizminin 200 yıllık tarihinde görülmemiş bir ölçüde Amerikan ve İngiliz Hükümetlerini baskı altına almıştır. Bu iki ülke, serbest piyasa ekonomisi ideolojisini batılı gelişmiş ülkelerin yanı sıra, güneyin gelişen ülkelerine de yaymıştır. Türkiye gibi az gelişmiş ekonomiler ağır borç yüklerine çare bulmak için serbest piyasa politikalarını kabul etmek zorunda kalmıştır. Serbest piyasa ekonomisi imalat ve diğer üretken sektörleri olumsuz yönde etkilemektedir. Buna karşılık, spekülasyon sermaye türlerini özendirir.

İkinci faktör, modern teknolojidir. Gelişen teknolojinin istihdam da verimlilik artışını sağladığı ileri sürülmekle birlikte teknolojinin birçok işin ortadan kalkmasını da beraberinde getirdiği ileri sürülmektedir. Bununla birlikte, GSMH artış oranlarına rağmen işsizlik gerilemiştir. Üretim artışlarının yalnızca dörtte biri sermaye

---

<sup>438</sup> LORDOĞLU, s. 86.



yatırımlarının artmasına bağlanırken, dörtte üçü verimlilik artışından kaynaklanmıştır. Bu bağlamda, modern teknolojinin gelecekte de işsizliği arttıracakları sürülmektedir. Üçüncü faktör ise serbest piyasa ekonomisinin üçüncü dünya ve Doğu Avrupa ülkelerine yayılması ve küresel piyasalarda bir dizi hızlı gelişmeye yol açması olarak belirtilmektedir. Bilgisayar ağı ile yapılan sınırlar arası finansman akışları önemli boyutlardadır. Küresel işgücü piyasalarının gelişmesi, özellikle üçüncü dünya ülkelerinin menfaatine olan alanları önemli ölçüde sınırlamaktadır. Özellikle vasıfsız işgücünde, Güney'den Kuzey'e doğru, işgücü hareketi sıkı bir şekilde kontrol altına alınmaktadır. Bir bütün olarak küresel piyasaların liberalleşmesi Kuzey'in zengin ve sanayileşmiş ülkelerinin lehine Güney'in fakir ülkelerinin, aleyhinedir. Sonuncu faktör ise, eğitim sisteminden gelen işgücü arzı ile ekonominin ihtiyaçları arasında sürekli bir uyumsuzluk sorununun olmasıdır.

## **1. Ekonomik Nedenler**

İstihdam yaratılmasında en önemli faktörlerden biri ekonomik büyümedir. Dolayısıyla Türkiye'de istihdam politikalarını değerlendirirken ekonomik yapı ve ekonomik büyümenin gidişatı, göz önünde tutulmalıdır.

1970'li yıllara kadar enflasyon baskısı çok yoğun yaşanmamakta hatta istikrar programlarında öncelikle yer almamasına rağmen, 24 Ocak İstikrar Programında ihracata dayalı büyüme yanında enflasyonun düşürülmesi öncelikli hedef olarak belirlenmiş ve 1980'de yüzde 98,8 olan enflasyon oranı 1981 yılında yüzde 35,5 seviyelerine düşmüştür. Ancak 1988 yılında enflasyon tekrar hızlanmaya başlamış, 1987'de yüzde 36,8'den 1988'de yüzde 64,6 seviyesine çıkmıştır. 1980 sonrasında Türkiye ekonomisinde yıllık büyüme oranlarında önemli dalgalanmalar meydana gelmiştir. 1984-1986 döneminin diğer dönemlerden farklı olarak büyüme oranındaki artışın itici gücü sanayi sektörün olduğu görülmektedir. Tarım sektöründeki gelişmelerin yerini bu dönemde sanayi sektörünün aldığı görülmektedir. 1987 yılında Türkiye'de büyüme oranı yüzde 9,7 olarak gerçekleşmiştir. Büyüme oranı 1990 yılında yüzde 9,4 iken 1991 yılında çok hızlı bir düşüş ile yüzde 0,3'e gerilemiş, ancak 1992 yılında yüzde 6,4 seviyesine ulaşmıştır. 1989-1994 dönemi uygulanan

popülist politikalar 5 Nisan 1994 krizi ile sonuçlanmış, bu dönemde enflasyon oranı ortalama yüzde 57,4 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 1994 yılında yüzde 149,6 olan enflasyon oranı 1923-2003 döneminin en yüksek seviyesine çıkmıştır. 1994 krizinde, TL'nin değer kaybetmesi giderek hızlanmıştır. Türkiye ekonomisinde bazı dönemlerde büyümede artış sağlanmış olsa da uzun dönemde sürdürülebilir bir büyüme elde edilememiştir<sup>439</sup>.

Türkiye'de ekonomik büyümenin istihdam yaratmayışının altındaki önemli nedenlerden birinin, ekonomideki özelleştirme ve işgücü piyasalarındaki kuralsızlaştırma politikaları ile artan enformel ekonomi olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer nedenin ise 1980 yılında alınan 24 Ocak Kararları'ndan sonra benimsenen ekonomi politikaları ile birlikte, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yoluyla, Türkiye'nin kısa süreli spekülâtif sermaye için cazip ancak, uzun dönemli ve istihdam yaratacak yatırımlar için giderek çekiciliğini kaybeden bir ülke haline getirilmesi olduğunu söylemek mümkündür<sup>440</sup>.

Ekonomik büyüme söz konusu olduğunda, Türkiye'de büyümenin istihdam yaratmamasının, aynı zamanda yüksek yoksulluk oranı ile yakından ilgili olduğu ileri sürülmektedir. Türkiye'deki yoksulluğun durumu, gelir dağılımındaki eşitsizlik, gelir güvencesinin ve korumasının olmayışı ile açıklanmaktadır. Bununla birlikte, işgücünün yetersiz eğitim ve öğretim düzeyi de bu durumu etkileyen önemli faktörler olarak gösterilmektedir. Yeterli eğitim ve öğretimin olmayışı, tarım sektöründen endüstri ve hizmetler sektörlerine işgücünün sektörler arası geçişi için işgücü arzının gelişmesine izin vermemektedir. Aynı zamanda OECD tarafından yapılan açıklamalarda yoksulluğun devletin yaptığı sosyal harcamalarla, işsiz kalmayı cazip kılması ve kişileri çalışmadan uzaklaştırması nedeniyle daha da şiddetlendirilmiş olacağı belirtilmiştir. UÇÖ'nün 2002 yılı istihdam raporunda ise istihdam

---

<sup>439</sup> Harun TERZİ, Sabiha OLTULULAR, "Türkiye'de Ekonomik Büyüme-Enflasyon Süreci: Sektörler İtibariyle Ekonometrik bir Analiz", Bankacılar Dergisi, sayı: 50, 2004, s. 23.  
<http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi50/Enflasyon.doc>, (12.02.2006).

<sup>440</sup> TERZİ, OLTULULAR, s. 25.

yaratılmasının yoksulluğun önlenmesinde en etkin yöntem olacağı belirtilmiştir<sup>441</sup>. Ancak Türkiye'deki ekonomi politikalarının gelişimine bakıldığında 24 Ocak kararları sonrasında benimsenen serbestleşme ve liberal ekonomi politikaları yaklaşık 3 yıllık dönemlerle ekonominin krize girmesine neden olmuştur. 1988'deki kriz içinde fiyat artışı yüzde 70'i aşarken, nominal faizler (kredilerle) yüzde 90'ı aşmış, döviz fiyatı yükselmiş istihdam gerileyip işsizlik artarken ücretler üzerindeki baskı da artmıştır<sup>442</sup>. Türkiye'deki ekonomik krizler nedeniyle ücretlerdeki aşınma ve artan işten çıkarmaların sonucunda yoksulluk sınırının altında yaşayan insanların sayısı artmıştır. Ekonomik krizlerle birlikte artan enflasyon ve işsizlik yoksulluğu daha da arttırmaktadır. Bununla birlikte, daha yüksek düzeyde yoksulluk oranı tarım sektöründe kendi hesabına çalışanlar arasında görülmektedir<sup>443</sup>.

5 Nisan istikrar kararlarında enflasyonu düşürmeye ve istikrarı sağlamaya yönelik politikalara öncelik verilmiş olmasına rağmen enflasyon oranı 1997'de yüzde 99.1 seviyesine çıkmıştır. 1997 yılının ikinci yarısından sonra enflasyon oranında meydana gelen ani bir artış 1 Temmuz 1998 yılında enflasyon ile mücadeleye yönelik aşamalı bir stratejinin uygulanmasına neden olmuştur. 5 Nisan kararlarında olduğu gibi enflasyonu düşürmek için uygulanan şok politikaların yerine enflasyonun aşamalı olarak düşürülmesine dayalı bir politika uygulanmıştır. Uygulanan politikalar sonucunda enflasyon oranı 1998'de yüzde 69,7 seviyesine gerilemiştir. IMF'nin Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda Türkiye ekonomisinde 1975-2000 dönemindeki yetersiz ve istikrarsız büyümenin temel nedeni olarak yüksek enflasyon gösterilmiş, büyümenin önündeki en büyük engelin enflasyon ve yüksek reel faizler olduğu kabul edilmiştir. 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarındaki krizlerden sonra IMF desteği ile uygulanan ve 1999 yılında yine IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasının bir devamı olan güçlü ekonomiye geçiş programı enflasyonu düşürmeyi ve büyümenin önündeki yapısal engelleri kaldırmayı amaçlamıştır<sup>444</sup>.

---

<sup>441</sup> Peter AUER and Natalia POPOVA, "Labour Market Policy for Restructuring in Turkey: The Need for More Active Policies", International Labour Office Employment Sector, Employment Paper, No. 51, Geneva, 2003, s. 7.

<sup>442</sup> Gülten KAZGAN, Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No:22, 2. Baskı, İstanbul, 2004, s. 262.

<sup>443</sup> AUER, POPOVA, s. 13

<sup>444</sup> A.k., s. 25

1990'lı yılların enflasyonu ve döviz kuru dalgalanmaları, Türkiye'nin ihracat yönelimli ekonomisine zarar veren etmenler olarak belirtilmektedir. Ayrıca sallantılı yapıdaki bankacılık sektörüyle birlikte artışı yüksek reel faiz oranlarının ve kısa dönemli uluslararası sermaye akışlarının getirdiği sarsıntılı yatırım için elverişli bir ortam yaratmaması da istihdam artışını olumsuz etkileyen bir diğer nedendir. Yine burada önemli bir nokta ekonomideki büyümenin istihdama yansıtılmamasıdır. GSMH'daki büyüme oranları ile işsizlik rakamlarını karşılaştırıldığında, örneğin 2002 yılında reel GSMH' da yüzde 6 artış yaşanırken işsizlik oranında da yüzde 2,11 artış olmuştur<sup>445</sup>.

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinden sonra uygulanan 2002-2004 dönemi güçlü ekonomiye geçiş programında "istikrar içinde kalkınma" amaçlamış ve 2004'te enflasyonun yüzde 12, büyümenin de yüzde 5 olması hedeflenmiştir. 2002'de büyüme oranı yüzde 7,8 enflasyon oranı yüzde 29,7 ve 2003'te ise büyüme oranı yüzde 5,9 ve enflasyon oranı yüzde 18,4 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılındaki istatistiklere baktığımızda ise GSMH'nın 2005 yılında yüzde 7,6 ve 2006 yılının ilk 5 ayı için yapılan istatistiklerde de yüzde 5 arttığı görülmüştür. Bu artışın sektörlere yansımaları, tarım sektörünün yüzde 1,5 sanayi sektörünün yüzde 5,1 ve hizmetler sektörünün yüzde 5,7 düzeyinde gelişmesi şeklinde olmuştur. Bununla birlikte, GSMH 2006 yılı için 382 milyar dolardır ve kişi başına düşen milli gelir ise 5,235 dolardır<sup>446</sup>. Ayrıca, istihdam oranlarındaki artış ekonomik büyümenin tersine gerilemiştir. 2005 Mayıs ayında yüzde 9,2 olan işsizlik oranı 2006 Mayıs ayında yüzde 11,9'a yükselmiştir<sup>447</sup>.

Rakamlarda görülen yaşanan etkileyici ekonomik büyümeye rağmen, Türkiye'de istihdam yaratma ve işgücüne katılım düzeyleri oldukça yavaş kalmıştır. Türkiye 2001'den bu yana etkileyici bir büyüme gerçekleştirmiş ve bu büyüme enflasyonun düşürülmesini, kamu harcamalarının iyileştirilmesini ve ihracat ile

---

<sup>445</sup> ÇSGB, s. 103

<sup>446</sup> TBB, Türkiye Ekonomisi Temel Ekonomik Göstergeler. Türkiye Bankalar Birliği.  
<http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2005/Ekonomikyuzde20Gostergeler.xls>, (12.03.2006).

<sup>447</sup> TÜİK, İşsizlik Oranları, Türkiye İstatistik Kurumu.  
<http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do;jsessionid=GpbpBLW4hLGN7CTVr1myDfG5PDn5LW0q0Y8D2pJ2b7pCsdKksPlz!167109875?metod=IlgiliGosterge&id=3491>, (12.03.2006).

doğrudan yabancı yatırımların artırılmasını sağlayan bir dizi reformla desteklenmiştir. Ancak, istihdam yaratma süreci nispeten yavaş kalmıştır. Bu durum büyümeden sağlanan faydaların toplum kesimlerine dağılımını sınırlamakta ve reformların devamı için desteği azaltmaktadır<sup>448</sup>.

Türkiye'nin somut olarak 1989 yılında aldığı 32 Sayılı Karar ile kambiyo rejimini tamamen serbestleştirmiş ve ödemeler dengesinin sermaye hareketleri kalemlerini doğrudan doğruya uluslararası finans sermayesinin spekülasyon hareketlerine açmıştır. Bu bağlamda, 32 sayılı kararla, sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların tamamen kaldırıldığını söylemek mümkündür. 32 Sayılı Karar'ın getirdiği yenilikler şunlardır<sup>449</sup>; Türkiye'de yerleşik kişiler, bankalar ve özel finans kurumlarından hiçbir sınırlama olmaksızın döviz alabilirler ve döviz bulundurmaları için herhangi bir kısıtlamaya tabi değildirler. Türkiye'de yerleşik kişiler, Türkiye'de yerleşik olmayan kişilere verdikleri her türlü hizmet karşılığında aldıkları dövizleri ülke içine getirebilirler. Yurtdışında yaşayan kişilerin İMKB'de kote edilmiş ve Sermaye Piyasası Kurulu izniyle çıkarılmış her türlü menkul kıymet almaları ve satmaları serbesttir. Türkiye'de yerleşik kişilerin bankalar ve özel finans kurumları vasıtasıyla yabancı borsalarda kote edilmiş menkul kıymetleri, Merkez Bankası tarafından alım-satımı yapılan yabancı para birimleri cinsinden hazine bonosu ve devlet tahvili alıp satmaları ve bu kıymetlerin bedellerini yurt dışına transfer etmeleri serbesttir. Türkiye'de yerleşik kişilerin, yurtdışında menkul kıymet çıkarmaları, piyasaya sürmeleri ve satmaları serbesttir. Türkiye'de yerleşik kişilerin yurtdışından menkul kıymet getirmeleri ve yanlarında yurtdışına çıkarmaları serbesttir. Yurtdışından döviz kredisi almak serbesttir. Türkiye'de yerleşik olmayan kişilerin Türk lirası hesap açtırmaları ve bu hesaplara ilişkin anapara ve faizleri Türk lirası veya döviz olarak transfer etmeleri serbesttir. Türkiye'de yerleşik olmayan kişilerin döviz almaları ve transfer ettirmeleri ve yurtdışına Türk lirası göndermeleri serbesttir. Bu tedbirler, yayımlandığı dönemin koşullarında gelişmiş ekonomilerde dahi aşırı serbestlik anlamına gelen bir finansal sistem yaratmaya yönelik iken,

---

<sup>448</sup> WB, Turkey, s. 14.

<sup>449</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin I-M Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Genelgesi. <http://www.hazine.gov.tr/mevzuat/tpk32kg.htm>, (12.03.2006).

Türkiye gibi finansal sistemi yeterince olgunlaşmamış ve yasal mevzuatı tamamlanmamış bir ülkede bu tür politikaların birden bire devreye girmesi, Türkiye ekonomisinin yapısal dengelerini sarsmış ve reel ekonomi ile finansal ekonomiyi birbirinden kopartarak, Türkiye'yi bir spekülasyon cennetine çevirmiştir<sup>450</sup>. Bununla birlikte, ulusal ekonominin uluslararası spekülatif sermaye hareketlerine açılması ile Merkez Bankası, dışa açık bir sermaye rejimi altında hızla edilgen bir konuma sürüklenmiştir. Böylece, bağımsız para ve istikrar politikası izleme olanaklarını yitirmiştir. Merkez Bankası bir yandan sermaye girişlerinin ulusal para piyasalarında yarattığı baskıları hafifletmek için sterilizasyona giderken, diğer yandan da spekülatif sermayenin çıkış tehditlerini göğüslemek amacıyla uluslararası döviz rezervlerini yüksek tutmaya zorunlu kılınmaktadır. Bu durum karşısında, Merkez Bankası para politikasını sürdürebileceği mali araçlar üzerindeki denetimini kaybederek, döviz rezervlerini idare eden bir “döviz kuruluşu” konumuna indirgenmektedir. Ulusal mali piyasalara aktif olarak müdahale etme olanağını kaybeden Merkez Bankası'nın gerçekçi bir reel kur ve ulusal kaynakları yatırım ve büyüme önceliklerine göre yönlendirebilecek bir bağımsız faiz politikası izleme olanağı artık kalmamıştır<sup>451</sup>.

Bu yapı altında ulusal piyasalarda Merkez Bankası döviz ve faiz kurunu birbirinden bağımsız biçimde birer politika aracı olarak kullanabilme olanağı yitirilmiştir ve ulusal finans piyasaları kısa vadeli spekülatif yabancı sermaye hareketlerinin denetimi altına girmiştir. Bu finansal yapı, ekonomiyi doğrudan doğruya yüksek faiz ve TL'yi yapay olarak değerli kılan bir döviz kurunun etkisinde tutmaktadır. IMF ve Dünya Bankası programları ile Türkiye ekonomisi program süresince yüksek reel faiz yükü ile çalışmaya devam edecektir. Program, enflasyonu düşürme hedefi olarak tüketici fiyatlarında 2004 için yüzde 12, 2005 için de yüzde 8 düzeyini belirlemiştir. Bu hedef etrafında çözümlenen reel faiz yükü ise çarpıcıdır. IMF programı reel faiz varsayımı 2003 için yüzde 26, 2004 için yüzde 20, 2005 ve 2006 için ise yüzde 18 düzeyindedir. Enflasyon hedefi ile karşılaştırıldığında programın sürdüreceği nominal faiz rakamlarının 2003'de yüzde 46, 2004'de yüzde

---

<sup>450</sup> Erinç YELDAN, “Türkiye Ekonomisi'nde Dış Borç Sorunu ve Kalkınma Stratejileri Açısından Analizi”, Çalışma ve Toplum Birleşik Metal İş Ekonomisi ve Hukuk Dergisi, 2004/1, s. 23.

<sup>451</sup> Erinç YELDAN, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine **Değerlendirmeler**”, Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu. s. 6.  
[http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar\\_BSB/BSBgegp.doc](http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_BSB/BSBgegp.doc), (12.02.2006).

32, 2005 ve 2006'da da, sırasıyla, yüzde 27 ve yüzde 24 olacağı anlaşılmaktadır. Böylesine yüksek bir reel faiz altında kalan ekonominin sabit sermaye yatırımlarını sürdürmesi ve yeni iş sahaları açarak ekonomide uzun erimli kalıcı bir büyüme sürecine geçmesi beklenemez. Böylesi bir yük altına girmiş bütçe programının Türkiye'nin güvenlik hizmetlerinde de önemli daralmalar yaratacağının çok açık olduğu ifade edilmektedir<sup>452</sup>.

Genel olarak Türkiye ekonomisinin yönelimlerini değerlendirirsek, ekonomideki serbestleşme ve liberalizasyon süreci kısa süreli spekülasyon sermaye hareketleri karşısında ekonomiyi savunmasız bırakırken bir diğer yandan, mevcut IMF programının her şeyden önce Türkiye'nin vadesi gelmiş iç ve dış borçlarını çevirme programı olarak çalıştığını göstermektedir. IMF'den sağlanan ve her defasında medyada büyük bir başarı olarak nitelendirilen dış kaynak girişinin ardında yatan gerçeğin aslında Türkiye ekonomisinin uluslararası sermayenin güvenini sağlama operasyonundan ibaret olduğu çok yalın olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye ekonomisi artık dış kaynağa bağımlı hale gelmiş ve kendi öz kaynakları ve kendi kurumsal yapıları ile büyümenin altyapısını oluşturamaz duruma sürüklenmiştir. Türkiye'de devlet bütçeleri artık yatırımcı ve üretim sürecini destekleyici dolayısıyla istihdam potansiyeli yaratabilecek ve istihdamı destekleyebilecek özelliğini yitirmiş ve kamusal hizmet anlayışını giderek terk ederek, bir borç idaresi olarak çalışmaya mecbur hale getirilmiştir<sup>453</sup>.

## **2. Rekabet Politikası ve Yabancı Yatırımlar**

Türkiye'de 1980'li yıllardan beri sürdürülen serbestleşme politikalarının, ucuz-marjinalleşmiş işgücüne ve taşeronlaşmaya dayalı ihracat yapısını dönüştürecek ve ulusal sanayinin rekabet gücünü geliştirecek bir strateji sunmaktan uzak olduğu ileri sürülmektedir. Bunun da ötesinde, özelleştirmeler yoluyla stratejik sektörlerin terk edilmesi, yer üstü ve yeraltı kaynaklarımızın giderek yabancı tekelleri sermayenin güdümüne bırakılması hedeflenmektedir. Serbestleşme ile birlikte faiz oranı ve döviz kurunun ülkenin ekonomik dengelerinden kopması, ekonomi politikalarının

---

<sup>452</sup> YELDAN, Analizi, s. 27.

<sup>453</sup> A.k., s. 37.

etkinliğini azaltmış ve ulusal ekonomide kararsızlığı artırmıştır. Özellikle Türkiye gibi üretken kapasitenin yıllardır güçlenemediği, uluslararası rekabete açık olan sektörlerin artmadığı ve çeşitlenmediği, işgücü veriminin düşük kaldığı bir ülkede ulusal düzeyde ekonomi politikalarının etkinliklerini kaybetmeleri, önemli ekonomik sorunlara yol açmıştır. Ayrıca, faizlerin yükselmesinin ülkenin üretim olanakları üzerinde oldukça olumsuz etkileri vardır. Yeni sabit sermaye yatırımlarından kaçınılması, yeni teknolojilerin izlenememesine yol açmıştır. Böylece uluslararası rekabet gücünün artırılmasında yalnızca ucuz işgücü kullanarak üretim yapan sektörlerle dayanılmaktadır<sup>454</sup>.

24 Ocak 1980 tarihinde başlayan ve Türkiye'nin dünya ekonomisi ile düşük vasıflı işgücü ile üretilen mallar üreten bir çevre ekonomisi biçiminde bütünleşmesinde yepyeni bir dönemi teşkil eden süreç, Türkiye ile dış dünya arasında her türlü mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin üzerindeki denetimleri kaldırmaya yöneliktir<sup>455</sup>. 1983'ten sonra Türk Lirasına konvertibilite sağlamak yönünde getirilen bazı düzenlemelerle 1567 sayılı kanunun uygulamaları yerine geniş ölçüde bir serbesti ortamı getirilmiştir. Sabit döviz kuru sistemi fiilen terk edilmiş ve kurların önce kısa aralıklarla, sonraları Merkez Bankası'na her gün belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Ayrıca, Hükümete 1989'da aldığı bir kararla banka ve yetkili kurumlara 3000 dolar veya eşdeğer döviz satabilme hakkı verilmiş ve Mart 1990'da yürürlüğe giren 32 sayılı karar olarak bilinen Türk Parasını Koruma Hakkındaki Karar'da yapılan değişiklikle, Türkiye'de yerleşik kişilere sınırsız döviz bulundurma ve transfer etme gibi haklar tanınmıştır. Döviz piyasasındaki bu serbestleşmeyi ihracat ve ithalatta serbestleşme izlemiştir. Bununla birlikte, doğrudan yabancı yatırımlarını çekebilmek için izin verme işlemleri basitleştirilmiştir. 1985'te serbest bölgelerin kurulmasına ilişkin kanun çıkarılarak, yabancı sermaye yatırımlarını artırma yolunda imkan yaratılmıştır. Bunların dışında komşu ülkelerle sınır ticaretinin serbestleştirilmesi, yabancı bankaların şube açmaları vb. gibi yabancı sermayeyi çekecek kolaylıklar devreye sokulmuştur<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> Yakup KEPENEK, Nurhan YENTÜRK, Türkiye Ekonomisi. Remzi Kitapevi, İstanbul, 1996, s. 475.

<sup>455</sup> YELDAN, s. 3.

<sup>456</sup> KAZGAN, s. 139.



1989 yılından sonra Türkiye ekonomisinin birikim ve yatırım önceliklerinin tamamen uluslararası finans piyasalarının denetimine giren yüksek ulusal faiz ve düşük döviz kuru (ya da aşırı değerlenmiş ulusal para) tarafından belirlendiği bilinmektedir. Böylece uyarılan kısa vadeli (spekülatif) yabancı sermaye, bir yandan kamu açıklarını dış tasarruflarla finanse ederken, diğer yandan ulusal ekonominin ithalat ve tüketim hacmini genişleterek, 1990'ların "yeni popülizminin" alt yapısı oluşturulmuştur. Ancak spekülatif nitelikli kazançların öncelik kazanmasına dayalı yapay büyüme süreci, 1993'ün sonunda finansal bunalıma dönüşerek, ithalat hacmi bir anda yüzde 25 düzeyinde azalmıştır. Bunun sonucunda ulusal gelir yüzde 5,5 düzeyinde azalırken, enflasyon oranı yüzde 106'ya yükselmiş ve imalat sanayinde ücretler yüzde 30 oranında gerilemiştir. Öte yandan, ekonominin dışa açılması sürecinde uluslararası rekabet baskısı ve imalat sanayinde kar oranlarının tersine bir eğilim gösterdiği de bilinmektedir. 1980-1997 yılları arasındaki dönemde dışa açılmaya koşut olarak Türkiye'de imalat sanayinde kar oranlarında bir artış gözlenmiştir. Ancak, bu artışın gerekçesi sermaye ve işgücü verimliliğindeki artışlara değil, küreselleşme bağlamında gerçekleştirilen ticaret politikaları aracılığıyla sosyal, siyasal ve kurumsal uyum mekanizmalarına bağlanmaktadır. İşgücü maliyetleri bakımından küreselleşme sürecine uyum sağlanması yanında, devlet tarafından gerçekleştirilen ekonomik, siyasal ve kurumsal teşvik sistemleri ile ülkemizdeki imalat sanayi koruma altında tutulmuştur. 1994 yılında yaşanan bunalım öncesinde, bir yandan ihracata uygulanan vergi iadesi, teşvik edilmiş kredi kullanımı ve siyasal faaliyetlerine getirilen kısıtlama ve yasaklamalarla hem sermaye gelirleri korunmaya çalışılmış, hem de işgücü piyasasında enformel istihdamın yolları açılmıştır<sup>457</sup>.

Bir ekonominin iç ve dış piyasalarda yabancı rakipleri karşısındaki rekabet gücü yüksek değilse ve zayıflıyorsa, o ekonominin yeterli istihdam yaratmasının mümkün olmadığı ileri sürülmektedir<sup>458</sup>. Uluslararası rekabet gücü analizleri dünyaca takip edilen iki kuruluştan biri olan Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (UYGE)'nin verilerine göre Türk ekonomisi, dünyada nüfusu 20 milyondan fazla olan 30 ülke arasında yapılan rekabet gücü sıralamasında 1999'da 18. sırada iken 2003'te 25. sıraya gerilemiştir. Dünya Ekonomik Forumu (DEF)'nin

---

<sup>457</sup> ERDUT, s. 208.

<sup>458</sup> ÇSGB, s. 112.

verilerine göre Türkiye, rekabet gücü açısından 105 ülke arasında 2003 yılında 52. olabilmektedir. Bu verilere göre Türk Ekonomisi'nin uluslararası rekabet gücü Tunus, Litvanya, Ürdün, Kosta Rika, Kolombiya gibi ülke ekonomilerinin de gerisindedir. Economist Intelligence Unit'in pazar potansiyeli, vergi ve işgücü piyasası politikaları, altyapı, işgücü niteliği ve politik ortam gibi kategorileri değerlendirerek oluşturduğu verilere göre; Türkiye, iş ortamı açısından 1997-2001 döneminde dünyada 42. sırada iken 2002-2006 döneminde 46. ve son sıraya inmiştir<sup>459</sup>.

Küresel rekabet, çok uluslu şirketleri(ÇUŞ), uluslararası pazarlarda tek bir merkezde üretim yapıp, ihraç etmek suretiyle, müşterinin olduğu yerde, yani pazarın olduğu yerde çok fabrikalı bir yapılanmaya doğru götürmektedir. Bu yapılanma yabancı sermayenin istihdama olan etkisini, özellikle, gelişmekte olan ülkeler açısından öne çıkarmaktadır. Çok uluslu şirket bağlı kuruluşlarının dünya üretiminde ve gelişmekte olan ülkelerin üretimindeki payları gittikçe artmaktadır. Bu kuruluşların sınır ötesinde gerçekleştirdikleri üretimin dünya GSYİH'deki payı, 1970 yılında yüzde 4,5 iken 90'lı yıllarda yüzde 7,5'e çıkmıştır.

Çok uluslu şirketlerin uluslararası üretim ve uluslararası ticarete rol üstlenmesinin yanı sıra istihdam ve kalkınmanın gelişmesine katkıda bulunduğu, milli ekonomik yapıda uzmanlaşma ve yüksek rekabet ile etkinlik ve teknolojik kazançlar sağladığı ileri sürülmektedir. Bununla birlikte, son zamanlarda bazı faktörlerin ÇUŞ'larda istihdam artışını ters yönde etkilediği iddia edilmektedir. Bu faktörler, sanayi ülkelerindeki durgun ekonomik gelişmeler, işgücü tasarrufuna yönelik teknolojiler, sermaye yoğun yatırım politikaları, ulusal ve uluslararası taşeronluk hizmetlerinin gelişmesi ve çok uluslu şirketlerin maliyet azaltıcı politikalar izlemeleridir. Ayrıca, dünyada hızla artan rekabet, yalnızca çok uluslu şirketlerde istihdamın azalmasına neden olmamakta aynı zamanda diğer şirketlerde de, milli şirketlerde de istihdam azalmasını zorunlu hale getirmektedir. Çünkü, maliyetleri düşürmek için kullanılan unsurlardan biri işçi sayısı olmaktadır<sup>460</sup>.

---

<sup>459</sup> ÇSGB, s. 114.

<sup>460</sup> YELDAN, Değerlendirmeler, s. 39.

2003 yılında Türkiye'ye 1,7 milyar dolar (gayrimenkul dahil) net yabancı sermaye girerken, 2004 yılında yaklaşık 2,6 milyar dolar yabancı sermaye çekilmiştir. Bu rakamlar, yabancı yatırımcıların ülkemize ilgisinin arttığını somut olarak gösteriyor. Türkiye'ye 2006 yılı için 4,8 milyar dolar, 2007 yılı içinse 5 milyar dolar doğrudan yabancı sermaye yatırımı yapılması beklenmektedir<sup>461</sup>. Ayrıca, Türkiye'ye Uzak Doğu Asya'dan gelen yabancı sermaye girişinde de artışlar olmuştur. Yabancı sermaye girişiyle artacağı düşünülen yatırımlar ve yatırımların beraberinde getireceği istihdam olanakları, çok uluslu şirketlerde yoğun teknoloji kullanılması dolayısıyla beklenildiği gibi istihdamda önemli artışlar yaratmamıştır<sup>462</sup>.

Doğrudan yabancı yatırımların olağan sonuçlarından biri olan yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan sabit maliyetleri azaltma baskısı, üretim serilerini daraltma ve işletmeye esneklik kazandırma gerekçeleriyle istihdam üzerinde derin değişimlere yol açmaktadır. Bu değişimler; işletmede özellikle çalışan sayısının azaltılmasına - öncelikle yeniden yapılanma gerekçesiyle sürekli iş postalarının ortadan kalkmasına - neden olmaktadır<sup>463</sup>.

Bu bağlamda, uluslararası rekabetin zorunlulukları ulus devletlerin salt ekonomi politikası alanında değil, sosyal politikaları üzerinde de etkili olmaktadır. Devlet sosyal alandaki, özellikle işgücü piyasası ve çalışma ilişkileri alanındaki sorunları çözmek ve durumu iyileştirmek için giderek daha az istek ve çaba göstermektedir. Hemen her yerde küreselleşmeye, kamu harcamalarını azaltma, vergileri indirme, piyasaları özellikle işgücü piyasalarını kuralsızlaştırma ve gelir dağılımına ilişkin önlemlerin siyasal yükümlülüğünü üzerinden atma eğilimi görülmektedir. Bu durum ise eşitsizlik, güvencesizlik, işsizlik ve yoksulluk biçiminde yansımaktadır<sup>464</sup>.

---

<sup>461</sup> Begüm TATARİ, "Yatırım Danışma Konseyi'nin Ardından Türkiye ve Yabancı Yatırımlar" İzmir Ticaret Odası, 2005, s. 4.

<http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/B942DEAC-917E-4200-81F/yabsermay05.pdf>, (29.12.2005).

<sup>462</sup> Faruk CÖMERT, "İstihdam Sorunu ve Yabancı Sermaye", Hazine Dergisi, Sayı. 13, 2000, s. 13.

[http://www.geocities.com/ceteris\\_tr/s\\_onur.doc](http://www.geocities.com/ceteris_tr/s_onur.doc), (12.06.2006).

<sup>463</sup> ERDUT, Açılımları, s. 45.

<sup>464</sup> ERDUT, Çalışma, s. 77.

### 3. Enformel İstihdam

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle son dönemlerde ekonomik yapıda ortaya çıkan sorunların çalışanların ve ailelerinin gelirlerindeki düşüş ile sonuçlanması, daha çok sayıda aile bireyinin işgücü piyasasına girmesine neden olmaktadır. Bu durum enformel istihdamı ve oldukça düşük bir ücretle çalışan kadın ve çocukların sayısını arttırmaktadır. Son 30 yılda geleneksel aile yapılarında, erkeğin ailenin gelirini sağlayan ana unsur olması durumunun önemli ölçüde değişmesiyle birlikte, kadınların işgücüne katılımları da artmıştır. Yaşam koşullarındaki ağırlaşması ve kötüleşmesi aile üyelerinin ikinci bir işe yönelmelerine ve daha uzun süre çalışmalarına neden olmaktadır. Bu durumda çalışma süreleri daha uzun ve daha yorucu olmaya, işler artan oranda düşük ücretli ve eğreti hale dönüşmektedir. Böyle bir yapıda çocukların da çalıştırılması kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu bağlamda, günümüzde enformel ekonomi hızla artarken, pek çok ailenin de ana geçim kaynağı haline dönüştüğü gözlenmektedir<sup>465</sup>. Çoğunlukla bağımsız çalışma statüsünde yürütülen enformel istihdam, çeşitli biçimler altında, gelir elde etme amacı taşıyan formel üretim süreçleriyle bağlantılı hale gelmektedir. Bununla birlikte, 1980’li yıllarda küresel ekonomide meydana gelen gelişmeler enformel sektör kavramına ilişkin kuşkuvarı güçlendirmiştir. Dönüştürülmesi beklenen enformel sektör hızla genişlemiş, enformel istihdam biçimleri gelişmiş ülkelerde geleneksel sektörlerde formel istihdamın yerini almaya başlamıştır<sup>466</sup>.

Enformel sektörün köyden kente göçün yarattığı yoğun bir istihdam alanı olduğu bilinmektedir. Kendi hesabına çalışanlar ile küçük işletmelerde sigortasız çalışanların oluşturduğu enformel sektörün özellikle kentlerde işgücü fazlasını emerek açık işsizlik baskısını azalttığı açıktır. Üstelik bu sektörün zaman içindeki gelişim seyri geçici ve marjinal olma özelliğini yitirerek kalıcılık ve yaygınlık özelliklerini kazandığını göstermektedir<sup>467</sup>.

---

<sup>465</sup> TEMİZ, s. 72.

<sup>466</sup> ERDUT T., s. 14.

<sup>467</sup> Meryem KORAY, “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları”, İşçi ve İş Bulma Kurumu II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İ.İ.B.K. Yayınları, No: 276, Ankara, 1992, s. 87.

Türkiye’de enformel istihdamın çeşitli nedenlerden kaynaklandığı bilinmektedir. Bu nedenlerin başında ekonominin geri kalmışlığı ve yapısı gelmektedir. Modern sektör olan sanayinin yanında geleneksel sektör olan tarımın bünyesinde oldukça büyük miktarda işgücü barındırması ve kırsal-kentsel alanlar arasındaki ücret farklılığı işsizlerin kentsel alanlarda birikmelerine neden olmaktadır. İşsizlik baskısı bireylerin marjinal sektörde istihdam edilme sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca, işsizlerin gelirlerinin enformel ekonomide yüksek işgücü maliyeti ile üretilen ürünleri almaya yetmemesinin de talep cephesinden enformel ekonomiyi ve istihdamı beslediği düşünülebilir<sup>468</sup>.

Türkiye’de enformel işgücü kullanımını yaygınlaştıran emek maliyetleri ile ilgili bir başka gelişme de 1980 sonrasında izlenen iktisat politikaları olmuştur. İhracata dayalı büyüme modeli içinde uluslararası piyasalara yönelik üretim yapan firmalar rekabet sürecinde fiyatları düşürebilmek için işgücü maliyetlerini düşürmeye yönelmişlerdir. Kayıt dışına çıkmaları kolay olmayan büyük işletmeler üretim süreçlerini parçalara bölerek enformel sektörde yer alan küçük ve orta boy işletmelere fason üretim yaptırmak suretiyle maliyetleri azaltabilmişlerdir. Küçük sanayi sitelerinde bulunan bu işletmeler büyük işletmelerden iş kapabilmek için fiyat rekabetine girmişler, işgücü maliyetinin düşürülmesi işgücünün sigortasız çalıştırılması ile mümkün olmuştur<sup>469</sup>.

Yeni liberalizm yaklaşımında enformelleşme kapitalist işletmelerin gelir paylarını artırma çabasının doğal bir sonucudur ve güncel enformelleşme süreci büyük ölçüde yeni liberalizmin yükselişinden kaynaklanmaktadır. Çalışma ilişkilerinin esnekleştirilmesi işgücü maliyetlerinin azaltılmasını sağlarken, iş ve gelir güvencesini, sosyal korumayı ve işçilerin pazarlık gücünü zayıflatmaktadır. Ancak, doğal rekabetçi baskıların enformel istihdamı artırmasının asıl gerekçesi hem daha piyasa yönelimli olan, hem de daha yavaş ekonomik büyüme anlamına gelen yeni liberal politikalarıdır. Yavaş ekonomik büyüme, düzenleyici bağlamın uygun çalışma

---

<sup>468</sup> Güneri AKALIN, “Türkiye’ de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz”, Tisk Yayınları, Yayın No: 215, Ankara, 2002, s.223.

<sup>469</sup> Gülay TOKSÖZ, Şerife ÖZŞUCA, “Enformel Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri”, İktisat Dergisi, Sayı:430, Ekim, 2002, s. 29.

standartlarını gerektirip gerektirmediğine bakmaksızın ekonomik fırsatları azaltmakta ve güvenceli işler yaratılması için baskıyı zayıflatmaktadır<sup>470</sup>.

Enformelleşme işgücü piyasasında ve toplumda eşitsizliği artırmaktadır. Eşitsizlik, işgücü piyasasında istihdam biçimleri çeşitlendirilerek pazarlık güçleri birbirinden çok farklı grupların oluşturulmasından doğmaktadır. Gerçekten, çok uluslu işletmelerde çok sayıda geçici statüde, nitelik gerektirmeyen ve güvence içermeyen enformel istihdama karşılık, az sayıda sürekli statüde, yaratıcılık gerektiren ve güvence içeren formel istihdam yaratılması bir yandan da işgücü piyasasındaki farklılaşma ve eşitsizliğin kaynağı olmaktadır. Bununla birlikte, enformel istihdamdaki artış, esasen formel istihdamda daralmanın ve iş ilişkilerindeki enformelleşmenin sonucudur<sup>471</sup>.

## **II. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI**

Türkiye'de yıllardan beri istihdam sorununun çözümüne ekonomik kalkınma sürecinde halledilebilecek bir sorun alanı olarak bakılmıştır. Kalkınmanın ekonomik büyüme olarak ele alınması, sosyal boyutunun göz ardı edilerek, istihdama dolaylı yaklaşılması var olan sorunun boyutlarını daha da genişletmiştir. Türkiye'de eşsizliği önlemeye yönelik önlemlerin alınması planlı dönemle başlamış olmasına rağmen, şu ana kadar işsizlik sorunuyla mücadelede başarıya ulaşmış etkin bir istihdam politikasının varlığından söz edilememektedir.

### **A. 1960 - 1980 Döneminde İstihdam Politikaları**

1960'lı yıllardan 1980'e kadar geçen dönemde Türkiye'nin endüstriyel gelişme stratejisi ithal ikamesi esasına dayandırılmıştır. Bu dönem boyunca kendi kendine yeterli, büyük ölçüde yoğun sermaye ve ileri teknolojiye dayalı, üretimde önceliğin temel ve ara mallara verildiği, hızlı bir sanayileşme benimsenmiştir. Bunun gerçekleştirilmesi, KİT'ler tarafından yapılan yüksek seviyedeki geniş kamu yatırımları yanında, özel yatırımların da büyük ölçüde korunması ve teşvikiyle

---

<sup>470</sup> ERDUT T., s. 30.

<sup>471</sup> A.k., s. 46.

mümkün olabilmiştir. İthal yerine yerli üretim politikasının egemen olduğu 1980'e kadar uygulamaya konan kalkınma planlarında, istihdam sorununun çözümü için, biri açık diğeri üstü kapalı olmak üzere iki temel değişkenin esas alındığı söylenilebilir. Bu değişkenler, ekonomik büyüme hızı ve sanayileşmedir. Bir başka anlatımla iş bulma, açıkça büyüme hızının bir türevidir, ya da sonucu olarak algılanmakta, ekonominin büyümesi ve sanayileşme eksenine oturtulmaktadır<sup>472</sup>. Bununla birlikte, 1980'e dek yürürlüğe konan dört kalkınma planında, bu ortak özellikler çerçevesinde, istihdama ilişkin yaklaşım farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılaşmaların işsizlik sorununun giderek ağırlaşmasından ve ilgili planı hazırlayan siyasal yönetimin genel politikasından kaynaklandığı söylenebilir.

## **B. 1980 - 2000 Döneminde İstihdam Politikaları**

24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte, o ana kadar izlenen ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinden, ihracata dayalı sanayileşme modeline geçilmiştir. Ekonomi politikasındaki bu önemli değişim, istihdam politikalarını da derinden etkilemiştir. 24 Ocak 1980 sonrasında uygulamaya konulan ekonomi politikasının belirleyici özelliği, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasanın kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların tek yol gösterici olmalarıdır. Her mal ve hizmet için, arz ve talebe göre oluşacak fiyatlar, tüm ekonomik işlemlerde geçerli olmalıdır. Bu yöntemle oluşacak fiyatlar, tüketim, yatırım ve yeniden üretim kararlarını belirleyecek, üretici ve tüketiciler davranışlarını fiyatlara göre düzenleyecek ve en yararlı ya da karlı buldukları girişimleri serbestçe yapacaklardır. Denge fiyatından sapsmaları piyasa uzun dönemde kendisi düzelterektir<sup>473</sup>.

İhracata yönelik stratejide ekonomik büyüme, esas olarak dış ticarete rekabet imkanlarının genişletilmesine bağlıdır. Bu durum, dikkatleri nispi fiyatlar ve ücret hadlerinin değiştirilmesi üzerinde yoğunlaştırmaktadır. 24 Ocak kararlarının belirgin özelliklerinden birisi de, temel üretim faktörlerinin, bu arada ücretin piyasa şartlarına göre belirlenmesidir. Bu politikayla bir yandan iç talep kısılırken, diğer yandan da üretim maliyetlerinin ücret yönünden aşağı çekilmesi sağlanıyordu. Böylece, ihraç

<sup>472</sup> GÜNDOĞAN, BİÇERLİ, s. 227.

<sup>473</sup> Yakup KEPENEK, Türkiye Ekonomisi. Remzi Kitapevi, İstanbul, 2000, s. 197.

fiyatlarının düşük tutulmasının önemli bileşenlerinden birisi devreye sokulmuş bulunuyordu. Bununla birlikte, düşük maliyetli etkin işgücünün temini için sadece ücretleri aşağı çekmek yetmez; bunun sürekli olabilmesi için aynı zamanda çalışma şartları konusunda işçi haklarını ve onların toplu pazarlık gücünü kontrol altında tutmak gerekecektir. Demokratik ortamda zor olan böyle bir operasyon ise, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi ile gerçekleştirilebilmiştir. Sendikal faaliyetler askıya alınarak, toplu pazarlığın yerine zorunlu tahkim sistemi getirilmiştir. 1982 Anayasasıyla yeniden yön verilen çalışma hayatına, özellikle sendikalar tarafından grev hakkının kullanılması hususunda getirilen ve hala tartışma konusu olan sınırlamalar; hükümetin istikrar paketini korumadaki kararlı tutumu 1980 – 1988 yılları arasında reel ücretleri devamlı düşüş yönüyle içine sokmuştur.

1980 sonrası dönemde sosyal devlet anlayışından hızla uzaklaşılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi girişimleri içinde devletin bir işveren olarak ekonomik yaşamdan dışlanması, buna karşılık istihdam sorununun çözümünün tümüyle özel girişimcilerin insafına bırakılması, kısacası devletin işsizlik sorununun çözümünün muhatabı olmaktan çıkarılması, işsizlik sorununun giderek ağırlaşmasını beraberinde getirmiştir.

1980 sonrası kalkınma planlarında ağırlıklı olarak vurgulanan girişimciliğin teşviki ve küçük işletmeciliğin geliştirilmesi görüşü, işsizliğin önlenmesi ve istihdamın geliştirilmesinde önemli yaklaşımlar olarak görülmektedir. Bu dönemde girişimcilik ruhu gelişmemiş aksine yok edilmeye çalışılmıştır. Çünkü, uygulanan makro ekonomik politikalar, hem siyasi, hem de ekonomik kalkınma alanında hep kısıtlayıcı ve sınırlayıcı olmuştur. Girişimcilerin üretken yatırımlardan çok ticarete yönelmeleri kısa yoldan zengin olma yollarını aramaları bu sınırlayıcı politikaların sonucudur. Şimdiye kadar hazırlanan kalkınma planlarının tümüne bakıldığında, genelde işsizlik ve istihdam sorununa gereken önemin verilmediği söylenebilir. Planlarda sorunların genel çerçevesi çizilip, ortaya konmakla birlikte; bu sorunların çözümüne ilişkin politikaların çok genel ifadelerle yer aldığı, somut proje ve programların, çok istisnai birkaç program dışında, ele alınmadığı görülmektedir.



Ancak, Türkiye'nin en temel sorunlarından biri olan işsizlik sorununa ancak somut, uygulanabilir ve kapsamlı istihdam politikalarıyla çözüm bulunabilir.

AB ülkeleri ile kıyaslandığında, Türkiye'de başarılı sayılabilecek bazı aktif istihdam politikalarına rastlanmakla birlikte, bu alanda etkisiz de olsa bazı programların uygulandığı söylenebilir. Bu çalışmalar, ağırlıklı olarak Türkiye'de doğrudan işgücü piyasası ile ilgili olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yürütülmektedir. İŞKUR tarafından uygulanan aktif işgücü piyasası programlarının başında mesleki eğitim gelmektedir. Bu konuda çalışmalar ilk defa 1988 yılında işgücü eğitimi konusunda yürürlüğe giren yönetmelikle başlamış ve İŞKUR bu alanda etkin bir rol oynamıştır. İstihdam garantili ve kendi işini kuracaklara yönelik kurslar düzenlenerek özellikle vasıfsız işsizlere vasıflar kazandırılması hedef alınmıştır. İŞKUR, bu kurslarla vasıfsız işgücüne mesleki eğitim aracılığı ile beceri kazandırarak onları istihdam garantili kurslarla istihdam etmeyi amaçlamaktadır. Bu bakımdan, açılan kurs alanları ve kursiyerlerin özellikleri illere ve bölgelere göre değişiklikler göstermektedir. İşgücü yetiştirme kurslarının dışında, iş ve meslek danışmanlığı ve eğitim programları da İŞKUR tarafından uygulanan aktif işgücü piyasası programları arasında yer almaktadır.

Aktif istihdam politikalarının Türkiye'deki bir diğer uygulama alanı da özelleştirme kapsamındadır. Bu çerçevede hazırlanan Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği Sözleşmesi, Hazine Müsteşarlığı ve Dünya Bankası arasında 5 Mayıs 1994 tarihinde imzalanmıştır. Bu sözleşmeyle işgücü uyum programı yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu programda, İŞKUR, istihdam, mesleki eğitim ve kamu yararına çalışma programlarından, KOSGEB; küçük işletmelere danışmanlık ve teşvik çalışma programlarından, TOBB ise; yerel ekonomiyi geliştirmeye yönelik hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. Bununla birlikte, aktif istihdam politikalarının etkin biçimde uygulanabilmesi amacıyla 1993 yılında başlatılan İstihdam ve Eğitim Projesi ile özel istihdam kurumlarına izin vermek suretiyle istihdam hizmetlerinin çeşitlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Beceri düzeyi düşük işsizlere mesleki eğitim verilerek üretken istihdamın sağlanması, standartları, sınav ve belgelendirme sistemlerinin kurulması,

işgücü piyasası enformasyon sisteminin geliştirilmesi ve kadın istihdamının artırılması projenin diğer hedefleridir. Böylece işgücü piyasasının kurumsallaşmasının sağlanması ve istihdam politikalarının oluşturulmasında etkinliğin artırılması amaçlanmıştır<sup>474</sup>.

### C. 2000 Sonrası İstihdam Politikaları

2000'li yıllara gelindiğinde, 2001 krizi sonrasında yaşanan ekonomik büyümenin uzun yıllar istihdama yansımamış olduğu görülmektedir. İşveren kesimi, bu durumun nedeni olarak, 2001 yılında çıkarılmış olan ve daha sonra 2003 yılında çıkan yeni iş kanununa katılan iş güvencesi yasasını göstermektedir. İşçi kesimi ise yeni yasadaki esneklik ile ilgili düzenlemelerin ve kayıtlı istihdamı genişletme gerekçesi ile düzenlenen esnek çalışma biçimlerinin varlığına rağmen istihdamın artmamış olduğuna dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, 2002-2004 döneminde istihdamın artmamış olmasının nedeni verimlilik artışına bağlanmıştır. Değerlenmiş olan (ticaretle ağırlıklandırılmış gerçel efektif) döviz kurundan da etkilenmiş olan imalat sanayisindeki firmalar, rekabetçi konumlarını koruyabilmek için verimlilik artırıcı makine, donanım yatırımları yapmışlardır. Olumsuz istihdam koşulları nedeniyle de bu verimlilik artışları ücretlere yansımamış, ihracattaki büyüme (ithalat ve cari açık artışı ile birlikte) sürdürülmüştür<sup>475</sup>.

Türkiye'de Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir ulusal istihdam politikası geliştirmeye yönelik çalışmalar devam etmektedir. Türkiye'de resmi istihdam politikası belgesi sayılabilecek tek kaynak, Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) beş yıllık planları ve yıllık programları ile İŞKUR'un eylem planı olarak belirtilmektedir. DPT'nin 2005 yılı programında istihdamla ilgili olan bölüm, AB ve İŞKUR kaynaklarıyla uyum içindedir<sup>476</sup>.

DPT'nin 2001-2005 yılını kapsayan beş yıllık kalkınma programında istihdam stratejisine ilişkin olarak; yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik

---

<sup>474</sup> DPT, Emek Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Devlet Planlama Teşkilatı, 2001, s. 48.

<sup>475</sup> ERCAN, s. 56.

<sup>476</sup> A.k., s. 58.

büyümenin gerçekleştirilmesi suretiyle istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması temel amaç olarak belirtilmiştir. Buna göre, istihdamın yapısı tarım dışı sektörler lehine değiştirilecek, ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücü yetiştirilecek, bilgi çağının gerekleri doğrultusunda işgücünün niteliği yükseltilecek ve işgücü piyasasında etkinlik artırılabilecektir. Ayrıca, Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir Ulusal İstihdam Stratejisi, hükümetin ve sosyal tarafların ortak çalışmasıyla belirlenip uygulanacaktır<sup>477</sup>.

Kalkınma planında, özellikle gençlere, kadınlara ve özürllülere yönelik olmak üzere işsizliği önleyici aktif istihdam politikaları uygulanacağı belirtilmektedir. Belirtilen diğer hedefler ise şu şekildedir; istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması bakımından önem taşıyan KOBİ'lerin istihdam yaratma potansiyellerinden azami ölçüde yararlanılacaktır. Daha fazla üretim ve istihdam oluşturulması için yerel potansiyeller harekete geçirilecektir. Tarım sektöründeki ücretsiz aile işçilerine yönelik istihdam sağlayıcı ve katma değer yaratıcı projeler geliştirilecektir. Ulusal reform programını yazarken, ülke koşullarını göz önünde bulunduran gerçekçi hedefler çoklu katılımı tespit edilebildiği ve reform için gereken siyasi irade sağlanabildiği takdirde, belirlenen hedeflere süreç içinde yaklaşılacaktır<sup>478</sup>.

Bu çerçevede İŞKUR tarafından 2003 yılında İstihdam Durum Raporu hazırlanmıştır. Bu eylem planında belirtilen, ulusal istihdam stratejisinin temel unsurları; tam istihdamın sağlanması, beşeri sermayenin ve işgücü nitelik düzeyinin geliştirilmesi, işte kalite ve verimliliğin artırılması girişimciliğin ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişme farklarının azaltılması, kayıt dışı ekonominin küçültülmesi ve “düzgün iş” lerin çoğaltılması olarak açıklanmıştır<sup>479</sup>.

---

<sup>477</sup> DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Programı (2001-2005) 2005 Yılı Programı. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2004, s. 160. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, (30.09.2006).

<sup>478</sup> A.k., s. 161.

<sup>479</sup> ERCAN, s. 59.

Öte yandan, İŞKUR'un II. Genel Kurulu'nda alınan kararlarda belirtilen Ulusal İstihdam Stratejisi'nin dayandığı temel politikalar açıklanmaktadır. Bunlardan ilki; sosyal diyalog ve işbirliğinin etkili biçimde sağlanmasıdır. Buna göre, istihdam yaratan sosyal kesimler, istihdamla ilgili politikaların ve araçların belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin olarak yer almalıdır<sup>480</sup>.

Uygulanacak ekonomi politikaları üretim, yatırım, ihracat ve istihdamı temel almalıdır. Türkiye'nin, işsizliği önlemesi ve verimli istihdam yaratabilmesi için öncelikle istikrarlı ve yüksek bir büyüme yönelimine girmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bölgesel istihdam farklılıklarını gidermeye yönelik, geri kalmış bölgeler için girişimciliği destekleyecek önlemler alınmalıdır. Bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi için diğer ekonomilere göre çok düşük olan tarımsal verimlilikte atılım yapmak gereklidir. Öte yandan, katma değer üretecek modern sanayi ve hizmet yatırımlarının hızla artırılması hedeflenmelidir. Organize Sanayi Bölgelerinin ve Küçük Sanayi Sitelerinin, geri kalmış bölgelerde desteklenmesine önem verilmelidir. Bölgesel istihdam farklarını gidermek amacıyla; yerel-bölgesel sanayi merkezlerinin oluşturulması, işgücünün eğitilmiş ve nitelikli hale getirilmesi, geri kalmış bölgelerde istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması, kadın istihdamının artırılması, yerel ve bölgesel düzeyde katılımcılığın güçlendirilmesi vb. politikalar izlenmelidir. Ayrıca bu politikalar, tarım politikaları ile karşılıklı etkileşim içinde bulunmalıdır. İl İstihdam Kurulları ve İl Mesleki Eğitim Kurulları da, yerel istihdam ve eğitim politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında daha aktif rol oynamalıdır. Bu kurullar daha sık toplanmalı ve eşgüdüm içinde çalışmalıdır<sup>481</sup>.

Tüm sektörlerde girişimcilik ve istihdam yaratma teşvik edilmelidir. Girişimcilik, sürdürülebilir büyüme ile verimli, sürekli ve düzgün işlerin yaratılmasında en önemli unsurdur. Girişimciliğin gelişmesi, istikrarlı uygun ekonomik ortam, yasal ve kurumsal yapı ile bürokrasinin kalitesi, nitelikli işgücü imkanı, girişimcilik ve yöneticilik yeteneğinin geliştirilmesi, kredi imkanlarına

---

<sup>480</sup> İŞKUR, s. 78.

<sup>481</sup> A.k., s. 79.

ulaşım ve destekleyici bir finans ortamı, piyasaların (mal ve hizmet, sermaye, işgücü piyasaları) etkin çalışması ve araştırma, geliştirme için uygun koşulların varlığıdır<sup>482</sup>.

İşsizler ve işgücü dışındakiler için aktif istihdam tedbirleri uygulanmalıdır. Özellikle, ekonomik durgunluk ve büyük ölçekli yeniden yapılandırılmaların yol açtığı işsizliğin uzun dönemli işsizliğe dönüşmemesinde bu politikalar önemli rol oynamaktadır<sup>483</sup>.

Kayıt dışı istihdam, kayıtlı istihdama dönüştürülmelidir. Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması için AB lkelerinin uyguladığı “karma politika yaklaşımı” benimsenmelidir. Bu çerçevede; üretim ve istihdam üzerindeki vergi ve sigorta prim oranları ile diğer yüklerin kayıt dışılığı teşvik etmeyecek düzeye indirilmesi, bürokrasinin ve kayıtlılık işlemlerinin kolaylaştırılması, kayıtlı işçi çalıştırmanın vergi ve kredi kolaylıklarıyla teşvik edilmesi, kamuoyunun bilinçlendirilmesi, kayıt dışı çalışmaya karşı denetim ve yaptırımların etkinlikle uygulanması gereklidir<sup>484</sup>.

İstihdam zerindeki yükler azaltılmalıdır. OECD lkeleri arasında vergi ve sigorta primi yükleri açısından 1. sırada gelen ülkemizin bu konumdan çıkartılması ve istihdam vergilerinin OECD ortalamasının altına indirilmesi hedef alınmalıdır.

Nüfus artış hızının düşürülmesine yönelik etkin çalışmalar yürütülmelidir. Yaşlanan AB nüfusu karşısında ülkemizin genç nüfusu, ancak işgücüne ekonominin talep ettiği yeterlilikler ve meslekler kazandırılarak avantaja dönüşebilir<sup>485</sup>.

İşgücü piyasasındaki değişime işletmelerin ve işgücünün uyumu sağlanmalıdır. İşletmelerin ve çalışanların değişime uyum sağlama kapasitelerinin artırılması, gelecekteki istihdam politikalarının başarısında anahtar role sahiptir. Bu ise işgücü piyasasında esneklik ile iş güvencesi arasındaki optimal dengeye bağlıdır.

---

<sup>482</sup> İŞKUR, s. 79.

<sup>483</sup> A.k., s. 80.

<sup>484</sup> A.k., s. 80.

<sup>485</sup> A.k., s. 81

Söz konusu dengenin sağlanması, devletin iş hukuku düzenlemeleri ile sosyal tarafların müzakere süreci tarafından belirlenmektedir<sup>486</sup>.

İnsana yatırım ve yaşam boyu öğrenme desteklenmelidir. Eğitilmiş ve iyi yetiştirilmiş işgücü, küresel ekonomide rekabet gücünün korunması açısından çok önemli bir etmen olarak öne çıkmaktadır. Kamu kurumları, özel sektör işletmeleri, bireyler, sosyal taraflar, sivil toplum kuruluşları ve eğitim kurumlarının dahil olduğu tüm tarafların katılımını içeren etkin eğitim politikaları geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Yaşam boyu öğrenme stratejilerinin geliştirilmesinde en önemli görev kamuya aittir. Bütçeden eğitim, mesleki eğitim ve beşeri sermayeye ayrılan kamu harcamaları artırılmalıdır<sup>487</sup>.

Kadınların işgücü piyasasına girişi ve kadın istihdamının artırılmasına yönelik tedbirler uygulanmalıdır. Kadınların iyi eğitim alması sağlanmalıdır. Formel eğitim dışındaki kadınlara yönelik mesleki eğitim ve aktif istihdam tedbirlerinin uygulanması da kadınların işgücüne katılımını artıracaktır. İşgücü piyasalarının modernizasyonu ve çocuk bakımı için anne-baba-ebeveyn izninin kabul edilmesi ile ilgili düzenlemeler için girişimlerde bulunulması, kadınların işgücüne katılımını ve istihdam olanaklarını artırmada önemli rol oynayacaktır. Özellikle kırsal yörelerde eğitimini sürdürmek isteyen kızların eğitimlerinin desteklenmesi, bunların nitelikli emek haline dönüştürülmesi gerekir. Bu durum, kırsal emek unsurlarının nitelikli hale dönüştürülmesine ve tarıma dayalı sanayilerin kırdaki gelişmesine de imkan verecektir. Öte yandan, okuma-yazma bilmeyen yetişkin kadın oranının hızla azaltılması için özel bir eğitim planı uygulanmalıdır<sup>488</sup>.

Ulusal istihdam stratejisinin diğer politikaları ise dezavantajlı grupların işgücü piyasasına girişi ve istihdamı teşvik edilmesi, çocuk işçiliğinin önlenmesi ve sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetlerinin düzenlenmesi olarak belirtilmiştir<sup>489</sup>.

---

<sup>486</sup> İŞKUR, s. 81.

<sup>487</sup> A.k., s. 81.

<sup>488</sup> A.k., s. 82.

<sup>489</sup> A.k., s. 83.

Bu politikalar uygulanırken, İŞKUR'un, batı ülkelerindeki kamu istihdam kurumları gibi merkez rolü oynayabilmesi için; etkin ve saydam bir işgücü piyasası bilgi sistemi oluşturulmalı ve bu bilgilere eşit bir şekilde erişim sağlanmalıdır. Sağlıklı ve yeterli bir işgücü piyasası bilgisi için İŞKUR, TÜİK ve DPT başta olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları, işçi, işveren ve meslek örgütlerinin işbirliğiyle güçlü bir veri tabanı ve kayıt sistemi geliştirilmesi ve ilgililerin kullanımına sunulması için İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu etkin bir çalışma içine girmelidir. Ayrıca, AB ülkelerinde uygulanan istihdamı koruyucu, geliştirici proje ve programlar araştırılarak, benzer projelerin Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısı göz önünde bulundurularak uygulanması sağlanmalıdır<sup>490</sup>.

Bunların yanı sıra İŞKUR, özel istihdam bürolarının sağlıklı örgütlenmelerini sağlamak ve emeğin istismarını önlemek üzere gerekli düzenlemeler ve denetimler yaparak kamusal sorumluluğunu yerine getirmelidir. Tüm bu çalışmaların etkin bir şekilde yürütülebilmesi için ise, İŞKUR'un fiziki koşullar ve mali açıdan güçlendirilmesi, bilgi işlem olanakları ile nitelikli uzman personel sayısının artırılması gerektiği belirtilmektedir<sup>491</sup>.

Bu bağlamda, İŞKUR tarafından hazırlanan eylem planı AB hedefleri ile uyumludur. Belirtilen politikaların önemli bölümünde, özellikle yaşam boyu öğrenme konusunda öncü bir rol oynayabilecek olan İŞKUR'un kurumsal kapasitesi, AB ülkelerindeki benzerleri ile karşılaştırılmayacak kadar düşüktür. Bu nedenle, Türkiye-AB mali işbirliği kapsamında, İŞKUR'un kurumsal kapasitesini geliştirmek ve aktif istihdam tedbirlerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla yaklaşık 350 projeyi destekleyen ve Türk Hükümeti'nin 10 milyon Avro katkısıyla toplam bütçesi 50 milyon Avro olan Aktif İşgücü Programları Projesi 21 Ekim 2003 tarihinde başlamış, 2006 yılı başında da sonlanmıştır. Bu proje kapsamında pilot illerde İŞKUR ofisleri yeniden düzenlenmiştir. Ancak, proje kaynağının pek de etkin olarak kullanılmamış olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca, proje seçimlerindeki

---

<sup>490</sup> İŞKUR, s. 83.

<sup>491</sup> A.k., s. 85.

değerlendirme, var olmayan bir istihdam stratejisine haliyle uygun olamayacağından, kalıcılık yönünden etkilerinin tartışmaya açık sonuçları olduğu belirtilmektedir<sup>492</sup>.

#### **D. Kamu ve Özel İstihdam Kurumları**

Ülkemizde kamu istihdam hizmetlerine ilişkin ilk yasal düzenleme, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanununda gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Kanun, iş ve işçi bulma aracılığı yapan özel büroların yasaklanmasını ve bu istihdam hizmetlerinin kamu tekelinde yapılmasını belirtmektedir. Dolayısıyla, 1946 yılında 4837 sayılı Kanun ile İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kurulmuştur. Kurumun görevi, “işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak” yani iş ve işçi bulmaya aracılık olarak belirlenmiştir. 1946 yılından itibaren işgücü piyasasında hizmetini vermeye başlayan İİBK bu dönemde; gelişmekte olan sanayinin işgücü ihtiyacını karşılama; işgücünün sektörel ve coğrafi hareketliliğini sağlamak gibi görevler üstlenmiştir. 1960’lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerin artan işgücü ihtiyaçları ve bu ihtiyacı yabancı işçiler yoluyla da karşılamaları üzerine İİBK, yurtdışına işçi gönderme faaliyetine yoğunlaşmıştır. 1973 Petrol Krizi’nden sonra sanayileşmiş ülkelerde yaşanan durgunluk ve bununla birlikte artan işsizlik yurtdışından işgücü talebinin durmasına neden olmuştur. Bu gelişme yurtdışına işçi gönderme faaliyetine odaklanan İİBK ve kamu istihdam hizmetleri için gerileme sürecinin başlangıcı olmuştur. İİBK, değişen işgücü piyasasının ihtiyacı olan hizmetleri vermede kendini yenileyememiş ve işgücü piyasasında kamu hizmetlerinin rolü gittikçe azalmaya başlamıştır<sup>493</sup>.

2000’li yıllar kamu istihdam hizmetlerinin yeniden yapılandığı yıllar olmuştur. Yürürlükten kaldırılan 1475 sayılı İş Kanunu’na göre iş ve işçi bulma hizmetlerinde aracılık etme görevi devlet adına İİBK tarafından gerçekleştiriliyordu. Ancak, dünyada yaşanan gelişmeler ülkemizi de etkilemiş ve istihdamın çeşitlendirilmesi gerektiği hem sosyal taraflar hem de devlet tarafından kabul görmüştür. İşgücü piyasasında yaşanan gelişmelerin izlenebilmesi, istihdam politikalarının oluşturulması ve uygulanması, işsizlik sigortasının etkin bir şekilde

---

<sup>492</sup> ERCAN, s. 60.

<sup>493</sup> İŞKUR, s. 28.



yürütülebilmesi için 2003 yılında 4904 sayılı Kanunla İŞKUR kurulmuştur. Türkiye İş Kurumu'nun görevleri; Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek, işgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizleri ile iş ve meslek analizleri yapmak, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek, yurtiçinde ve yurtdışında iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen özürü, eski hükümlü ve terörden etkilenenlerin işe yerleştirilmelerine yardımcı olmak, özel istihdam bürolarına ilişkin olarak verilen görevleri yerine getirmektir<sup>494</sup>.

İŞKUR ilk defa 14 Haziran 2004 tarihinde özel istihdam bürolarına çalışma izni vermeye başlamıştır. Söz konusu tarihten 2005 yılı Haziran ayı sonuna kadar özel istihdam bürolarından kuruma ulaşan istatistiki verilere göre bu bürolara 414 bin 394 başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan 3 bin 529'u erkek, bin 315'i kadın olmak üzere toplam 4 bin 844 kişi işe yerleştirilmiştir. İŞKUR tarafından izin verilen özel istihdam büroları, kamu kurum ve kuruluşları hariç yurt içinde ve dışında iş ve işçi bulmaya aracılık ve insan kaynakları yönetimi alanında danışmanlık hizmetleri vermektedirler. Yurtdışı iş ve işçi bulma faaliyetlerine ilişkin sözleşmelerin İŞKUR tarafından onaylanması zorunluluğu bulunmaktadır. Kurumun izni çerçevesinde faaliyette bulunan bu bürolar, kurum tarafından denetlenmektedir. Eylül 2005 tarihi itibarıyla 83 adet Özel İstihdam Bürosu faaliyette bulunmaktadır<sup>495</sup>.

Uuslararası rekabet, teknolojik gelişmeler ve küreselleşme süreci hizmet sektörünün hızla gelişmesine ve mallardaki çeşitliliğin artmasına neden olmuştur. Söz konusu bu değişimler işgücünde yeni nitelikler gerektirmiştir. Bu amaçla esnek bir yapıya sahip olan özel istihdam bürolarına görevler düştüğü iddia edilmektedir. Özel istihdam büroları iş piyasaları hakkında daha ayrıntılı ve daha çok bilgiye sahip

---

<sup>494</sup> İŞKUR, s. 29

<sup>495</sup> A.k., s. 30.

olduğu için, istihdam gerektiren işe en uygun adayın seçimini yapabilecek teknik bilgi donanımına sahip olduğu, bu nedenle özellikle nitelikli işgücünün istihdamında özel istihdam bürolarının önem taşıdığı ileri sürülmektedir<sup>496</sup>. Ancak, işsizlik oranlarının yüksek ve toplam işgücü sayısının fazla olduğu ülkemizde özel istihdam büroları tek başlarına bu sorunların çözümünde yetersiz kalmaktadırlar.

Özel istihdam büroları iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin edemeyecek ve ücret alamayacaklardır. Ücret işe yerleştirme faaliyeti karşılığı sadece işverenden alınabilecektir. Ancak, yönetmelikle belirlenecek bazı üst düzey meslekler ve yöneticiler için iş arayandan ücret alınmasına izin verilmektedir. Özel istihdam bürolarının faaliyette bulunmalarına ilişkin olarak verilen izinler üç yıl süre ile geçerlidir. İzinler üçer yıllık sürelerle yenilenir. Özel istihdam bürolarına verilen izinler, iznin verildiği ya da yenilendiği tarihten itibaren on sekiz ay içerisinde hiçbir işe yerleştirme işlemi gerçekleştirilmemiş olması, kanunda belirtilen şartlara uyulmaması veya aranan şartların kaybedilmiş olmasının tespiti halinde iptal edilmektedir. Özel istihdam büroları, işgücünün sigortasız çalışması veya sendikaya üye olmaması ya da asgari ücretin altında ücret ödenmesi koşulları taşıyan anlaşmaları yapamamaktadır<sup>497</sup>.

Kamu istihdam kurumlarının işlevlerini tamamlayan özel istihdam büroları artan işsizlik sorunu, işletmelerin değişen piyasa koşullarına uygun hareket etmesi gereği ve nitelikli işgücü talebi karşısında önemli bir rol üstlenmiştir. Özel istihdam büroları günümüzde gerek iş ve işçi bulmaya aracılık konusunda, gerek işgücüne eğitim veya yeniden eğitim verilmesi konusunda iş piyasasında büyük bir boşluğu doldurmaktadır. Özel istihdam büroları türlerinden olan geçici istihdam büroları ise, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren nitelikli çevre işgücünün temininde önemli bir rol oynamaktadır<sup>498</sup>.

---

<sup>496</sup> Gülşen Sarı GERŞİL, 'Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkilerine Etkileri', Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 6, Sa. 1, İzmir, 2004, s. 155.

<sup>497</sup> Banu UÇKAN, 'Geçici İstihdam Büroları ve CIETT', İşveren Dergisi, Mayıs 2002, s. 7. [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=521&id=31](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=521&id=31), (12.23.2005).

<sup>498</sup> UÇKAN, s. 8.

Geçici istihdam büroları (GİB), ulusal yasalar altında işçi devşiren, bu işçiye karşı sorumlulukları olan, işçiyi kullanıcı olan üçüncü taraf için elverişli hale getiren ve kullanıcı olan üçüncü tarafla da sözleşme imzalayan bir özel istihdam kurumudur<sup>499</sup>. GİB'ları, müşterilere (üçüncü tarafa) özel niteliklere sahip ve geçici süre için işçi temin eden özel istihdam kurumlarıdır. GİB'ları, üçlü bir ilişkiyi de beraberinde getirmektedir. GİB'ları geçici iş arayanlar ile geçici eleman arayanlar arasında aracılık yapmakta; bu nedenle hem müşterisi olan işverenin gözetiminde çalışacak işçi ile hem de söz konusu işçinin çalışmasını gerçekleştireceği işveren ile sözleşme yapmaktadırlar. Ancak, hukuki açıdan işçinin asıl işvereni, geçici istihdam bürosudur. GİB'ları, özel istihdam büroları içinde en fazla paya sahip olan türdür. GİB'larının iş potansiyeli, diğer tüm özel istihdam büro türlerinin iş potansiyelleri toplamına eşittir<sup>500</sup>.

Kamu ve özel istihdam bürolarının birbirlerini tamamlayıcı işlev görmeleri gerektiği ileri sürülmektedir. Kamu istihdam hizmetleri, işsizliğin uzun sürdüğü, kalifiye olmayan ve mesleki eğitim gereksinimi içinde bulunan işgücü için faaliyetlerini sürdürürken; özel istihdam bürolarının, özellikle hizmet sektöründe çalışacak nitelikli işgücü temini ve yeniden eğitimi için faaliyet göstermesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı zamanda, devletin ve sosyal tarafların denetimiyle özel istihdam bürolarının kontrollü bir şekilde gelişimine imkan sağlanması görüşü desteklenmektedir.<sup>501</sup>

### **III. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDAN AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARINA GEÇİŞ**

İşsizlik sorunu karşısında benimsenen yaklaşım ve politikalar, ülkeden ülkeye değişim göstermektedir. Bu yaklaşımlar arasında bir uçta işsizlik sorununun çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan liberal yaklaşımlar yer alırken bir diğer uçta

---

<sup>499</sup> Nusret EKİN, Türkiye'de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları, İTO Yayın No:2001-30, İstanbul, 2001, s. 63.

<sup>500</sup> UÇKAN, s. 9.

<sup>501</sup> GERŞİL, s. 156.

ise işsizliği toplumsal bir sorun olarak kabul ederek istihdam politikalarına öncelikli yer veren yaklaşımlar bulunmaktadır<sup>502</sup>.

Gelişmiş devletlerden bazıları, işsizlik sorununu mücadele edilecek bir sorun olarak görmekte ve bu soruna köklü çözümler getirmeye, sorunu hafifletmeye yönelik aktif önlemler almaya çalışmaktadırlar. Birçok gelişmiş ülke ise istihdamı arttırmaya yönelik politikalar yerine işsizliğin yol açtığı olumsuzlukları telafi etmeyi, kısa bir süre için de olsa işsizlere gelir güvencesi sağlamayı amaçlayan pasif politikaları tercih etmektedir. Gelişmekte olan ülkeler ise, genellikle işsizlik sorununun büyüklüğü ve maddi olanakların yetersizliği sonucunda aktif politika üretme olanaklarından yoksun kalmaktadırlar. Bu ülkelerde işsizlere gelir güvencesi sağlamaya yönelik işsizlik sigortalarının kurulması gibi pasif politikaların uygulanması da yaygınlaşmamıştır. Buna karşılık pek çok gelişmekte olan ülkede devletin gelişmiş ülkelerde olduğu gibi resmi istihdam kurumlarıyla veya yasama yoluyla işgücü piyasasına belirli ölçülerde müdahale ettiği görülmektedir<sup>503</sup>.

İşsizlik sorunu ile mücadelede en etkin ve bilinen yöntem ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Ekonomide üretim kapasitesi ve yatırımlar arttıkça istihdam alanları da genişleyecek ve işsizlik sorunu azalacaktır. Ancak ekonomik büyüme işgücü piyasasının bu sorununu tek başına çözmekte yeterli olamaz. Ekonomik büyümenin yansırı, işsizliğin türüne göre ve bu sorundan en fazla etkilenen gruplara yönelik bazı istihdam politikalarına da gereksinim duyulmaktadır. Bu bağlamda, işsizlik sorunu ile mücadele de izlenen istihdam politikaları geleneksel olarak, işsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi işsizlere gelir desteği sağlamaya yönelik pasif politikalar ile işsizliği eğitim, iş yaratma, bilgilendirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik aktif politikalar olarak ikiye ayrılmaktadır. Pasif istihdam politikalarının, işsiz bireylere iş bulmak ya da istihdam yaratmak ve işsizlik oranlarını azaltmak yerine; işsizliğin bireysel ve toplumsal açıdan yarattığı olumsuzlukları gidermeyi amaçladığını söylemek

---

<sup>502</sup> Meryem KORAY, "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", İ.İ.B.K. 2. İstihdam Haftası Tebliğleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Ankara, 1992, s. 4.

<sup>503</sup> Gülten KUTAL, Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Politikası Önlemleri, İstanbul Üniversitesi Dergisi, Sa. 1, İstanbul, 1996.

mümkündür. Aktif istihdam politikaları ise, işsiz bireyleri doğrudan işsizlikten kurtarmaya yönelik politikalardır. Bu iki tür politikanın birbirinin alternatifi olmaktan ziyade birbirinin tamamlayıcısı olduğunu söylemek mümkündür. Aktif istihdam politikaları, iş dışında sağlanan gelir desteğini ifade eden pasif istihdam politikalarının karşıtı olarak da kullanılır<sup>504</sup>.

### **A. Pasif İstihdam Politikaları**

Gelişmiş ülkelerde daha yoğun olarak uygulanan pasif istihdam politikaları daha önce de sözü edildiği gibi işsizliği önlemekten çok işsizliğin bireysel ve toplumsal alanda yarattığı olumsuz sonuçları gidermeye yönelik politikalardır. Bu önlemler genel olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarıdır<sup>505</sup>.

İşsizlik sigortası, işsiz kalan bireyin ve ailesinin, işsizliğin ortaya çıkaracağı olumsuzluklardan daha az etkilenmesini ve dolayısıyla toplumsal dengeyi korumayı amaçlayan, sigortacılık tekniğine göre faaliyet gösteren bir sosyal sigorta dalıdır. İşsizlik sigortasının işsizliği öneyici bir fonksiyonunun da, işsizlik nedeniyle ortaya çıkan satın alma gücünün düşmesini önleyerek üretimin azalmasını, dolayısıyla toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizliğin artmasını önlemesidir. İşsizlik sigortasından işsiz bireylere yapılacak olan ödemelerin miktarı işsizliğin süresi üzerinde etkili olabilmektedir. Bu durumda, işsizlik sigortası ödemelerinin yüksek olduğu bazı Avrupa ülkelerinde bu durumun işçilerin rezervasyon ücretlerini arttırdığını tespit edilmiştir. Rezervasyon ücretlerinin artması işçilerin kendilerine ödenen işleri kabul etmede daha seçici davranmalarına neden olmaktadır. Bu durumun işsizlik sürelerinin uzamasına neden olması yani pasif anlamda işsizlikle mücadele edilmesi amaçlanırken uygulamanın kendisi işsizliği arttırabilmektedir<sup>506</sup>.

---

<sup>504</sup> Naci GÜNDOĞAN, Mustafa Kemal BİÇERLİ, Çalışma Ekonomisi. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1461, 2. Baskı, Eskişehir, 2004. s. 221.

<sup>505</sup> KORAY, s. 154.

<sup>506</sup> BİÇERLİ, s. 45.

## B. Aktif İstihdam Politikaları

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), aktif istihdam politikalarını, işgücü piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmek ve daha etkin bir işgücü piyasası oluşturmaya yönelik önlemler bütünü olarak tanımlamaktadır<sup>507</sup>.

Aktif istihdam politikaları birçok önlem ve uygulamayı içermektedir. Bu önlemlerin bir kısmı, işsizliği önleyici (işgücü talebini arttırmaya yönelik) bir kısmı ise, işsizliği sınırlayıcı (mesleki eğitim, işgücü hareketliliğinin sağlanması) olarak tanımlanmıştır. Aktif istihdam politikalarının temel amacının, işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamak yerine, onların çalışma hayatına dönüşlerinin kolaylaştırılması olduğu belirtilmektedir. Aktif istihdam politikaları genelde işsizlikten en fazla etkilenen gruplara ve bölgelere yöneliktir. Öncelikli hedef kitlesi ise, uzun dönemli, genç, kadın, göçmen ve özürlü işsizler gibi işgücü piyasasında iş bulma şansları oldukça zayıf olan gruplardır. Bu politikalar arasında, işgücünün vasıf seviyesini yükseltici eğitim programları, bilgilendirme ve işe yerleştirme hizmetleri, özellikle okuldan çalışma hayatına geçiş sürecinde büyük zorluklarla karşılaşan genç işsizlere iş deneyimi kazandıracak programlar, istihdam yaratma programları, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı bölgelerde iş yerlerinin mali bakımdan desteklenmesi ve girişimciliğin özendirilmesi gibi önlemler yer almaktadır<sup>508</sup>.

### 1. Bilgilendirme ve İşe Yerleştirme Hizmetleri

İş arama süreci, hem işsizler için hem de firmalar için belli bir zaman alması nedeniyle oldukça maliyetlidir. İşsizler ve işverenlerin piyasa hakkında bilgilendirilmeleri zaman tüketimini azaltabilir. Ayrıca, açık işler ve iş arayanların doğru karşılaşmalarına da yardımcı olur. İşgücü piyasasında işgücü arz ve talebi çoğu zaman birbiriyle karşılaşamaz. Emeğini arz eden işçi, işgücü piyasasının iyi

---

<sup>507</sup> Stephane CARCILLO, David GRUBB, "From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No: 36, 2005, s. 9. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/8/36945194.pdf>, (16.06.2006).

<sup>508</sup> KORAY, s. 157.

organize edilmeyişi nedeniyle işsiz kalırken, diğer taraftan işgücü talep eden işveren de aradığı vasıfları taşıyan işgücünün varlığından haberdar olmamaktadır. Gerek iş arayanları, gerek işverenleri ve gerekse ülke ekonomisini yakından ilgilendiren bu sorunu ortadan kaldırmak için işgücü piyasasında emeği arz edenlerle işgücü talep edenler arasındaki aracılık faaliyetleri önem kazanmaktadır<sup>509</sup>.

İşe yerleştirme hizmeti, genelde bir kamu hizmeti olarak nitelenip kamu tekeli altında gelişim göstermiştir. Özellikle işe yerleştirmede çalışanların istismarının olumsuz bir takım sorunlara yol açması, bu hizmetin bir kamu hizmeti olarak verilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Diğer taraftan, işgücü planlaması ve eğitim politikalarının yanı sıra, bir takım ekonomik nedenler de geçmişte işe yerleştirme hizmetlerinin kamu hizmeti olarak verilmesinde ve bu alanda kamu tekelinin oluşmasında etkili olmuştur. Ancak son yıllardaki bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, çalışma hayatında ve işgücü piyasalarında köklü değişimlere neden olmuştur. Ekonominin küreselleşmesi, gelişen yeni teknolojiler, standartlaşmış üretim tarzından esnek çalışma modellerine doğru hızlı bir hareketin başlaması gibi bir takım etkilerle geleneksel işgücü piyasalarında alışılmışın dışında yeni istihdam türlerinin hızla ortaya çıktığı görülmüştür. Bütün bu gelişmeler, işe yerleştirme hizmetlerinde kamunun yetersiz kaldığı ve bu hizmetlerde kamu yanında, yine onun gözetim ve denetimi altında faaliyet gösterecek, özel istihdam bürolarının var olması gereğini ortaya çıkarmıştır<sup>510</sup>.

## 2. İstihdam ve Eğitim Programları

Talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizlikle mücadelede kamunun en doğrudan faaliyeti kamu istihdam programlarını uygulamaktır. Bu tür programların örneklerine özellikle, büyük bunalımlar sonrasında, 1930'larda ve 1970'lerde, rastlanmaktadır. 1978 yılında ABD'de hükümet o tarihteki işsizlerin yüzde 10'unu oluşturan 750 bin kişiyi doğrudan istihdam etmiştir. Bu program çerçevesinde

<sup>509</sup> GÜNDOĞAN, BİÇERLİ, s. 223.

<sup>510</sup> Mustafa Kemal BİÇERLİ, İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1563, Eskişehir, 2004, s. 176.

istihdam edilenler federal hükümetlerde büro, hizmet ve bakım-onarım işlerinde değerlendirilmişlerdir.

Yapısal işsizlikle mücadelede en etkin politikalardan birisi de eğitim programlarıdır. Bu programlar işsiz bireylere yeni beceriler kazandırmada yardımcı olur. Ancak, ekonomide yeterli düzeyde işgücü talebi yoksa, eğitim programları yapısal işsizliğin düşürülmesinde pek etkili olamaz. Yapısal işsizlikle mücadelede izlenecek daha kısa vadeli politika, yapısal işsizleri tespit ederek bunları meslek eğitim programlarına tabi tutmaktır. Bu uygulamada ekonominin ihtiyaç duyduğu iş veya meslek dallarında işsizler için ya da hala çalışmakta olan kişilerin kendilerini yenileyebilmeleri için kamu ve özel sektör tarafından beceri kazandırma ve geliştirme kursları açılır. Bu tür kurslar teknolojik değişime ayak uyduramadığı için işsiz kalanların belli bir süre eğitime tabi tutularak, işgücü piyasasında istihdam olanağı olan sektörlerle geçmelerine imkan sağlayacaktır. Bu tür mesleki eğitim politikaları aynı zamanda genel liselerden mezun olup özel beceri ve uzmanlığa sahip olmayan kişileri de belirli mesleklerde eğiterek iş bulma ihtimallerini arttırabilmektedir.<sup>511</sup>

Eğitim sistemi dışında kalmış ya da okul hayatından erken ayrılmış olan gençlerin, çalışma yaşamına geçişleri daha güç olmaktadır. Bu durumdaki gençlerin işsiz kalma riski hem daha yüksektir hem de bu gençler hemen bir iş bulmuş olsalar bile, buldukları işler, genellikle ya çok kısa süreli ya da düşük ücretli olmaktadır. Bu nedenle, birçok ülkede, risk grubunda yer alan bu gençlere yönelik özel eğitim programları düzenlenmektedir.

### **3. İstihdam Sübvansiyonları**

İstihdam sübvansiyonları özellikle yapısal ve konjonktürel işsizlikle mücadelede etkili olmaktadır. İstihdam sübvansiyonlarının amacı, ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde, işgücü piyasasında iş bulma şansı çok zayıf olan işsiz gruplarının (gençler, nitelsiz işçiler, özürülüler gibi) istihdam olanaklarının

---

<sup>511</sup> BİÇERLİ, s. 475.



artırılmasıdır. Bu da, bu grupları istihdam edecek işverenlerin işgücü maliyetlerinin azaltılması suretiyle gerçekleştirilir. Bu maliyetler iki yolla düşürülebilir: Birincisi, doğrudan ücret yapısının değiştirilmesi yoludur. Diğer yol ise, ücretler üzerinden alınan vergilerin düşürülmesi ya da ücret sübvansiyonları gibi ücret dışı işgücü maliyetlerinin düşürülmesidir. Her iki yaklaşımın da amacı, bazı ülkelerde (Belçika ve Fransa gibi) doğrudan ücretle ilgili düzenlemeler yoğunlaşırken, diğer bazı ülkelerde ise (Portekiz, İtalya, İspanya gibi) işverenin güvenlik ödemelerinde indirim yapılması gibi ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması yolu daha sıklıkla tercih edilmektedir. Çoğu zaman her iki yaklaşımında bir arada uygulandığı göze çarpmaktadır<sup>512</sup>.

İstihdamı arttırmaya yönelik sübvansiyonların etkinliği, bu sübvansiyonların türüne ve uygulanacağı iş piyasasının yapısına bağlıdır. Öncelikle, işverenin bu sübvansiyonların niteliği ve firmaya sağlayacağı katkı konusunda bilgi sahibi olması gerekir. Eğer hedef kitlenin (sübvansiyon edilen işgücünün) talep esnekliği düşükse, sübvansiyonların yüksek olması gerekecektir. Bir diğer konu hedef kitlenin büyüklüğüdür. Bir taraftan programa dahil olan grup genişledikçe, maliyetler yükselirken diğer yandan, daha dar bir hedef kitlenin belirlenmesi ise, işverenlerin programa olan ilgisini azaltacaktır. Buradaki en uygun yaklaşımı, programın uygulanacağı iş piyasasının yapısı ve şartları belirleyecektir. Özellikle işsizlik oranının yüksek olduğu durumlarda, hedef kitleye yönelik ücret sübvansiyonları işsizliğin azaltılmasından ziyade, işsizliğin artması sonucunu doğurabilir. Bu konuda karşılaşılan bir başka problem de, bu tür bir uygulamanın bir kez başladığında mali yapının fosilleşmiş bir unsuru olabileceğidir. Ekonominin genişleme dönemine gelinip uygulama kaldırılmak istenildiğinde, çeşitli baskı grupları tarafından uygulamanın devamı yönünde genellikle lobi oluşturulduğu görülmektedir<sup>513</sup>.

#### **4. İş Yaratma ve Girişimciliği Teşvik Programları**

İş yaratma programları iş bulmaları çok güç olan işsizlere yönelik olarak geliştirilmiş programlardır. Dolayısıyla katılımcıların büyük bir kısmını uzun

---

<sup>512</sup> BİÇERLİ, Aktif, s. 74.

<sup>513</sup> BİÇERLİ, s. 458.

dönemli işsizler oluşturmaktadır. Özellikle, 1980’li yıllarda, uzun dönemli işsizlerin toplam işsizler içerisindeki oranında meydana gelen hızlı artış, iş yaratma programlarının önemini daha da arttırmıştır. İş yaratma programları, çoğu ülkede gençlerin çalışma hayatı ile ilişki kurmaları ve deneyim kazanmaları amacıyla yönelik, tamamlayıcı bir politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bu tür programlar genellikle, şu iki özellikleriyle dikkat çekicidir; ilki bu tür programlarda işveren geleneksel olarak, kamu ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlardır. Bir diğer özellik ise, yaratılan işlerin süresi ve niteliğidir. İşler genellikle geçici ve sosyal faydası olan işlerdir. İşgücü maliyetleri kamu ve proje destekleyicileri tarafından karşılanır. Bu tür programlar, normal olarak uzun dönemli işsizlik riskiyle karşı karşıya bulunan, dezavantajlı bütün gruplara yönelik olmasına rağmen, gençler ağırlıklı olarak bu gruplar içinde yer alırlar.

Geçmişte iş yaratma programları, genellikle yükselen konjonktürü aşağı çekecek önlemler olarak kullanılırdı ve uzun dönemli istihdama etkisi pek dikkate alınmaz, birincil amacı kısa dönemde insanların bir iş sahibi olmalarını sağlamak olarak görülürdü. Ancak, son zamanlarda bazı ülkelerde bu programlar, işlerin kalitesinin artırılması sağlanarak ve katılımcılara sunulan rehberlik ve danışmanlık hizmetleri ile de desteklenmek suretiyle yeniden düzenlenmeye başlanmıştır.

İşsizlere iş bulmalarında yardımcı olmaya yönelik bir diğer aktif istihdam politikası da, onların kendi işlerini kurmalarının desteklenmesidir. Girişimciliğin teşvik edilmesi, özellikle 1990’lı yıllarda işsizlik oranlarının yüksek olduğu Avrupa ülkelerinde istihdam politikalarının da önemli bir aracı haline gelmiştir.

İşsizlerin kendi işlerinin kurulmasının teşvik edilmesi, bu amaçla teknik yardım ve düşük faizli kredi sağlanması, girişimcilik eğitimi verilmesi, yeni bir işletme kurabilmek için gerekli prosedürün daha kısa bir sürede tamamlanmasının sağlanması, girişimciliği engelleyen hukuki ve idari düzenlemelerin, özellikle küçük ve orta boy işletmeler açısından önemli sorun teşkil eden muhasebe ve vergi prosedürlerinin basitleştirilmesi, girişimcilik kültürünün oluşturulması, girişimciliğin teşvik edilmesine yönelik önlemler arasında sayılabilir.

## SONUÇ

Günümüzde, işgücü piyasalarındaki son otuz yıllık dönemde yaşanan değişimlerle birlikte, toplumların ekonomik ve sosyal sorunlarının başında gelen istihdamı çözüme kavuşturmada ciddi zorluklarla karşılaştığı gözlenmektedir. Yükselen üretim maliyetleri ve faiz oranları mali krizlere neden olmuştur. Bunun sonucunda da istihdam ve işsizlik, salt gelişmekte olan ülkelerde değil, aynı zamanda AB gibi gelişmiş ülkeler için de temel ekonomik ve sosyal bir sorun haline gelmiştir. Bununla birlikte, 1980 sonrası sermaye piyasalarının küreselleşmesi ve yoğunlaşan uluslararası rekabet mali ve para politikaları açısından ulus devletleri daha da büyük zorluklarla karşı karşıya bırakmıştır

Bugün, dünyanın en büyük ekonomilerinden biri olan AB için bile işsizlik sorunu günümüzde gittikçe daha önemli hale gelmiştir. AB’de işgücü piyasasına bakıldığında nüfusun giderek azaldığı ve yaşlı nüfusun arttığı görülmektedir. Ancak, AB düzeyinde işsizliğin boyutları, alınan önlemlere karşın hala istenilen seviyeye indirilememiştir.

AB’de işsizlik oranları; 2000 yılında yüzde 8,6’dan 2005 yılında yüzde 8,7’ye yükselmiştir. Bu anlamda, 2000 yılından bu yana işsizlikle ilgili büyük ilerlemeler kaydedilemediği görülmektedir. Dolayısıyla günümüzde işsizliğin AB için hala ciddi bir sorun olduğu söylenebilir. Değişen koşullar karşısında işsizlik sorununa daha etkin çözümler bulabilmek için AB’nin kendine özgü bir istihdam politikası olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda, AB, işsizlikle mücadelede, işsizliğin sonuçlarını iyileştirecek önlemlerden ziyade işsizliğin önlenmesine yönelik aktif istihdam politikalarına yönelmektedir.

Tam üyelik sürecinde bulunan Türkiye’nin de işsizlik problemi en önemli sorunlardan biridir. Bu sorun özellikle 2001’de yaşanan ekonomik kriz ile daha da derinleşmiş, işini kaybeden binlerce kişi büyük sıkıntılar ile karşı karşıya kalmıştır. Bununla birlikte, demografik yapısı itibariyle büyük bir genç nüfusa sahip olan Türkiye’de her yıl yaklaşık bir milyon gencin işgücü piyasasına katılması, sorunu

daha da ciddileştirmiştir. Gerçekten, Türkiye’de işsizlik sorununu çözüm getirilmesi gereken acil bir problemdir.

Öte yandan, dünyadaki gelişmeler gözönünde tutulduğunda küreselleşme sürecinde rekabet, ticaret ve yatırımların değişmesi sonucu ekonomi politikalarının değiştiği görülmektedir. Ekonomi politikalarındaki bu değişim istihdam politikası üzerinde de belirleyici olmaktadır. Bu bağlamda, aktif istihdam politikaları işsizliğin, uzun süreli işsizliğin ve sosyal dışlanmanın önlenmesinde pozitif etkiler yaratabilecektir. Özellikle kadınlar, gençler ve uzun süreli işsiz olanlara yönelik aktif istihdam programları bu kesimlerin işsizlik oranlarının düşürülmesinde etkili olabilecektir.

Yaratılan gelirin eşit ve adaleti sağlayacak şekilde dağıtılmasının bir aracı olmak üzere istihdamı sağlamak bütün ülkelerin en önemli amaçlarından biridir. Yaratılan ekonomik büyümenin o ülke vatandaşlarının refahına katkıda bulunabilmesi, sosyal adalet ve barışın sağlanması yönünden büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, yoksulluğu önlemenin en önemli aracı işsizliği ortadan kaldırmak ve istihdamı artırarak kişilere gelir ve iş güvencesi sağlamaktır. Ancak, istihdamı etkileyen faktörler göz önünde bulundurulduğunda işsizliğin önlenmesi için sadece aktif istihdam politikalarının bu konuda başlı başına bir çözüm aracı olması beklenmemelidir.

İstihdam politikaları ile herhangi bir ekonomide istikrarı ve üretim faktörlerinin etkin kullanımını sağlamak, gelirin adil dağılımını gerçekleştirerek yoksulluğu önlemek ve refahı yükseltmek amaçlanmıştır. Bunu sağlamak için işsizliğin önlenmesi temel bir hedef olmakla birlikte istihdam politikaları işsizliği önlemek ve dolayısıyla yoksulluğu önleyerek adil gelir dağılımının sağlanması ve refahın artırılmasında tek başına yeterli değildir.

Yoksulluğu ve işsizliği önlemek için temel koşullardan biri istikrarlı ve dengeli bir büyümenin sağlanmasıdır. Ancak, küreselleşme bağlamında giderek işlerlik kazanan liberal ekonomi politikaları bugün ulus devlet kavramını etkilemekte

ve beraberinde getirdiği serbest piyasa ekonomisi nedeniyle devletin müdahaleleri önemli ölçüde sınırlanmaktadır. Bu sınırlamalarla devletin ekonomideki etkinliği en aza hatta sifıra indirilmektedir. Ekonomi politikaları ulusal düzeyde belirlenmekten çıkıp Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşlara terk edilir hale gelmektedir. Ancak, bu durum kalkınmanın gerektirdiği eşgüdümü ve planlamayı olanaksız kılmaktadır. İşgücü piyasalarının ve ekonominin bu bağlamda kuralsızlaştırılmasını da beraberinde getiren devletin etkinliğinin azaltılması süreci, özellikle az gelişmiş ülkelerin spekulatif sermaye hareketleri için çekici hale gelmesine neden olarak ekonomide istikrarsızlığı beraberinde getirirken az gelişmiş ülkelerin ekonomilerini de orta kısa ve uzun dönemlerle krizlere sokmaktadır.

Bu anlamda, bir ülkede uygulanan istihdam politikasının amacına ulaşabilmesinin temel koşulu olan ekonomik istikrar ve ekonomik büyüme sağlanması için öncelikle serbest piyasa ekonomisi ve devletin rolü değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, bir ülkenin refahı ve o ülkede yaşayan insanların temel hak ve hürriyetlerden biri olan çalışma özgürlüğüne sahip olabilmesi ve bunu kullanabilmesi için gerekli olan koşulların fırsat eşitliği içinde yaratılması için devletin etkin rolünün devam etmesi gerekmektedir. Son olarak; istihdam politikalarından işsizliğin sonuçlarını telafi etmeye yönelik olan pasif istihdam politikalarının ve işsizliğin önlenmesine yönelik geliştirilen aktif istihdam politikalarının her ülkenin ihtiyaçları ve yapısal özellikleri doğrultusunda birlikte uygulanmasıyla başarılı ve etkin sonuçlar ortaya çıkartabileceğini söylemek mümkündür.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR\*

- Adnan MAHİROĞULLARI, 1980 sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı. Kamu- İş Yayınları, Ankara, 2000.
- Ajit GHOSE, “Capital Inflows and Investment in Developing Countries”, Employment Strategy Paper, International Labour Office, Geneva, 2004. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp11.pdf>, (22.06.2005).
- Alena NESPOROVA, “Why Unemployment Remains so High in Central and Eastern Europe”, International Labour Office Employment Sector, Employment Paper, Geneva, 2002.
- Andre SAPIR, An Agenda for a Growing Europe Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Commission. BRUSSELS, 2003. <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>, (15.11.2005).
- Asa SOHLMAN with David TURNHAM, “What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies”, OECD Development Center, Research Programme on: The Human Factor in Development, Working Paper No. 93, 1996, <http://miranda.sourceoecd.org/vl=2420281/cl=18/nw=1/rpsv/cgibin/wppdf?file=5lgsjhvj7f22.pdf>, (09.06.2005).
- Assar LINDBECK, Unemployment And Structural by Assar Lindbeck. Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Seminar Paper No:676,Sweden,1999. <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/676.pdf>, (05.05.2005).
- Aysen TOKOL, “Çokuluslu Şirketler ve Endüstri İlişkilerine Etkileri”, İşgüç Dergisi. C.3, No.2, 2001. [http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc\\_view.php&ex=63&inc=arc&cilt=3&sayi=2&year=2001](http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=63&inc=arc&cilt=3&sayi=2&year=2001), (22.06.2005).
- Azizur Rahman KHAN, “Employment Policies For Poverty Reduction”, Recovery and Reconstruction Department, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper, International Labour Office, Geneva, 2001.

---

\* Dipnotlarda gösterilen kısaltmalar koyu renk dizilmiştir.

- Banu Akadlı ERGÖÇMEN, Atilla HANCIOĞLU, İsmet KOÇ, Turgay ÜNALAN, Türkiye’de Bin Yıllık Kalkınma Hedefleri. Hacettepe Üniversitesi, Nüfus Etütleri Enstitüsü, Ankara, Türkiye,2004.<http://www.hips.hacettepe.edu.tr/mdg2003.htm>, (02.03.2006).
- Banu UÇKAN, “Geçici İstihdam Büroları ve CIETT”, İşveren Dergisi, Mayıs 2002, s.7-23. <http://www.tisk.org.tr/isverensayfa.asp?yazid=521&id=31>, (12.23.2005).
- Bart COCKX, “The Desing of Active Labour Market Policies: Building in Effective Incentives”, International Labour Review. Vol. 139, No. 4, 2000, s. 457-480.
- Begüm TATARİ, “Yatırım Danışma Konseyi’nin Ardından Türkiye ve Yabancı Yatırımlar” İzmir Ticaret Odası, 2005, s. 4 – 18. <http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/B942DEAC-917E-200-81F/yabsermay05.pdf>, (29.12.2005).
- Claire HARASTY, “Successful Employment and Labour Market Policies in Europe and Asia and the Pacific”, nternational Labour Office, Employment Strategy Papers, Geneva, 2004.
- Coşkun Can AKTAN, “Bir Piyasa Başarısızlığının Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları”, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara, 2002.
- ÇSGB, Türkiye’ de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması. Türkiye Cumhuriyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Genel Yayın No: 117, 2004. [http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm\\_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/CGM/cgm_web/belgeler/issizliginonlenmesi.pdf), (15.11.2005).
- Dave HILL, Guidance for Applicants: Addressing Sustainable Development within Objective 3 Projects Realising Sustainability in the European Social Fund. 2004. <http://www.gos.gov.uk/goem/docs/347293/347306/356373/sustdevg>, (18.08.2005).
- DB, Uluslararası İmar Ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Finans Teşkilatı Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelik 2004-2007 Mali Yıllarına İlişkin Ülke Destek Stratejisiyle İlgili İlerleme Raporu. Dünya Bankası, Rapor No. 33995-TU. [http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/CAS\\_Ilerleme\\_Raporu.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/CAS_Ilerleme_Raporu.pdf), (12.02.2006).

DPT, Emek Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Devlet Planlama Teşkilatı, 2001.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Programı (2001-2005) 2005 Yılı Programı. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2004. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, (30.09.2006).

EC, “Attract More People Employment and Modernise Social Protection Systems” European Commission. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/areas/fiche08\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/areas/fiche08_en.htm), (09.06.2005).

EC, 79/6/EEC: Council Decision of 18 December 1978 Accepting the Customs Cooperation Council Recommendation of 13 June 1978 concerning the Amendment of Articles XIV (a) and XVI (d) of the Convention on Nomenclature for the Classification of Goods in Customs Tariffs, (OJ L 006 , 10/01/1979 s. 23 – 23). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F6+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F6+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).

EC, 80/1117/EEC: Council Decision of 4 December 1980 Amending Decisions 75/459/EEC, 76/206/EEC, 77/803/EEC and 77/804/EEC Concerning European Social Fund Aid Measures for Certain Categories of Persons, (OJ L 332 , 10/12/1980 s. 17 – 18). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=76yüzde2F206+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=76yüzde2F206+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search) , (12.11.2005).

EC, Commission Adopts Guidelines for Member States Employment Policies for 1998. European Commission. Brussels, 1997. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/elm/summit/en/papers/guide2.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/en/papers/guide2.htm), (12.15.2005).

EC, Commission Decision of 23 December 2002 Implementing Council Regulation (EEC) No 1612/68 as Regards the Clearance of Vacancies and Applications for Employment (Text with EEA Relevance) (Notified Under Document Number C(2002) 5236), (OJ L 5, 10/01/2003 s. 16-19). [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Decision&an\\_doc=2003&nu\\_doc=8](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2003&nu_doc=8), (01.01.2006).



- EC, Commission Directive 91/322/EEC of 29 May 1991 on Establishing Indicative Limit Values by Implementing Council Directive 80/1107/EEC on the Protection of Workers from the Risks Related to Exposure to Chemical, Physical and Biological Agents at Work, (OJ L 177 , 05/07/1991 s.22 – 24). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F1107+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F1107+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).
- EC, Commission of the European Communities, “Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005)”, COM(2000),335 final, 7.6.2000, European Commission, Brussels. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/framework/2\\_en.html#1](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/framework/2_en.html#1), (19.12.2005).
- EC, Commission Regulation No 89/2001 of 17 January 2001 Amending Council Regulation (EEC) No 574/72 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the Application of Social Security Schemes to Employed Persons, to Self-Employed Persons and to Members of their Families Moving within the Community, (OJ L 014 , 18/01/2001 s. 16 – 21). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=574yüzde2F72+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=574yüzde2F72+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).
- EC, Commission Staff Working Document Evaluation of the Open Method of Coordination For Social Protection and Social Inclusion A Synthesis of Replies By Member States and Other Actors To An Evaluation Questionnaire On the Open Method of Coordination in the Fields of Social Inclusion and Adequate and Sustainable Pensions. European Commission, Brussels, 2006. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/sec2006\\_345\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/sec2006_345_en.pdf), (23.06.2005).
- EC, Communication From the Commission On the Social Agenda, COM(2005) 33 final, European Commission, Brussels, 2005. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/spa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/spa_en.pdf), (02.02.2006).
- EC, Communication From the Commission to the Council Draft Joint Employment Report 2003/2004. European Commission, Brussels,2004. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news2004/ja/jer2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news2004/ja/jer2004_en.pdf), (02.02.2005).

- EC, Communication From the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission's Action Plan for Skills and Mobility. European Commission, COM (2002)72 final, Brussels, 2002. [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!cexplus!prod!DocNumber&lg=en&typedoc=COMfinal&an\\_doc=2002&nudoc=72](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!cexplus!prod!DocNumber&lg=en&typedoc=COMfinal&an_doc=2002&nudoc=72), (04.04.2006).
- EC, Communication From the Commission To the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Working Together, Working Better: A New Framework for the Open Coordination of Social Protection and Inclusion Policies in the European Union. European Commission, COM(2005) 706 final, Brussels, 2005. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_2005\\_706\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_en.pdf), (23.05.2005).
- EC, Communication From the Commission To the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission's Action Plan For Skills and Mobility. Commission of the European Communities, Com(2002)72 Final, Brussels, 2002.
- EC, Council Directive 1999/63/EC of 21 June 1999 Concerning the Agreement on the Organisation of Working Time of Seafarers Concluded by the European Community Shipowners' Association (ECSA) and the Federation of Transport Workers' Unions in the European Union (FST) - Annex: European Agreement on the Organisation of Working Time of Seafarers, (OJ L 167 , 02/07/1999 s. 33 - 37). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F63&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F63&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).
- EC, Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 Concerning the Framework Agreement on Fixed-Term Work Concluded by ETUC, UNICE and CEEP, (OJ L 175 , 10/07/1999 s.43 - 48). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F70+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1999yüzde2F70+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).
- EC, Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, (OJ L 180 , 19/07/2000 s. 22 - 26). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F43&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F43&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).

- EC, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, (OJ L 303 , 02/12/2000 s. 16 -22). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F78+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F78+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).
- EC, Council Directive 2000/79/EC of 27 November 2000 Concerning the European Agreement on the Organisation of Working Time of Mobile Workers in Civil Aviation Concluded by the Association of European Airlines (AEA), the European Transport Workers' Federation (ETF), the European Cockpit Association (ECA), the European Regions Airline Association (ERA) and the International Air Carrier Association, ( OJ L 302 , 01/12/2000 s. 57 – 60). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F79+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2000yüzde2F79+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).
- EC, Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Safeguarding of Employees' Rights in the Event of Transfers of Undertakings, Businesses or Parts of Undertakings or Businesses, ( OJ L 082 , 22/03/2001 s. 16 – 20).[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2001yüzde2F23+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2001yüzde2F23+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.30.2005).
- EC, Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the Progressive Implementation of the Principle of Equal Treatment for Men and Women in Matters of Social Security, (OJ L 006 , 10/01/1979 s. 24 – 25). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F7+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=79yüzde2F7+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).
- EC, Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Protection of Employees in the Event of the Insolvency of their Employer, (OJ L 283 , 28/10/1980 s. 23– 27).[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F987+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=80yüzde2F987+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.30.2005).

- EC, Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986 on the Implementation of the Principle of Equal Treatment for Men and Women in Occupational Social Security Schemes, (OJ L 225 , 12/08/1986 s. 40 – 42). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F378+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F378+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).
- EC, Council Directive 86/613/EEC of 11 December 1986 on the Application of the Principle of Equal Treatment Between Men and Women Engaged in an Activity, Including Agriculture, in a Self-Employed Capacity, and on the Protection of Self-Employed Women During Pregnancy and Motherhood, (OJ L 359 , 19/12/1986 s. 56 – 58). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F613+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=86yüzde2F613+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (25.12.2005 ).
- EC, Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the Introduction of Measures to Encourage Improvements in the Safety and Health of Workers at Work, (OJ L 183 , 29/06/1989 s.1 – 8 ). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=89yüzde2F391+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=89yüzde2F391+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).
- EC, Council Directive 91/383/EEC of 25 June 1991 Supplementing the Measures to Encourage Improvements in the Safety and Health at Work of Workers with a Fixed- Duration Employment Relationship or a Temporary Employment Relationship, (OJ L 206 , 29/07/1991 s. 19 – 21). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F383+&arg1=8&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F383+&arg1=8&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).
- EC, Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an Employer's Obligation to Inform Employees of the Conditions Applicable to the Contract or Employment Relationship, (OJ L 288 , 18/10/1991 s. 32 – 35). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F533+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=91yüzde2F533+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).
- EC, Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the Protection of Young People at Work, (OJ L 216 , 20/08/1994 s. 12 – 20). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F33+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F33+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).

- EC, Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the Establishment of a European Works Council or a Procedure in Community-Scale Undertakings and Community-Scale Groups of Undertakings for the Purposes of Informing and Consulting Employees, (OJ L 010 , 16/01/1998 s. 22 -23). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F45+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=94yüzde2F45+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).
- EC, Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the Burden of Proof in Cases of Discrimination Based on Sex, ( OJ L 014 , 20/01/1998 s. 6 – 8). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F80+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F80+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).
- EC, Council Directive 98/23/EC of 7 April 1998 on the Extension of Directive 97/81/EC on the Framework Agreement on Part-Time Work Concluded by UNICE, CEEP and the ETUC to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, (OJ L 131 , 05/05/1998 s. 10 -10). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F81+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=97yüzde2F81+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).
- EC, Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to Collective Redundancies, ( OJ L 25 , 12/08/1998 s. 16 – 21). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=98yüzde2F59+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=98yüzde2F59+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.30.2005).
- EC, Directive 1999/95/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 Concerning the Enforcement of Provisions in Respect of Seafarers' Hours of Work on Board Ships Calling at Community Port. (OJ L 014 , 20/01/2000 s. 295). [http://eurlex.europa.eu/Result.d\)?arg0=1999yüzde2F95+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.d)?arg0=1999yüzde2F95+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).

- EC, Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 Establishing a General Framework for Informing and Consulting Employees in the European Community - Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on Employee Representation, (OJ L L 080 , 23/03/2002 s. 29 – 34). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F14+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F14+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).
- EC, Directive 2002/74/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 Amending Council Directive 80/987/EEC on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Protection of Employees in the Event of the Insolvency of their Employer, (OJ L 270 , 08/10/2002 s.10 – 13 ) [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F74+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=2002yüzde2F74+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).
- EC, Directive 93/104/EC - Working Conditions - Organisation of Working Time - Failure to Transpose within the Prescribed Period, (OJ C 036 , 11/02/2006 s. 16 – 16). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=93yüzde2F104+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=93yüzde2F104+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (12.11.2005).
- EC, Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 Concerning the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services, ( OJ L 018 , 21/01/1997s.16).[http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=96yüzde2F71+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=96yüzde2F71+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (11.10.2005).
- EC, Employment in Europe 2001 Recent Trends and Prospects. European Commission, Employment and Social Affairs, Luxembourg, 2001, [http://www.unicz.it/lavoro/UE\\_R2001.pdf](http://www.unicz.it/lavoro/UE_R2001.pdf), (20.05.2005).
- EC, Employment in Europe 2005 Recent Trends and Prospects. Employment and European Social Fund, European Commission, Brussels, 2005.
- EC, EQUAL. European Commission, Activities of the European Union, Activities of European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10237.htm>, (11.02.2006).

- EC, European Social Fund and Employment Strategy 2000-2006. European Commission.[http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf2000/glossaryen.html#NAP](http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/glossaryen.html#NAP), (18.09.2005).
- EC, Evaluation and Design of R&D Tax Incentives OMC Crest Working Group Report. Submitted to Meeting in CREST 17 March 2006.EuropeanCommission.[http://ec.europa.eu/investinresearch/pdf/download\\_en/finalrport\\_060306.pdf](http://ec.europa.eu/investinresearch/pdf/download_en/finalrport_060306.pdf), (19.03.2006).
- EC, Extraordinary European Council Meeting on Employment Luxembourg, 20 and 21 November 1997, European Commission,Brussels,1997.[http://ec.europa.eu/employment\\_social/elm/summit/en/papers/concl.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/en/papers/concl.htm), (17.12.2005).
- EC, Going for Growth the Economy of the EU. Office for Official Publications of the European Communities, NA-47-02-357-EN,BRUSSELS,2003.<http://ec.europa.eu/comm/publications/booklets/ove/40/en.pdf>, (19.12. 2005).
- EC, Green Paper Entrepreneurship in Europe. European Commission, Document based on COM(2003) 27 final, Brussels, 2003. [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/green\\_paper/green\\_paper\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/green_paper/green_paper_final_en.pdf), (23.03.2005).
- EC, Impact Evaluation of the European Employment Strategy Technical Analysis Supporting Com(2002) 416 Final of 17.7.2002 ("Taking Stock of Five Years of the EES"), European Union. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/elm/summit/en/home.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/home.htm), (12.30.2005).
- EC, Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008), Communication From the President, in Agreement With Vice-President Verheugen and Commissioners Almunia and Spidla Including A Commission Recommendation on the Broad Guidelines for the Economic Policies of the Member States and the Community (Under Article 99 of the EC Treaty). European Commission, COM (2005) 141 final, Brussels,2005.[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_141\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_en.pdf), (22.03.2005).
- EC, Integrated Guidelines For Growth and Jobs (2005-2008). Commission Recommendation, European Commission, Brussels, 2005.
- EC, Joint Employment Report 1997. European Commission, Brussels, 1997.<http://ec.europa.eu/employmentsocial/elm/summit/en/papers/jointen.pdf>, (12.06.2006).

- EC, Joint Employment Report Adopted Today. Memo/04/10, European Commission, Brussels, 2004. <http://ec.europa.eu/employmentsocial/news/2004/jan/m0410en.pdf>, (02.02.2005).
- EC, Labour Market and Wage Developments in 2004, with the Special Focus on the Risk of Jobless Growth. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 2005.
- EC, Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. COM(2004)49, European Commission, Brussels, 2004. [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0492en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0492en01.pdf), (11.01.2006).
- EC, New EU Report Shows Active Labour Policy Can Increase Employment Rate Despite Low Growth. IP/05/1308, Brussels, 2005. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1308&format=HTML&aged=0&age=EN&guiLanguage=en>, (20.01.2006).
- EC, Observatory of European SME's 2003/7, European Commission, Luxembourg, 2004. <http://ec.europa.eu/enterprise/enterprisepolicy/analysis/docs/mesobservatory2003/report7en.pdf>, (04.05.2006).
- EC, Open Method of Coordination. Investing in European Research, European Commission. [http://ec.europa.eu/investinresearch/coordination/coordination01\\_en.htm#1](http://ec.europa.eu/investinresearch/coordination/coordination01_en.htm#1), (18.03.2005).
- EC, Regulation (EEC) No 1408/71 on the Application of Social Security Schemes to Employed Persons, to Self-Employed Persons and to Members of their Families Moving within the Community and Council Regulation, (OJ L 114 , 27/04/2006 s.18). [http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1408&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH\\_mot&Submit=Search](http://eurlex.europa.eu/Result.do?arg0=1408&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search), (19.12.2005).
- EC, Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union. European Commission, 2004. <http://ec.europa.eu/employmentsocial/news/2004/jun/hlgsocialenlargen.pdf>, (22.03.2005).
- EC, Revised package for EU Programmes 2007-2013 Priority for Modernisation and Economic Progress. European Commission, IP/06/673, Brussels, 2006. [http://observatorio.red.es/documentacion/actualidad/boletines/IP-06-673\\_EN.pdf](http://observatorio.red.es/documentacion/actualidad/boletines/IP-06-673_EN.pdf), (15.02.2006).



- EC, Social Summit : Commission Call on Social Partners to Play Their Full Part in the Lisbon Strategy. Employment and Social Affairs of European Commission. <http://ec.europa.eu/employmentsocial/news/2002/mar/054en.html>, (12.30.2005).
- EC, Speaking Points for Meeting with Scottish Parliament European Committee. European Commission, Brussels, 2002. [http://ec.europa.eu/dgs/employment\\_social/speeches/050302oq\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/speeches/050302oq_en.pdf), (12.30.2005).
- EC, Strengthening the Implementation of the European Employment Strategy. European Commission, COM(2004) 239 final, 2004/0082 (CNS), Brussels, 2004.
- EC, The Amsterdam Treaty and the New Title on Employment. European Commission. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#2), (12.30.2005).
- EC, The Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide the Union and the Citizen. European Commission <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a13000.htm>, (12.30.2005).
- EC, The Birth European Employment Strategy: The Luxembourg Process. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11318.htm>, (12.12.2005).
- EC, The Co-ordination of Employment Policies at EU Level. European Commission. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/index.en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index.en.htm), (27.12.2005).
- EC, The Employment Policy Guidelines (2003-2005). European Commission Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11319.htm>, (12.01.2006).
- EC, The European Union Disability Strategy. European Commission, s. 4. [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/disability/strategy\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/disability/strategy_en.html), (19.12.2005).
- EC, The European Union's Employment and Social Priorities: From Lisbon to Stockholm Brussels – 27 February 2001. Employment and Social Affairs of European Commission. <http://ec.europa.eu/dgs/employmentsocial/speeches/010227ad.pdf>, (12.01.2006).

- EC, The Legal Framework Following the Treaty of Amsterdam. European Commission, Employment and Social Policy. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10101.htm>, (12.30.2005).
- EC, The Social Protection and Social Inclusion Process. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Social Inclusion, European Commission. <http://ec.europa.eu/employment.social/socialinclusion/indexen.htm>, (23.05.2005).
- EC, Origins. European Commission. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#2), (27.10.2005).
- EC, e-Europe 2002. European Union, Activities of the European Union, Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24226a.htm>, (12.02.2006).
- EP, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions. European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm), (25.12.2005 ).
- Ercan TÜRKAN, “Türkiye’de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler”, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, 2005. <http://www.tcmb.gov.tr/>, (30.10.2006).
- Erinç YELDAN, “12 Eylül’ü Aşmak İçin”, 2005, s. 2 - 27. [http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan37\\_07Eyl05](http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan37_07Eyl05), (02.02.2006).
- Erinç YELDAN, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu. s. 6 – 34. [http://www.bilke.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar\\_BSB/BSBgegp.doc](http://www.bilke.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_BSB/BSBgegp.doc), (12.02.2006).
- Erinç YELDAN, “Türkiye Ekonomisi’nde Dış Borç Sorunu ve Kalkınma Stratejileri Açısından Analizi”, Çalışma ve Toplum Birleşik Metal İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 2004/1, s. 23 – 53.
- Erinç YELDAN, Pierre-Richard Agenor, Henning Tarp Jensen, Mathew Verghis, “Disinflation, Fiscal Sustainability and Labour Market Adjustment in Turkey”, World Bank Policy Research Working Paper, No: 3804, 2005. s. 13 – 33.

- ESF, “Co-Financing Guide - Links To European Employment Strategy and Uk National Reform Programme”, European Social Fund, 2003. [http://www.esf.gov.uk/docs/CoFinancing\\_links\\_tEuropean\\_Employment\\_Strategy.doc](http://www.esf.gov.uk/docs/CoFinancing_links_tEuropean_Employment_Strategy.doc), (04.02.2006).
- EU, A Code of Practice on the Implementation of Equal Pay for Work of Equal Value for Men and Women, European Union, Employment and Social Affairs, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10905.htm>, (19.12.2005).
- EU, Agenda for Social Policy (2000-2005). European Union, Activities of the European Union, Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10115.htm>, (12.02.2006).
- EU, An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe 23-24 March 2000, European Union, Lisbon, 2000. [http://europa.eu.int/reports/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/reports/index_en.htm), (12.11.2005).
- EU, Broad Economic Policy Guidelines (2005-2008). European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l25078.htm>, (11.12.2005).
- EU, Communication From the Commission the Social Agenda. European Union, COM(2005) 33 final, Brussels, 2005. [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0033\\_en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0033_en01.pdf), (12.02.2006).
- EU, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Social policy Agenda, COM/2000/0379 final, European Union. [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinalan\\_doc=2000&nu\\_doc=379](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinalan_doc=2000&nu_doc=379), (12.02.2006).
- EU, Communication to the Spring European Council Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy. European Union, COM(2005) 24 final, Brussels, 2005. <http://europa.eu.int/information/society/europe/i2010/docs/launch/lisboncom200524en.pdf>, (02.02.2005).
- EU, ESF: European Social Fund. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60016.htm>, (09.05.2005).

- EU, Eures: The European Employment and Job Mobility Network. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10527.htm>, (12.01.2006).
- EU, Follow-up to the Essen European Council on Employment. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10223.htm>, (11.11.2005).
- EU, General Provisions on the Structural Funds, European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>, (18.08.2005).
- EU, Guidelines for Employment Policies (2005-2008). European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11323.htm>, (17.06.2005).
- EU, Innovation and the Lisbon Strategy. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/n26021.htm>, (13.11.2005).
- EU, Intergovernmental Conference, European Union. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/032a0006.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0006.htm), (12.11.2005).
- EU, Joint Employment Report 21 January 2004. European Union. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=M/EMO/04/10&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (17.12.2005).
- EU, Proposal for A Council Regulation Laying Down General Provisions On the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, COM/2004/0492 final - AVC 2004/0163, European Union, 2004. [http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc??smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&andoc=2004&nu\\_doc=492](http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc??smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&andoc=2004&nu_doc=492), (11.01.2006).
- EU, Questions and Answers on the New Social Agenda. European Union, MEMO/05/4, Brussels, 2005. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=M/EMO/05/41&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (15.02.2006).

- EU, Tackling of Five Years of the European Employment Strategy: Mid-term Review. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11315.htm>, (19.12.2005).
- EU, The Employment Policy Guidelines (2003-2005). European Union Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11316.pdf>, (25.05.2005).
- EU, The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10241.htm>, (11.11.2005).
- EU, The New Coordinated Strategy for Employment. European Union, Activities of the European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10234.htm>, (12.12.2005).
- EU, The New Integrated Economic and Employment Guidelines. European Commission, Growth and Job, Working Together for Europe's Future. Brussels, 2005. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/docs/memo\\_econ\\_employ\\_guidelines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/docs/memo_econ_employ_guidelines_en.pdf), (13.06.2005)
- EU, The New Social Agenda: An Essential Pillar of the New Growth and Jobs Strategy. European Union, IP/05/152, Brussels, 2005. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/152&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (29.01.2006).
- EU, The Social Policy Agenda (2006-2010). European Union, Activities of the European Union, Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10127.htm>, (02.02.2006).
- EU, Thematic Programme: User-friendly Information Society (1998-2002), European Union, Activities of European Union Summaries of Legislation. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/i23003.htm>, (11.02.2006).
- EU, White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century. European Union, COM(93) 700 final, Brussels, 1993. <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/ch71.html>, (11.11.2005)

EUROSTAT, Real GDP Growth Rate.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_ECOBAC&root=STRIND\\_ECOBAC/ecobac/eb012](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb012), (24.07.2006).

EUROSTAT, Total Unemployment Rate.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C4/C42/em071](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C4/C42/em071), (24.07.2006).

Fabio BERTOZZI, “Reforming Labour Market Policies in Europe: Towards Increasingly Similar National Policy Models?”, Paper to be Presented at the ESPA net Conference European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe, September 9-11, 2004, s. 6 – 46. <http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppryüzde5B1yüzde5D.11B.FB.pdf>, (05.06.2005).

Fabrice ROMANS, Omar S. HARDARSON, Labour Market Latest Trends 4th quarter 2005 Data Increasing Trend for the Employment Rate. Population and Social Conditions, Eurostat, 2006. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KSNK-06-011/EN/KS-NK-06-011-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KSNK-06-011/EN/KS-NK-06-011-EN.PDF), (06.06.2006).

Faruk CÖMERT, “İstihdam Sorunu ve Yabancı Sermaye”, Hazine Dergisi, Sayı.13, 2000, s. 13–32. <http://www.geocities.com/ceteris.tr/sonur.doc>, (12.06.2006).

Gordon H. HANSON, Ann HARRISON, “Trade Liberalization and Wage Inequality in Mexico”, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 52, No. 2, 1999.

Gülay TOKSÖZ, Şerife ÖZŞUCA, “Enformel Sektörde İstihdamın ve İşgücünün Özellikleri”, İktisat Dergisi, Sayı:430, Ekim, 2002, s. 29 – 43.

Gülşen Sarı GERŞİL, “Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkilerine Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 6, Sa. 1, İzmir, 2004, s. 155 – 170.

Gülten KAZGAN, Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No:22, 2. Baskı, İstanbul, 2004.

- Gülten KUTAL, “Çalışma Hakkının Korunmasında Aktif Emek Piyasası Politikası Önlemleri”, İstanbul Üniversitesi Dergisi, Sa: 1, İstanbul, 1996.
- Güneri AKALIN, “Türkiye’ de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz”, Tisk Yayınları, Yayın No: 215, Ankara, 2002, s. 223 – 249.
- Hacer ANSAL, “Çalışma ve Gelir Gereksinimi”, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, 22-24 Ocak 2004, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) Yayınları, Ankara, 2004.
- Halil SEYİDOĞLU, Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama. Güzem Yayınları, 15. Baskı, İstanbul, 2003.
- Harun TERZİ, Sabiha OLTULULAR, “Türkiye’de Ekonomik Büyüme-Enflasyon Süreci: Sektörler İtibariyle Ekonometrik bir Analiz”, Bankacılar Dergisi, sayı: 50, 2004, s. 23 – 41. <http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi50/Enflasyon.doc>, (12.02.2006).
- Hasan Ejder TEMİZ, “Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması”, Çalışma ve Toplum Dergisi. Sa. 2, 2004.
- Hüseyin KARAKAYALI, Makro İktisat. Bilgehan Basımevi, İzmir 1995.
- ILO, Active Labour Market Policies. International Labour Office, Governing Body Committee on Employment and Social Policy, Geneva, November 2003. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb288/pdf/esp-2.pdf>, (09.11.2005).
- ILO, Decent Work and the Informal Economy Report. International Labour Conference. 90th Session 2002, International Labour Office, Geneva, 2002.
- ILO, First Item on the Agenda Review of the Core Elements of the Global Employment Agenda. Governing Body, International Labour Office, 286/ESP/1(Rev.), 286th Session, Geneva, 2003.
- ILO, Global Employment Trends Brief, January, 2006. International Labour Office, Geneva, 2006. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb06en.pdf>, (04.11.2006).

- ILO, Global Employment Trends Brief, February 2005. International Labour Office, Geneva, 2005. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/get05en.pdf>, (04.14.2006).
- ILO, Global Employment Trends January 2004. International Labour Office, 2005. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/trends.pdf>, (09.11.2005).
- ILO, Improving Prospects for Young Women and Men in the World of Work: A Guide to Youth Employment Policy Considerations and Recommendations for the Development of National Action Plans on Youth Employment. International Labour Office, Geneva, 2004.
- ILO, Key Indicators of the Labour Market. International Labour Office. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicators.htm#kilm20>, (05.04.2006).
- ILO, Second Item on the Agenda Productive Employment for Poverty Reduction and Development. Governing Body, International Labour Office, 289/ESP/2 289th session. Geneva, 2004.
- ILO, Social Security: A New Concensus. International Labour Office, Geneva, 2001.
- ILO, Working Out of Poverty. International Labour Conference. International Labour Office, Geneva, 2003. <http://www.ilo.org/public/english/suppor/publ/pdf/poverty.pdf>, (09.11.2005).
- ILO, World Employment Report 1998-99. International Labour Office, Geneva, 1999. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer9899.htm>, (04.11.2005).
- Iyanatul ISLAM, “Avoiding the Stabilization Trap: Towards a Macroeconomic Policy Framework for Growth, Employment and Poverty Reduction”, International Labour Office, Employment Paper, Geneva, 2003.
- İKV, “Adaylık Süreci,” İktisadi Kalkınma Vakfı. <http://www.ikv.org.tr/print.php?I=1358>, (30.10.2005).
- İlker PARASIZ, İktisatın A B C’si. Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000.
- İlker PARASIZ, Modern Makro Ekonominin Temelleri, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000.



- İŞKUR, İşkur II. Genel Kurulu, 12-13 Kasım 2003 Eylem Planı. İş ve İşçi Bulma Kurumu. <http://www.iskur.gov.tr/mydocument/3.Gene1%20Kurul%20Raporu.doc>, (30.10.2006).
- Janez POTOČNIK, Improving Research Policies through the Open Method of Coordination. European Commission Conference on the Open Method of Coordination in Research, Brussels, 18 Marc2006. <http://uropa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/311&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (18.03.2005).
- Jochen KLUVE, “The Effectiveness of European Active Labour Market Policy”, RWI: Discussion Paper, No: 37, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Germany, 2006.
- John RUSKIN, “Growth isn’t Working, the growth dilemma: poverty reduction versus the environment?”, New Economics Foundations, 2004. <http://www.neweconomics.org/gen/uploads/hrfu5w555mzd3f55m2vqwt502022006112929.pdf>, (09.11.2005).
- John Van REENEN, “No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British new Deal for the Young Unemployed in Context”, The Institute for Fiscal Studies, WPO1/09, 2001. <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0109.pdf>, (12.06.2005).
- Kabann I.B. KABANANUKYE, Adrine E.K. KABANANUKYE, J. KRISHNAMURTY, Daisy OWOMUGASHO, “Economic Growth, Employment, Poverty and Pro-Poor Policies in Uganda”, Employment and Poverty Discussion Paper, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, Geneva, 2004.
- Korkut BORATAV, “Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Rekabet Gücü Göstergeleri”, İlhan Tekeli için Armağan Yazılar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2004.
- Kuvvet LORDOĞLU, Nurcan Özkaplan, Mete Törüner; Çalışma İktisadı. Betaş Yayınları, İstanbul, 1999.
- Kuvvet LORDOĞLU, Türkiye İşgücü Piyasaları (Durum Raporu). İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayınları, No. 56, İstanbul, 2006.

- Lars CALMFORS, Anders FORSLUND and Maria HEMSTRÖM, “Does Active Labour Market Policy Work?” The Swedish Experiences Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 700, Stockholm University, Sweden, 2002. <http://www.iies.su.se/publicatins/seminarpapers/700.pdf>, (06.05.2005).
- Luc SOETE, Baster WEEL, Globalization, Tax Erosion and the Internet, Maastricht Economic Research nstitute on Innovation and Technology (MERIT), Maastricht, 1998.
- Meryem KORAY, “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları”, İşçi ve İş Bulma Kurumu II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İ.İ.B.K. Yayınları, No: 276, Ankara, 1992, s. 87 – 99.
- Meryem KORAY, “Reel Küreselleşme veya Küreselleşmenin Realitesi”, Çalışma ve Toplum Dergisi, İstanbul, Sa. 4, 2005.
- Meryem KORAY, Avrupa Toplum Modeli? Nereden Nereye. Tüses Yayınları, İstanbul, 2002.
- Meryem KORAY, Sosyal Politika. Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa, 2000.
- Michael CHOSSUDOVSKEY, Yoksulluğun Küreselleşmesi IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü. (Çev: Neşenur Domaniç), Çivi Yazıları Yayıncılık, İstanbul, 1999.
- Mustafa Kemal BİÇERLİ, Çalışma Ekonomisi. Beta Yayınları, İstanbul, 2000.
- Mustafa Kemal BİÇERLİ, İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1563, Eskişehir, 2004.
- Naci GÜNDOĞAN, Mustafa Kemal BİÇERLİ, Çalışma Ekonomisi. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1461, 2. Baskı, Eskişehir, 2004.
- NAP, About NAP. National Action Plan. <http://www.etc.org.mt/nap/aboutnap.html>, (01.01.2006).
- Necdet BERBEROĞLU, Makro Ekonomi Teorisi. Birlik Ofset, Eskişehir, 1996.
- Nusret EKİN, “Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları”, İTO Yayın No:2001-30, İstanbul, 2001, s. 63- 77.

- OECD, Career Guidance. Organisation for Economic Co-operation and Development and the European Commission. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/53/34060761.pdf>, (12.03.2006).
- OECD, Turkey Anti-Corruption and Integrity Framework Assessment July, 2004. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004. <http://www.oecd.org/dataoecd/39/60/34990310.pdf>, (12.12.2005).
- Ömer MÜFTÜOĞLU, “Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri”, III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi. Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1994.
- Ömer Zühtü ALTAN, “Ekonomik Sistem ve Çalışma Yaşamı İstihdam Politikaları ve Yoksulluk”, I. Sosyal Politika Kongresi Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), 22 -24 Ocak 2004, Ankara, s.116 - 125.
- Peter AUER and Natalia POPOVA, “Labour Market Policy for Restructuring in Turkey: The Need for More Active Policies”, International Labour Office Employment Sector, Employment Paper, No. 51, Geneva, 2003, s. 7 - 47.
- Ranold DORE, “New forms and meanings of work in an increasingly globalized world,” International Institute for Labour Studies, International Labour Office, Social Policy Lectures, Tokyo, 2003.
- Richard BLUNDELL, Monica Costa DIAS, Costas DIAS, John Van RENEEN, “Evaluating the Employment I of A Mandatory Job Search Assistance Program”, The Institute for Fiscal Studies, WP01/20, 2002. <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0120.pdf>, (12.06.2005).
- Robert G. FAY, “Enhancing The Effectiveness Of Active Labour Market Policies: Evidence From Programme Evaluations In OECD Counties”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, OCDE/GD(96)111, Paris, 1996.
- Robert H. FRANK, Ben S. BERNANKE, Principles of Economics. Second Edition, McGraw – Hill Companies, London, 2004.
- Stephane CARCİLLO, David GRUBB, “From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No: 36, 2005, s. 9 – 46. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/8/36945194.pdf>, (16.06.2006).

- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin I-M Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Genelgesi. <http://www.hazine.gov.tr/mevzuat/tpk32kg.htm>, (12.03.2006).
- TBB, Türkiye Ekonomisi Temel Ekonomik Göstergeler. Türkiye Bankalar Birliği. <http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2005/Ekonomikyuzde20Gostergeler.xls>, (12.03.2006).
- Teyfik PEKİN, Makro Ekonomi, Para, Milli Gelir, İstihdam. Bilgehan Basımevi, İzmir, 1996.
- Tijen ERDUT, “İş ve Gelir Güvencesi,” I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, 22-24 Ocak 2004, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) Yayınları, Ankara, 2004.
- Tijen ERDUT, “İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü”, Çalışma ve Toplum Dergisi. 2005/3.
- TİSK, Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No. 272, Ankara, 2006.
- TÜİK, Demografik Göstergeler 2000 – 2020, Türkiye İstatistik Kurumu. <http://www.tuik.gov.tr/preIstatistikTablo.do?istabid=224>, (01.12.2005).
- TÜİK, Eğitim Durumuna Göre İşgücü Durumu. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=453](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=453), (12.02.2006).
- TÜİK, İstihdam Edilenlerin Yıllar ve Cinsiyete Göre İktisadi Faaliyet Kolları. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/preIstatistikTablo?istab\\_id=462](http://www.tuik.gov.tr/preIstatistikTablo?istab_id=462), (02.02.2006).
- TÜİK, İşsizlik Oranları, Türkiye İstatistik Kurumu. <http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do;jsessionid=GpbpBLW4hLGN7CTVr1myDfG5PDn5LW0q0Y8D2pJ2b7pCsdKksPlz!167109875?metod=IlgiliGosterge&id=3491>, (12.03.2006).
- TÜİK, İşteki Durumuna Göre İstihdam Edilen Nüfus 1980-2000. Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=207](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=207), (12.12.2005).

- TÜİK, Nüfusun Yıllar ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu. Türkiye İstatistik Kurumu.[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=449](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=449), (01.12.2005).
- TÜİK, Türkiye İstatistik Yıllığı **2005**. T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, 2006.  
<http://www.tuik.gov.tr/yillik/yillik.pdf>, (12.04.2006).
- TÜİK, Yaş Grubuna Göre Nüfus ve Yaş Bağımlılık Oranı. Türkiye İstatistik Kurumu.[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=196](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=196), (12.04.2006).
- TÜİK, Yıllara ve Cinsiyete Göre İşgücü Durumu, Türkiye İstatistik Kurumu.[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=449](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=449), (10.05.2006).
- TÜSİAD, Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik. Lebib Yalkın Yayınları Yayın No:12354, İstanbul, 2002.
- Utku UTKULU, “Avrupa Parasal Birliği Gerçekten Bir Optimum Para Sahası mıdır?”, ESİAD Dergisi, Yıl. 1, Sa. 1, İzmir, 2005.
- WB, Turkey Labor Market Study. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. World Bank, Report No. 33254-TR, 2006.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/3616161144320150009/Labor\\_Study.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/3616161144320150009/Labor_Study.pdf), (11.04.2006).
- WB, World Development Reports, Workers in an Integrating World, 1995. The World Bank.<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20313941~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#1995> Workers in an Integrating World, (22.06.2005).
- Wim KOK, Facing the Challenge the Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok., 2004.  
<http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf>, (14.11.2005).
- Wim KOK, Job Job Job Creating More Employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, European Commission, BRUSSELS, 2003.  
<http://ec.europa.eu/employmentsocial/publications/2004/ke5703265sv.html>, (04.11.2005).

Yakup KEPENEK, Nurhan YENTÜRK, Türkiye Ekonomisi. Remzi Kitapevi, İstanbul, 1996.

Yakup KEPENEK, Türkiye Ekonomisi. Remzi Kitapevi, İstanbul, 2000.

Zeki ERDUT, “Günümüzde Sosyal Politikaların Açılımları”, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) 22-24 Ocak 2004, Ankara, 2004.

Zeki ERDUT, “Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika”, Çalışma ve Toplum Dergisi. Sa. 2, 2004, s. 11-37.

Zeki ERDUT, “Rekabetin Çalışma İlişkilerine Etkisi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Prof. Dr. Muhittin Alam Armağanı, Sosyal Politika Tartışmaları-II Küreselleşme, Rekabet, Kayıt Dışı Ekonomi ve Çalışma İlişkilerine Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi 15. Yıl Etkinlikleri, İzmir, 1997.

Zeki ERDUT, Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye. Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.