

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



**İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE  
AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI:  
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

EMRE ŞENTÜRK

1068219101

TEZ DANIŞMANI

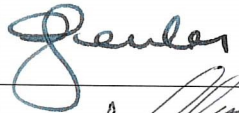
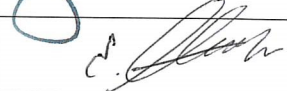

Prof. Dr. AYHAN GENÇLER

EDİRNE 2017

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

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Emre ŞENTÜRK** tarafından hazırlanan **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları: Türkiye Örneği** konulu **Yüksek Lisans** tezinin sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 9. - 10. maddeleri uyarınca **17.04.2017** günü saat **11:00** 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin \*.. Kabül edilmesine.....  
**OYBİRLİĞİ/OYÇOKLUĞU** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Prof. Dr. Ayhan GENÇLER	Kabul	
Yrd. Doç. Dr. Elif HACISALİHOĞLU	KABUL	
Yrd. Doç. Dr. İskender GÜMÜŞ	KABUL	

\* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C  
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10145402
Yazar Adı / Soyadı	EMRE ŞENTÜRK
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 36175299642
Telefon	5056896310
E-Posta	senturkemre@yahoo.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları: Türkiye Örneği
Tezin Tercümesi	Active Employment Policies in Fighting Against Unemployment: Turkey Sample
Konu	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri = Labour Economics and Industrial Relations
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı
Bilim Dalı	
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2017
Sayfa	163
Tez Danışmanları	PROF. DR. AYHAN GENÇLER 35461699586
Dizin Terimleri	İstihdam politikaları=Employment policies ; İşsizlikle mücadele politikaları=Unemployment struggle policies
Önerilen Dizin Terimleri	
Kısıtlama	Yok

Yukarıda bilgileri kayıtlı olan tezinin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine ve internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.

05.05.2017

İmza:.....

**Tezin Adı:** İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları: Türkiye Örneği

**Hazırlayan:** Emre ŞENTÜRK

## ÖZET

İşsizlik olgusu hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir sorun haline gelmiştir. Ülkeler, işsizliği önlemek ve işsizliğin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için çeşitli politikalar üretmekte ve uygulamaktadırlar. Başlangıçta işsizliğin doğurduğu problemler, çeşitli gelir destekleri ile yani pasif istihdam politikaları ile çözülmeye çalışılmış ancak pasif politikaların yetersiz kaldığı görülmesi üzerine ülkeler, aktif istihdam politikalarına yönelmişlerdir.

Avrupa Birliği(AB) giderek artan işsizlik sorununu Avrupa İstihdam Stratejisi ile çözmeye çalışmaktadır. AB ile tam üyelik müzakerelerini sürdüren Türkiye de bu gelişmeleri yakından takip etmekte ve 2004 yılından itibaren çeşitli aktif istihdam politikaları uygulamaktadır. Her ülkenin gelişmişlik düzeyi ve işgücü piyasasının yapısı farklı olduğundan, uygulanan istihdam politikaları da ülkeden ülkeye değişmektedir.

Bu itibarla, AB ve Türkiye’de işgücü piyasası ve işsizliğin yapısı ile uygulanan istihdam politikaları araştırılmış, Türkiye’de istihdamın korunması, geliştirilmesi ve işsizlikle mücadeleye yardımcı olması ile görevli bulunan Türkiye İş Kurumu(İŞKUR)’nun uyguladığı aktif ve pasif istihdam politikalarının, işgücü piyasasına etkileri İŞKUR’un faaliyet raporları ve resmi istatistik bültenleri üzerinden incelenmiştir. Aktif istihdam politikalarını, pasif istihdam politikaları ile birlikte uygulamanın, işgücünün niteliğini ve istihdam edilebilirliğini arttırdığı, bu nedenle işsizlikle mücadelede en önemli araçlardan biri olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Aktif İstihdam Politikaları, Pasif İstihdam Politikaları, İstihdam, İşsizlik, Avrupa İstihdam Stratejisi.

**The Name of the Thesis:** Active Employment Policies in Fighting Against Unemployment: Turkey Sample

**Prepared By:** Emre ŞENTÜRK

### **ABSTRACT**

Unemployment has become a major problem for both developed and developing countries. Countries are producing and implementing various policies to prevent unemployment and to eliminate the negative consequences of unemployment. The problems endangered by unemployment have been initially tried to be solved with various income supports, i.e. passive employment policies, but countries have turned to active employment policies because of the insufficiency of passive policies.

The European Union (EU) is trying to solve the growing problem of unemployment with the European Employment Strategy. Continuing its full membership negotiations with the EU, Turkey has been following these developments closely and implementing various active employment policies since 2004. Since the level of development of each country and the structure of the labor market are different, the applied employment policies vary from country to country.

In this respect, the structure of the labor market and unemployment, and the applied employment policies have been investigated, the effects of the active and passive employment policies on labor market applied by the Turkish Employment Agency, responsible for protecting, developing and helping the struggle with unemployment in Turkey, have been examined. It has been found that implementing active employment policies together with passive employment policies has increased the quality and employability of the labor thus, is one of the most important tools for fighting against unemployment.

**Keywords:** Active Employment Policies, Passive Employment Policies, Employment, Unemployment, European Employment Strategy.

## ÖNSÖZ

Üniversite öğrenimim boyunca sadece cevaplanması gereken sınav soruları olarak değerlendirdiğim işsizlik olgusuyla mezun olduktan hemen sonra yüzleşmek zorunda kalmıştım. O günlerde yaşadıklarım ve 6 yılı aşkın süre görev yaptığım Türkiye İş Kurumu'nda yürüttüğüm işsizlik sigortası işlemleri kapsamında tanık olduğum hayat hikayeleri, işsizlik sorununun çözümüne küçük de olsa bir katkı sunmasını hayal ettiğim bu çalışmanın konusunun belirlenmesinde oldukça etkili olmuştur.

Tezimin başlangıcından tamamlanmasına kadar geçen uzun yolculukta, bu çalışmaya yön verip beni cesaretlendiren değerli danışman hocam Prof. Dr. Ayhan GENÇLER'e çok teşekkür ederim. Ayrıca çalışmayı tamamlamam için tüm motivasyon unsurlarını bir bir devreye sokan, her düşüşümde tekrar ayağa kalkmam için destek olan ve tabii ki tüm bu süreçte bana katlanmak zorunda kalan değerli çalışma arkadaşlarım Namık Kemal Üniversitesi Muratlı Meslek Yüksekokulu çalışanlarına, dostlarıma, sevgili eşim Başak ile bir tanecik oğlum, yavru kartal Deniz'e sonsuz teşekkürler...

Emre ŞENTÜRK

TEKİRDAĞ - 2017

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	2
1. İŞGÜCÜ, İSTİHDAM VE İŞSİZLİK İLE İLGİLİ BAZI KAVRAMLAR.....	2
1.1. İşgücü ve İşgücü Piyasası.....	2
1.2. İstihdam ve İstihdam Hacmi.....	3
1.2.1. Tam İstihdam.....	4
1.2.2. Eksik İstihdam.....	4
1.2.3. Aşırı İstihdam.....	5
1.3. İşsizlik ve İşsizlik Türleri.....	6
1.3.1. İşsizlik.....	6
1.3.2. İşsizlik Türleri.....	8
1.3.2.1. İradi (İstemli) İşsizlik.....	8
1.3.2.2. Gayrı İradi (İstemsiz) İşsizlik.....	9
1.3.2.3. Açık İşsizlik.....	9
1.3.2.4. Gizli İşsizlik.....	14
1.4. Temel İstihdam Teorileri.....	15
1.4.1. Klasik İstihdam Teorisi.....	15
1.4.2. Neo-Klasik İstihdam Teorisi.....	18
1.4.3. Yeni Klasik (Monetarist) İstihdam Teorisi.....	19
1.4.4. Alternatif (Sosyalist) İstihdam Teorisi.....	20
1.4.5. Keynesyen İstihdam Teorisi.....	21
İKİNCİ BÖLÜM.....	23

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM VE İŞGÜCÜ PİYASASI.....	23
2.1. Avrupa Birliği'nin Tarihçesi.....	23
2.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikadan İstihdam Politikasına Geçiş.....	26
2.3. Avrupa İstihdam Stratejisi'ni Oluşturan Unsurlar.....	31
2.3.1. Beyaz Kitap ve Essen Zirvesi.....	31
2.3.2. Madrid ve Dublin Zirveleri.....	32
2.3.3. Amsterdam Antlaşması.....	32
2.3.4. Lüksemburg Zirvesi.....	34
2.3.5. Lizbon Zirvesi.....	35
2.3.6. Stockholm Zirvesi.....	36
2.3.7. Barcelona Zirvesi.....	36
2.3.8. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi.....	37
2.3.9. Avrupa 2020 Stratejisi.....	40
2.4. Türkiye'de Avrupa İstihdam Stratejisi'ne Uyuma Yönelik Çalışmalar.....	41
2.5. Avrupa Birliği'nde Uygulanan İstihdam Politikalarının Hedefleri, Gerçekleşenler.....	43
2.5.1. Avrupa Birliği'nde İşgücü Piyasası.....	45
2.5.1.1. Nüfus.....	45
2.5.1.2. İşgücü ve İstihdam.....	47
2.5.1.3. İşsizlik.....	53
2.5.2. Avrupa Birliği 2010 ve 2020 Hedeflerinin Gerçekleşme Durumu.....	57
2.5.2.1. 2010 Hedefleri ve Gerçekleşenler.....	57
2.5.2.2. 2020 Hedefleri ve Gerçekleşenler.....	67
2.6. Avrupa Birliği'nde Pasif İstihdam Politikalarından Aktif İstihdam Politikalarına Geçiş.....	71
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	76
3. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM, İŞGÜCÜ PİYASASI VE İŞSİZLİK.....	76
3.1. İşgücü Piyasasının Yapısı ve Özellikleri.....	76
3.1.1. İstihdamın Sektörel Dağılımı ve Bazı Ülkeler Karşısındaki Durumu ..	76
3.1.2. İşgücüne Katılım Oranı.....	80
3.1.3. İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı.....	83
3.1.4. İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı.....	86



3.2. İşsizliğin Yapısı ve Özellikleri .....	90
3.2.1. Türkiye’de İşsizliğin Tarihsel Seyri ve Yıllara Göre İşsizlik Oranları .	91
3.2.2. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik .....	93
3.2.3. Cinsiyete Göre İşsizlik .....	95
3.2.4. Yaş Gruplarına Göre İşsizlik.....	96
3.2.5. İş Arama Süresine Göre İşsizlik.....	97
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	100
4. TÜRKİYE’DE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI VE ETKİLERİ	100
4.1. İstihdam İle İlgili Kurumlar .....	100
4.1.1. Kamu İstihdam Kurumu - İŞKUR .....	100
4.1.2. Özel İstihdam Büroları.....	101
4.2. Uygulanan İstihdam Politikaları ve Araçları .....	102
4.2.1. Pasif İstihdam Politikaları .....	103
4.2.1.1. İşsizlik Sigortası .....	103
4.2.1.2. Kıdem ve İhbar Tazminatı.....	107
4.2.1.3. İş Kaybı Tazminatı .....	110
4.2.1.4. Kısa Çalışma Ödeneği .....	111
4.2.1.5. Ücret Garanti Fonu .....	113
4.2.1.6. Sosyal Yardımlar .....	115
4.2.2. Aktif İstihdam Politikaları.....	116
4.2.2.1. Eşleştirme ve İşe Yerleştirme .....	116
4.2.2.2. İş ve Meslek Danışmanlığı .....	119
4.2.2.3. Özel İstihdam Büroları .....	120
4.2.2.4. Mesleki Eğitim Kursları .....	122
4.2.2.5. İşbaşı Eğitim Programları.....	126
4.2.2.6. Girişimcilik Projeleri .....	128
4.2.2.7. Toplum Yararına Programlar (Geçici Kamu İstihdamı) .....	130
4.3. Türkiye’de Pasif İstihdam Politikalarından Aktif İstihdam Politikalarına Geçiş .....	131
SONUÇ VE ÖNERİLER .....	134
KAYNAKÇA.....	138

## TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Türkiye’de Nüfusun İşgücü Durumu.....	8
Tablo 2: Nüfus 1960, 1985 ve 2013 (Milyon kişi) .....	44
Tablo 3: AB ve Bazı Üye Ülkelerin Nüfus Projeksiyonları (Milyon) .....	45
Tablo 4: AB ve Bazı Üye Ülkelerde Doğan Bebek Sayısı (Bin) .....	46
Tablo 5: Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%).....	46
Tablo 6: AB ve Bazı Üye Ülkelerin Yaşlı Bağımlılık Oranı Projeksiyonları (%).....	47
Tablo 7: Nüfus, İşgücü ve İstihdam(Milyon kişi).....	48
Tablo 8: Cinsiyete Göre İstihdam Oranları (15-64 Yaş) % .....	49
Tablo 9: Öğrenim Durumuna Göre İstihdam Oranları %(20-64 Yaş) .....	50
Tablo 10: Genç ve Yaşlı İşçilerin İstihdam Oranları %.....	51
Tablo 11: Sektörlerin Toplam İstihdam İçindeki Payı (%).....	52
Tablo 12: İstihdamın Büyüme Oranları (%) .....	52
Tablo 13: İşsizlik Oranları (%) .....	53
Tablo 14: Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları K/E (%).....	54
Tablo 15: Genç İşsizliği Oranları (15-24 Yaş) (%).....	55
Tablo 16: Öğrenim Durumuna Göre İşsizlik Oranları (15-74 Yaş) (%).....	56
Tablo 17: Uzun Süreli İşsizliğin (12 aydan daha uzun) İşsizler İçindeki Payı (%) ...	57
Tablo 18: AB Üyesi Ülkelerin Ekonomik Büyüme Oranları (%).....	59
Tablo 19: AB Üyesi Ülkelerin İstihdam Oranları (15-64 yaş) (%).....	61
Tablo 20: AB Üyesi Ülkelerde Kadın İstihdam Oranları (15-64 yaş) (%) .....	63
Tablo 21: AB Üyesi Ülkelerde Yaşlı İstihdam Oranları (55-64 yaş) (%).....	65
Tablo 22: AB Üyesi Ülkelerin Ar-Ge Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)....	67
Tablo 23: İstihdam Oranları (20-64 yaş) (%).....	69
Tablo 24: Ar-Ge Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%).....	71
Tablo 25: AB 28 ve Bazı Seçilmiş Ülkelerde Pasif İstihdam Politikalarına Yapılan Kamu Harcamaları (Milyar Avro) .....	74
Tablo 26: AB 28 ve Bazı Seçilmiş Ülkelerde Aktif İstihdam Politikalarına Yapılan Kamu Harcamaları (Milyar Avro) .....	75
Tablo 27: İstihdam Edilenlerin İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı (%) .....	77
Tablo 28: Türkiye ve Bazı Ülkelerde Tahıl Üretimi (kg/da) .....	78

Tablo 29: Türkiye ve Bazı Ülkelerde Tarımda İstihdam Edilenlerin Toplam İstihdama Oranı (%).....	79
Tablo 30: Türkiye ve Bazı Ülkelerde İşgücüne Katılım Oranı (%).....	80
Tablo 31: Türkiye ve Bazı Ülkelerde Kadınların İşgücüne Katılım Oranı (%).....	82
Tablo 32: Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranı (%).....	83
Tablo 33: Türkiye’de İşgücünün Eğitim Durumu (%).....	84
Tablo 34: Türkiye’de Cinsiyete Göre İşgücünün Eğitim Durumu (%).....	85
Tablo 35: İstihdam Edilenlerin İşteki Durumu (15+ Yaş) (%) .....	87
Tablo 36: Tarım Dışı İstihdamın Cinsiyete Göre İşteki Durumu (15+ Yaş) (%) .....	89
Tablo 37: Yıllara Göre İşsizlik Oranları (1923-2015) (%) .....	92
Tablo 38: Türkiye’de Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları (%).....	94
Tablo 39: Türkiye’de Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (%).....	96
Tablo 40: Türkiye’de Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Oranları (%).....	97
Tablo 41: Türkiye’de İş Arama Sürelerine Göre İşsizlik Oranları (%) .....	99
Tablo 42: İşsizlik Sigortası Başvuruları .....	106
Tablo 43: İş Kaybı Tazminatı Başvuru ve Ödemeleri .....	111
Tablo 44: Kısa Çalışma Ödeneği Başvuru ve Ödemeleri .....	113
Tablo 45: Ücret Garanti Fonu Ödemeleri .....	114
Tablo 46: Bazı Sosyal Yardım Ödemeleri (Milyon TL).....	116
Tablo 47: İşe Yerleştirme Faaliyetleri (bin kişi) .....	118
Tablo 48: İş ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri .....	120
Tablo 49: Özel İstihdam Büroları Tarafından İşe Yerleştirilenler (2004-2013).....	122
Tablo 50: Mesleki Eğitim Kursları (2005-2015) .....	125
Tablo 51: 2015 Yılında En Çok Açılan 10 Kursa İlişkin Bilgiler.....	126
Tablo 52: İşbaşı Eğitim Programlarına İlişkin Faaliyetler .....	128
Tablo 53: İŞKUR Girişimcilik Eğitim Programları .....	130
Tablo 54: Toplum Yararına Programlar ve Katılımcı Sayıları .....	131
Tablo 55: İşsizlik Sigortası Fonundan İstihdam Politikalarına Harcanan Tutarlar ve Toplam İstihdam Harcamalarına Oranı.....	133

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:İşgücü Çatısı .....	7
Şekil 2: 1960 ve 2013 Yıllarında Dünya Nüfusunun Paylaşımı (%) .....	43



## KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	:Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AET	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİP	:Aktif İstihdam Politikaları
AİS	:Avrupa İstihdam Stratejisi
AKÇT	:Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ATS	:Avrupa Tek Senedi
C	:Cilt
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EC	:European Commission
EU	:European Union
GAP	:Güneydoğu Anadolu Projesi
GSS	:Genel Sağlık Sigortası
H.H.İ.A.	:Hane Halkı İşgücü Anketi
ILO	:Uluslararası Çalışma Örgütü
İ.İ.B.K.	:İş ve İşçi Bulma Kurumu
İŞKUR	:Türkiye İş Kurumu
KOB	:Katılım Ortaklığı Belgesi

KOBİ	:Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOSGEB	:Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
OECD	:Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖİB	:Özel İstihdam Bürosu
PİP	:Pasif İstihdam Politikaları
S.	:Sayı
s.	:Sayfa
SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	:Türkiye Cumhuriyeti
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	:Türkiye Sanayici İş Adamları Derneği
TYP	:Toplum Yararına Programlar

## GİRİŞ

İşsizlik, ekonomik bir sorun olmasının yanında aynı zamanda sosyal bir problemdir. İşsizliğin yüksek seyrettiği dönemlerde, işsiz bireylerin davranışlarında yaşanan değişimler tüm toplum kesimlerini etkilemektedir. Öyle ki bu dönemlerde intihar vakaları daha fazla yaşanmakta şiddet, hırsızlık, cinayet gibi suç oranlarında artışlar meydana gelmektedir. Bu yönüyle işsizlik, ülkelerin en temel problemlerinden birisi haline gelmiştir. Özellikle son 35 yıldır işsizliğin arttığı Avrupa Birliği, sorunun çözümü için bir dizi politika hayata geçirmiştir. Önceleri pasif istihdam politikalarına yönelen birlik ülkeleri, istedikleri sonuca ulaşamayınca aktif istihdam politikalarını da devreye sokmuşlardır.

Türkiye’de tarım sektöründe istihdam edilen ücretsiz aile işçileri ve gizli işsizler ile işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü, uzun yıllar OECD ülkelerinin ortalamalarından daha düşük işsizlik oranlarıyla karşılaşmamızı sağlamıştır. Ancak tarımda istihdam edilenlerin sanayi ve hizmetler sektörüne doğru geçmeye başlaması ve işgücüne katılım oranlarının gün geçtikçe artması daha gerçekçi işsizlik oranlarıyla tanışmaya başlamamıza neden olmuştur.

Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği(AB) ve Türkiye’de işgücü piyasalarının yapıları incelenerek, Türkiye’de işsizlikle mücadelede uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının analiz edilmesidir. Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları, Türkiye İş Kurumu’nun raporları ve işgücü piyasasına ilişkin resmi istatistikler kullanılarak incelenmiştir.

Bu çerçevede, çalışmanın ilk bölümünde işgücü, istihdam ve işsizlik ile ilgili temel kavramlar açıklanarak istihdam teorilerine değinilmiştir. İkinci bölümde AB’de işgücü piyasası ve işsizlik verileri incelenmiş, Avrupa İstihdam Stratejisi ve bu stratejinin oluşumunda geçirilen süreçler ile Türkiye’nin stratejiye uyumuna yönelik çalışmaları açıklanmıştır. Üçüncü bölümde Türkiye’de işgücü piyasası, istihdam ve işsizlik verileri incelenmiş, işgücü ile işsizliğin yapısı ve özellikleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Son bölümde ise Türkiye’de uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının türleri ve işgücü piyasasına etkileri açıklanmıştır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **1. İŞGÜCÜ, İSTİHDAM VE İŞSİZLİK İLE İLGİLİ BAZI KAVRAMLAR**

Ülkelerin ekonomik gelişmelerinde ve sosyal kalkınma düzeylerinin belirlenmesinde işgücü piyasası performansı önem arz etmektedir. İşgücü ve istihdam politikalarının belirlenmesinde özel bir öneme sahip olan işgücü piyasası ülkelerin en önemli sosyal ve ekonomik sorunlarından olan işsizlikle mücadelede dikkatleri üzerine çekerek bu piyasanın dinamikleri olan faal nüfus, işgücü, işsizlik ve istihdam hacmi kavramlarını açıklamayı gerektirmektedir.

#### **1.1. İşgücü ve İşgücü Piyasası**

Bir ülke nüfusunun 15-64 yaş aralığında olan kısmına faal (aktif) nüfus denilmektedir. Bununla birlikte, insanların küçük yaşta çalışmaya başladığı ülkelerde faal nüfus 12-64 yaş arası nüfusu kapsayabildiği gibi bazı ülkelerde ise 15 yaş üstü nüfus olarak tanımlanabilmektedir. Faal nüfustan kendi iradeleri ile çalışmamayı tercih edenler ile sağlık sebepleriyle çalışabilecek durumda olmayanlar çıkarıldığında, geriye kalan nüfus, işgücü olarak adlandırılmaktadır. İşgücü; bir ülkede çalışma gücü ve isteği bulunan, piyasada geçerli ücret haddinde çalışmaya hazır olan nüfusun göstergesi olarak da ifade edilebilir (Bocutoğlu, 2009: 67).

Ekonomik faaliyetlere salt emeği ile katılanlar işgücü arzını oluştururken, üretim faktörlerinin bir araya getirilmesi ve organizasyonundan sorumlu olan girişimcinin, işyerinde çalıştırmak için ihtiyaç duyduğu emek miktarı ise işgücü talebi olarak adlandırılmaktadır. İşgücü piyasası ise bir ekonomideki işgücü arzı ile işgücü talebinin bulunduğu bir başka ifadeyle ücret geliri elde etmek için emeğini arz eden işçiler ile üretim faaliyetinde bulunmak için emek talep eden girişimcilerin bir araya geldiği kaynak piyasasıdır (Zaim, 1997: 112).

Emek arz ve talebinin birbirine eşit olduğu nokta, işgücü piyasasındaki denge düzeyini göstermektedir. Emek talebinin emek arzını aşması, işgücü piyasasında yeterli işgücü bulunmadığını gösterirken, emek arzının emek talebini



aşması ise emek arz fazlası(işgücü fazlası)nı, yani işsizlik durumunu ifade etmektedir.

İşgücü piyasasında emek arzı ile emek talebinin karşılaşması halinde çalışma şartları ile emeğin fiyatı, yani ücret düzeyi belirlenmektedir. Emek arz eden işçi ile emek talep eden girişimci işgücü piyasasına kendi özgür iradeleriyle girmektedir. İşgücü piyasasında emeğin irade serbestisi ilkesine uygun bir şekilde çalışması ve çalıştırılması, irade serbestisi ilkesine uyulmadan çalışan ve çalıştırılanların yer aldığı bir düzeni işgücü piyasası olarak nitelendirmek mümkün olamamaktadır (Tuna ve Yalçıntaş, 1994: 31).

## **1.2. İstihdam ve İstihdam Hacmi**

İstihdam, temelde bir kimsenin, bir işin veya görevin yerine getirilmesi için çalıştırılması eylemidir. Ekonomik anlamda ise bir ülkede üretimin gerçekleştirilmesi veya bir çıktının sağlanabilmesi için tüm üretim faktörlerinin yani emek, sermaye, girişimci ve doğal kaynakların üretim sürecine aktif olarak katılması sürecidir. Geniş anlamıyla istihdam, üretim sürecine girdi olarak sokulan tüm faktörleri kapsarken, dar anlamıyla yalnızca emeği veya işgücünü kapsamaktadır.

İşgücü ve işgücü piyasasının yapısı dinamiklik arz eder. Faal nüfusun kapsadığı çalışanlar, işsiz olup iş arayanlar ve çalışmamasına rağmen iş aramayanlar, kendi aralarında sürekli olarak yer değiştirmektedirler. Şöyle ki; faal nüfus içerisinde yer almasına rağmen iş aramadıkları için işgücü kapsamında değerlendirilmeyen kişiler, işgücüne yeni katılmak istediklerinde ya kendilerine iş bularak çalışan kesime dahil olurlar ya da iş bulamadıkları için işsiz olup iş aramaya devam edenlere katılırlar. Bununla birlikte, mevcut çalışanlardan erken emekli olanlar, çalışma gücünü kaybedenler, kendi işyerini açtığı için ücretli olarak çalışmak istemeyenler işgücünden çıkarken, işten çıkartılan ya da kendisi ayrılan ve aktif bir biçimde iş aramaya devam edenler ise işsiz kabul edilir. Çalışmak istediği halde iş bulamayıp iş bulma ümidini kaybeden ve iş aramaktan vazgeçen ümidi kırılmış işçiler ise işgücü kapsamında değerlendirilmezler (Ünsal, 2007: 88).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere hemen hemen tüm ekonomilerde işgücünün bir bölümü kendilerine çalışabilecekleri bir iş bulabilirlerken bir bölümü ise iş bulamadıkları için işsiz kalabilmektedirler. İşgücünün kendine çalışacak bir iş bulup fiilen çalışan bölümü istihdam hacmi olarak adlandırılırken, çalışacak bir iş bulup fiilen çalışan bölümü ise işsiz olarak ifade edilmekte olup, bir ekonomide istihdam hacmi ve işsizlerin toplamı işgücünü oluşturmaktadır (Bocutoğlu, 2009: 67).

### **1.2.1. Tam İstihdam**

İstihdam kavramı dar ve geniş olmak üzere iki biçimde açıklandığı için tam istihdam kavramı da yine dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde açıklanmaktadır. Geniş anlamda tam istihdam, bir ekonomide tüm üretim faktörlerinin kullanıldığı ve hiçbir kaynağın atıl kalmadığı durumu ifade etmekte iken, dar anlamda üretim faktörlerinden sadece emeğin (işgücünün) tam kullanıldığı dolayısıyla da atıl kalmadığı durumu ifade etmektedir.

Tam istihdam kavramının doktrinde birçok tanımı bulunmaktadır. “İşgücünün tamamının iş bulabilmesi durumu”, “istihdam hacminin işgücüne eşit olduğu durum” (Bocutoğlu, 2009: 68), veya “makro düzeyde toplam işgücü talebinin toplam işgücü arzına eşit olduğu ekonomik durum” , “çalışma arzu ve yeteneğinde olan kimselerin topluca üretime katılabildikleri ekonomik durum” (Unay, 2007: 207) bunlardan sadece birkaçıdır. Fakat bir ülkede tüm nüfusun iş bulması ve buldukları işlerde sürekli olarak çalışması her ekonominin bünyesinde var olan friksiyonel ve yapısal işsizliğin toplamından oluşan doğal işsizliğin varlığından ötürü pek olası görülmemektedir. Her ülkede %3 ila %6 arasında değişen oranlarda görülen doğal işsizlik, çoğunlukla işgücü piyasasının performansı ve ülke ekonomilerindeki yapısal değişimlerden kaynaklanmaktadır.

### **1.2.2. Eksik İstihdam**

Geniş anlamda eksik istihdam, bir ekonomide üretim faktörlerinin tamamının kullanılmadığı ve bu sebeple bir kısım kaynağın atıl kaldığı durumu ifade etmekte iken dar anlamda eksik istihdam ise üretim faktörlerinden sadece

emeğin (işgücünün) tam kullanılmadığı, dolayısıyla da atıl kaldığı yani işsizliğin olduğu durumu ifade etmektedir. Dar anlamda eksik istihdam, emek arzının emek talebini aşması ya da istihdam hacminin işgücü hacminden küçük olması şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Bir başka ifadeyle ise eksik istihdam, çalışma isteği ve gücü olan ancak piyasada geçerli ücret düzeyinde iş aramasına rağmen bulamayan kişilerin bulunduğu durumu göstermektedir. Bu da kaynakların tam olarak kullanılması halinde üretilebilecek olan mal ve hizmetlerin toplam miktarından daha düşük düzeyde bir üretimin gerçekleşmesine neden olmaktadır (Dinler, 2001:454). Daha düşük düzeyde üretimin sonucunda da kaynakların israf edilmesinden dolayı ekonomide refah ve milli gelir kaybı oluşmaktadır.

### **1.2.3. Aşırı İstihdam**

Geniş anlamda aşırı istihdam, bir ekonomide tüm üretim faktörlerinin etkin olarak kullanılmasına ve hiçbir kaynağın atıl kalmamasına kısaca ekonominin tam istihdamda olmasına rağmen mevcut üretim düzeyinin, toplam talebi karşılamakta yetersiz kaldığı ve daha fazla kaynağın üretim sürecinde kullanılmak üzere talep edildiği durumu ifade etmektedir. Dar anlamda aşırı istihdam ise bir üretim faktörü olarak emeğin tam ve etkin olarak kullanılmasına rağmen ekonominin, toplam talebi karşılamak için daha fazla emek faktörü talep ettiği durumdur.

Aşırı istihdamın olduğu bir ekonomide toplam talebi karşılayabilmek için girişimciler daha çok mal ve hizmet üretmek isteyecekler, bunun için de geniş anlamda daha fazla üretim faktörü, dar anlamda ise daha fazla emek talep edeceklerdir. Üretim faktörlerinin tam ve etkin kullanıldığı düşünüldüğünde, talep fazlasının giderilebilmesi için işyerlerinin vardiyalar halinde tüm gün faaliyette bulunması, işgücünün ise haftalık normal çalışma süresinin üzerinde çalıştırılması ve hatta emek arzının yetersiz kaldığı durumlarda farklı bölgeler ya da ülkelerden işgücü temin edilmesi gerekecektir (Acar, 1989: 211).

Bir başka ifadeyle ise aşırı istihdam durumu, eksik istihdamın tam zıttı olarak bir ekonomide emek faktörünün tümü kullanıldığı halde yine de işgücü talebi

mevcut ise o ekonominin aşırı istihdam koşullarını taşıdığı kabul edilmektedir (Eyüboğlu, 2003: 12).

### **1.3. İşsizlik ve İşsizlik Türleri**

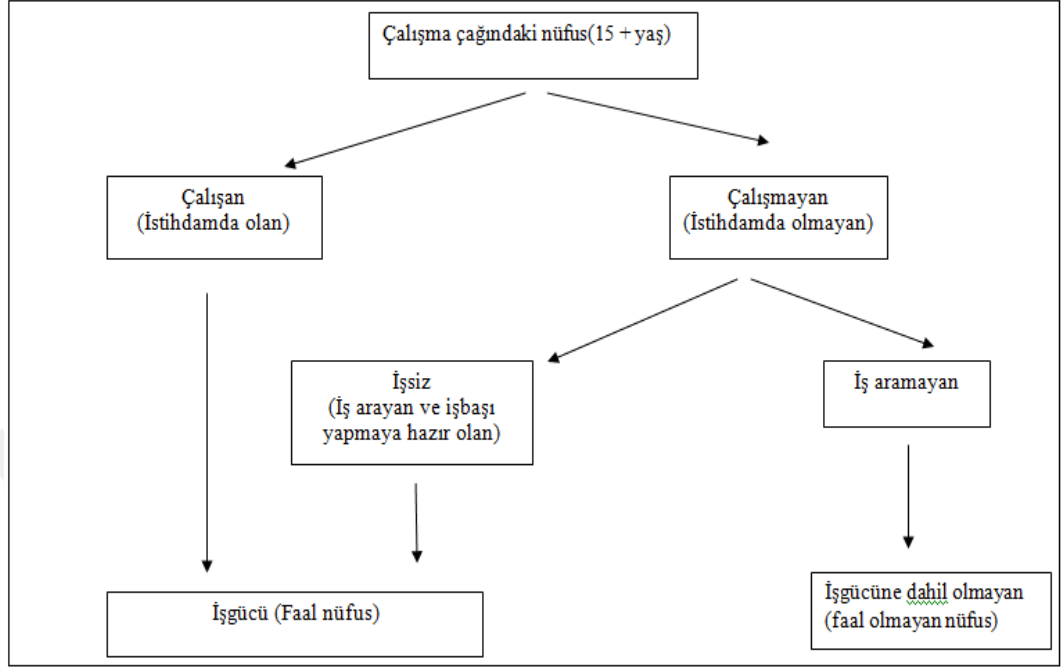
#### **1.3.1. İşsizlik**

İşsizlik hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin son çeyrek yüzyılda en önemli sosyal ve ekonomik sorunlarından birisi haline gelmiştir. Bir ülkede çalışabilecek durumda olup, çalışmak isteyen kişilerden bir bölümünün, çalışacak işinin olmaması “işsizlik”, bu durumda olan kimseler de “işsiz” olarak adlandırılmaktadır. Bu tanımlamada asıl üzerinde durulması gereken konu, çalışabilecek durumda olanların bir bölümünün kendi iradeleriyle çalışmamayı tercih etmeleri halinde iradi işsiz olarak kabul edilmeleri ve ortaya çıkan durumun işsizlik olmadığı; buna karşın çalışabilecek durumda olanların bir bölümünün çalışmak istedikleri halde iş bulamamaları sonucunda bu kimselerin gayri iradi işsiz sayılmaları ve ortaya çıkan durumun da işsizlik olduğudur (Ünsal, 2007: 12).

Doktrinde işsizliğe ilişkin “çalışma arzusunda ve gücünde olan ve cari ücretten çalışmaya razı olmasına rağmen iş bulamayan işgücünün varlığı” (Yıldırım ve Karaman, 2001: 308), “işsizlik, üretimin olmazsa olmaz unsuru olan işgücünün kullanılmaması durumu” (Biçerli, 2004: 1) veya “çalışma çağında ve arzusunda olan ve çalışmaya engel bir özrü bulunmayan kişilerin iş bulamaması durumu” (Seyitoğlu, 1999: 294) şeklinde kavramsal tanımlamalara karşın “işgücünün, istihdam hacminden büyük olması durumu” veya “işgücü > istihdam hacmi” (Bocutoğlu, 2007: 69) biçiminde daha teknik tanımlamalar da bulunmaktadır.

İşsizlik olgusunu tanımlayan birçok ifade bulunmakla birlikte tüm uluslararası tanımların üzerinde birleştiği bir tanımlamaya gidilecek olursa; “çalışma irade ve iktidarına sahip olup da cari ve geçer ücret üzerinden ve ayrıca kanun, yahut örf ve adetle tayin edilmiş saatler zarfında bir iş aradığı halde bulamayan ve maruz kaldığı aylıklık durumu kendi arzu ve isteği dışında meydana gelmiş olan kimseler” işsiz kabul edilmektedir. Bu durumda kendi arzuları ile çalışmak istemeyenler ile iş aramayanlar işsizlik kavramı içinde yer almamaktadırlar (Gençler, 2002: 4).

Şekil 1:İşgücü Çatısı



**Kaynak:** TÜİK, s.24, 2007

İstihdam ve işsizlikle ilgili standartlar uluslararası arenada Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından, Türkiye’de ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)’nun yapmış olduğu istatistikî çalışmalarda belirlenmektedir. TÜİK kabulleri doğrultusunda istihdam hacmi, işsizlik ve işgücüne katılım oranları belirli aralıklarla ülke düzeyinde hesaplanmaktadır. İstihdam hacmi işgücüne oranlandığında (istihdam edilenler / işgücü) istihdam oranına, işsizlerin sayısı işgücüne oranlandığında (işsizler / işgücü) işsizlik oranına ulaşılırken, işgücünün çalışma çağındaki nüfusu ifade eden 15 ve daha yukarı yaştaki nüfusa oranlanması durumunda ise (işgücü / 15+ yaş) işgücüne katılım oranına ulaşılmaktadır (Berber, 2016 : 87-93).

**Tablo 1:Türkiye’de Nüfusun İşgücü Durumu**

15 + Nüfus (Çalışma çağındaki nüfus)	58.990.000
İşgücü	30.914.000
İstihdam Edilenler	27.267.000
İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus	28.076.000
İşsiz Sayısı	3.647.000
İşgücüne Katılma Oranı (%)	52,4
İstihdam Oranı (%)	46,2
İşsizlik Oranı (%)	11,8

**Kaynak:** <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (04.02.2017)

### 1.3.2. İşsizlik Türleri

İşsizliğin istemli olup olmaması, işsizliği doğuran ekonomik nedenler ve işsizliğin görünürlüğü bakımından işsizlik türlerini kategorize etmek mümkündür (Biçerli, 2005: 457).

#### 1.3.2.1. İradi (İstemli) İşsizlik

İradi işsizlik, ruhen ve bedenen çalışmaya engel herhangi bir özrü bulunmayan kişilerin, çalışma istek ve arzusunda olmamaları durumunda ortaya çıkmaktadır. İradi işsizliğin nedenleri:

- Tembellik nedeniyle çalışmayı istememek
- Aktif olarak iş arama faaliyetinde bulunmamak
- Kendisine verileceğini tahmin ettiği ücreti beğenmemek
- Mevcut işlerin kendisine uygun olmadığını hatta kendisine uygun bir işin hiçbir zaman olmayacağını düşünmek
- Gelire ihtiyaç duymamak şeklinde ifade edilebilir (Eyüboğlu, 2003: 13).

Bu kişiler gerçek anlamda çalışma arzusunda olmaları durumunda kendilerine iş bulmaları mümkün olabileceken, piyasada geçerli ücret düzeyi ve istihdam koşullarında çalışmak istememektedirler.

### 1.3.2.2. Gayri İradi (İstemsiz) İşsizlik

Çalışmak için herhangi bir engeli olmayan işgücünün, piyasada geçerli ücret ve istihdam koşullarında aktif olarak iş aramasına rağmen iş bulamaması durumudur. Özellikle uzmanlaşma ve işbölümünün yoğun olduğu ülkelerde bu işsizlik türüne sıklıkla rastlanmaktadır. Bu kişiler işsiz kalmayı kendileri tercih etmedikleri için çalışacakları yeni bir iş bulmaları da kendi tercihlerine bağlı değildir. Piyasada geçerli ücret ve istihdam şartlarında çalışmaya razı olunması, iradi işsizlik türünde iş bulmak için yeterli olmasına karşın, gayri iradi işsizlik türünde ise yeterli olmamaktadır.

Klasik iktisatçılar gayri iradi işsizliğin varlığını reddetmiş ve talep kanunu çerçevesinde kişilerin daha düşük ücretle çalışmayı kabul etmeleri durumunda gayri iradi işsizliğin ortaya çıkmayacağını iddia etmişlerdir (Pekin, 2007: 107). John Maynard Keynes ise ücretlerin yapışkan olmasından ötürü belirli bir düzeyin altına inemeyeceğini, bu nedenle de gayri iradi olarak oluşan işsizliğin asıl nedeninin talep yetersizliği olduğunu öne sürmüştür.

### 1.3.2.3. Açık İşsizlik

Çalışma istek ve arzusunda olup, piyasada geçerli ücret ve çalışma koşullarında iş aramasına rağmen bulamayanların karşılaştığı işsizlik türüdür (Zaim, 1997: 100). Bir başka ifadeyle açık işsizlik, çalışmaya engel herhangi bir durumu olmayan işgücü arzının işgücü talebini aşması durumunda ortaya çıkmaktadır. Açık işsizlik konjonktürel, friksiyonel, teknolojik, yapısal ve mevsimsel işsizlik olmak üzere beş farklı biçimde görülebilmektedir.

#### 1.3.2.3.1. Konjonktürel (Devrevi) İşsizlik

Ülke ekonomilerinin mevcut üretim düzeylerini olduğu gibi koruması veya sürekli büyümesi güçtür. Ekonomik hayatta daralma (depresyon) ve genişleme (yükselme) biçiminde birbirini takip eden sürekli dalgalanmalar görülmektedir. Bu dalgalanmalara konjonktür, bir konjonktür dalgasının daralma döneminde ortaya çıkan işsizlik türüne de konjonktürel işsizlik adı verilmektedir. Ekonominin daralma

döneminde çok sayıda kişi işsiz kalabilmektedir. Ancak konjonktür dalgalarının birbirini takip ettiği düşünüldüğünde, ekonominin genişleme döneminde, daha önce işsiz kalmış olan kimselerin büyük çoğunluğunun yeniden çalışmaya başlayacakları öngörülebilir. Ama bu konjonktürün yükseldiği dönemlerde hiç işsizlik olmayacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü konjonktürün yükseldiği dönemde üretim ve buna bağlı olarak gelirler artar, gelirlerin artması tasarrufları arttırır, tüketimi azaltır ve talep yetersizliğini beraberinde getirir. Bir süre sonra da yatırımların azalması üzerine tekrar işsizlik görülmeye başlamaktadır (Türkbal, 1993: 390).

Keynesyen işsizlik olarak da ifade edilen konjonktürel işsizliğin, daralma dönemlerinde yaşanan talep yetersizliğinden kaynaklandığı kabul edilmektedir. Üretilmiş olan malların talep edilmeyip tüketilmemesi sonucunda fabrikalarda stoklar artacak ve yeni üretime ihtiyaç duyulmadığı için mevcut işçilerin işten çıkartılması süreci başlayacaktır. İşten çıkartılmış olan işçilerin gelirleri azaldığı için üretilmiş veya üretilecek olan ürünlere yönelik talebi azalacak ve toplam talepteki düşüş daha da hızlanacaktır. Bu durumda daha fazla işçi işten çıkartılacak ve onların gelirlerindeki düşüşler sebebiyle toplam talep daha da azalacaktır. Bu süreç, konjonktür dalgasının genişleme (yükselme) dönemine geçilinceye kadar devam edecektir. Genişleme döneminde, talebin artmasına bağlı olarak yeniden işe alımlar başlayacak, geliri artan işgücünün toplam talebi arttırması sonucunda üretimin artması için daha da fazla işçi çalıştırılması gerekecek ve daralma döneminde işsiz kalan insanların sayısı giderek azalacaktır. Ülke ekonomilerinde görülen bu konjonktürel dalgalanmaların oluşturacağı olumsuzlukların, çeşitli ekonomi politikaları aracılığıyla önlenmesi veya etkisinin azaltılabilmesi mümkündür (Pekin, 2007: 106).

Özellikle I. ve II. Dünya Savaşları arasındaki dönemde, ciddi seviyelerde seyretmiş olan konjonktürel işsizlik, II. Dünya Savaşından sonraki yılları kapsayan soğuk savaş döneminde ülkelerin silah ve savunma sanayilerine yaptıkları yatırımlar ve planlı istihdam politikaları ile birlikte yürütülen anti-depresyonist politikalar sayesinde büyük ölçüde aşılmıştır (Zaim, 1997: 190).



### 1.3.2.3.2. Friksiyonel (Arızı/Geçici) İşsizlik

Arızı veya geçici işsizlik olarak da adlandırılan friksiyonel işsizlik, işgücü piyasasının işleyiş biçimindeki aksaklıklar sonucunda, emek arzı ile emek talebinin buluşamaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bir ekonomide toplam işgücü arzı ile işgücü talebi birbirine eşit olması hiç işsizlik oluşmayacağı anlamına gelmemektedir. Çalıştıkları işyerlerini değiştirmek isteyenlerin ya da işgücüne yeni katılanların kendilerine uygun bir iş buluncaya kadar işsiz kaldıkları süreler friksiyonel (arızı/geçici) işsizlik olarak adlandırılmaktadır.

Friksiyonel işsizlik ile gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın tüm ülke ekonomilerinde karşılaşılmaktadır. Kişiler açısından geçici bir durum olmasına karşın, ülke ekonomileri düşünüldüğünde gelişmiş ülke ekonomilerinde %1-3 düzeyinde görülen friksiyonel işsizlik, iradi ve gayri iradi olması açısından değerlendirildiğinde, kişilerin çalıştığı işyerini ve çalışma koşulları beğenmeyip daha iyi şartlarda iş araması nedeniyle kendi iradeleriyle işsiz kaldıkları, bir kısmının ise işgücü piyasasına yeni katılması ya da işveren tarafından işten çıkartılması sebebiyle gayri iradi olarak işsiz kalmaları nedeniyle ortaya çıkan bir işsizlik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bir ekonomide açık işler (çalıştırmak için işçi arayan işletmeler) ile iş arayanlar arasındaki bilgi alış verişi ne kadar organize ve gelişmiş olursa, friksiyonel işsizlik o kadar düşük olmaktadır (Ünsal, 2007: 91). Ayrıca çalışanların hangi işyerlerinde işçi arandığını bilmemeleri ya da bunu bilmelerine rağmen o işyerlerinde çalışmak için ikametlerini değiştirmek zorunda kalmalarının kendilerini daha fazla maddi külfet altına sokacağını düşünmeleri, diğer taraftan hem çalışanların hem de işverenlerin piyasa hakkında tam ve doğru bilgiye sahip olmamaları friksiyonel işsizliğin ortaya çıkmasına neden olan faktörlerdendir (Eyüboğlu, 2003: 16).

İşgücü piyasası hakkında işçi ve işverenlerin tam ve doğru bilgiye sahip olması, işçi arayan işletmelerin işçi, iş arayanların da kendilerine uygun iş bulmalarında boşa geçen süreyi kısaltmaya yardımcı olacaktır. Bu anlamda işçi ile işverene ilişkin bilgi alışverişini sağlamak ve işgücü piyasasına ilişkin verileri

derlemekle görevli olan Türkiye İş Kurumu ve söz konusu kurum tarafından yetki belgesi verilen Özel İstihdam Büroları'nın etkin ve verimli bir şekilde çalışarak işçi ile işvereni buluşturmaları friksiyonel işsizliğin azaltılması için önemli bir rol oynamaktadır.

#### **1.3.2.3.3. Teknolojik İşsizlik**

Bilgisayar ve otomasyon sistemlerindeki teknolojik gelişmelere bağlı olarak işgücüne nazaran daha verimli olduğu düşünülen makinelerin işgücünün yerine ikame edilmesi sonucunda teknolojik işsizlik ortaya çıkmıştır. Tarım sektöründe tarım makineleri ve traktörlerin kullanılmaya başlanması, tekstil sektöründe ise el tezgahlarının yerine otomatik makinelerin kullanılmaya başlanması teknolojik işsizliğe neden olan gelişmelerdir (Öcal, 2007: 28).

Teknolojik işsizlik, bir başka ifadeyle, emek yoğun üretim teknolojisi yerine sermaye yoğun üretim teknolojisinin kullanılmasıyla ortaya çıkan işsizlik türüdür (Pekin, 2007: s.108). Teknolojik işsizlik hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülke ekonomilerinde görülebilmektedir. Bir ülkenin teknik bilgi ve teknolojik altyapı kapasitesi ne kadar yüksek ise işini kaybeden işgücünün diğer sektörlerdeki açık işlere olan uyum süresi de o kadar kısa olacaktır. Dolayısıyla teknolojik işsizliğin etkileri az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha ciddi boyutlara ulaşmakta ve emek yoğun teknolojiden sermaye yoğun teknolojiye geçiş süreci uzun yıllar almaktadır (Kocaoğlu, 1997: 154).

Teknolojik işsizliğin etkileri, makinenin işgücüne ikame derecesine bağlı olduğu kadar, işgücünün yeni üretim tekniklerini öğrenmelerine de bağlı olmaktadır. Birçok yazar kısa dönemde teknolojik gelişmelerin neden olduğu işsizliğin, uzun dönemde yine aynı teknolojik gelişmelere bağlı olarak açılan yeni iş sahaları ve yan çalışma kolları sayesinde ortadan kalkacağını ifade etmektedir (Zaim, 1997: 52).

#### **1.3.2.3.4. Yapısal İşsizlik**

Ülke ekonomilerinin yapısal özelliklerinin değişimi esnasında, bazı endüstri kollarında veya coğrafi bölgelerde çalışan işgücü miktarında artış ve azalmalar

olmaktadır. Ekonomik daralmanın yaşandığı sektör veya bölgelerde işgücü arzı fazlalığı görülürken ekonomik genişlemenin olduğu sektör ve bölgelerde ise işgücü talebi fazlalığı oluşmaktadır. Bu dengesizlik ancak daralan sektör ve bölgelerdeki işlerden ayrılan işçilerin genişlemekte olan sektör ve bölgelerdeki işlere yönelmesi ile giderilebilmektedir. Fakat işgücünün hem çalıştığı endüstri veya bölgeyi değiştirmesi hem de bu değişikliğe uyum sağlaması biraz zaman almaktadır. Bu zaman süresince ortaya çıkan işsizliğe yapısal işsizlik denilmektedir (Oktay, 2006: 191).

Yapısal işsizlik genellikle gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. Bunun temel nedeni de söz konusu ülkelerdeki sermaye yetersizliği ve emek arzı ile diğer üretim faktörleri arasındaki uyumsuzluktur. Ayrıca, bu işsizlik türü talep edilen mallardaki değişimler, yeni üretim tekniklerinin gelişmesi, yeni ürünlerin ortaya çıkması, kaynakların azalması ve toplumların iktisadi, sosyal ve kültürel alanlardaki değişimlerin etkisiyle ortaya çıktığı için uzun süreli bir nitelik taşımaktadır (Hesapçıoğlu, 1994: 202).

İşçilerin sahip oldukları nitelikler ile işin gerektirdiği niteliklerin birbirinden farklı olmasından kaynaklanan yapısal işsizliğin ekonomi üzerindeki etkilerinin azaltılması için iş arayan kimselere işin gerektirdiği niteliklerin kazandırılması gerekmektedir (Seymen, 2004: 90).

#### **1.3.2.3.5. Mevsimlik İşsizlik**

Doğa koşullarının etkisiyle bazı ekonomik faaliyetler ancak belirli mevsimlerde yapılabilen ve çeşitli mal ve hizmetlere olan talep miktarı belirli dönemlerde artmaktadır. Örneğin tarım sektörünün büyük bölümünde yaz mevsimi hasat zamanıdır. Hasat mevsiminin bitmesiyle birlikte tarım işinde çalışan işçilerin yapacağı iş kalmamaktadır. Ayrıca yaz turizminde faaliyette bulunan işletmelerde çalışan işçiler kış mevsimi geldiğinde, kış turizminde faaliyette bulunan işletmelerde çalışan işçiler ise yaz mevsimi geldiğinde işsiz kalmaktadır (Öcal, 2007: 30).

Bazı gıda ve içecek ürünleri yaz mevsiminde çok fazla tüketilmesine karşın kışın söz konusu mallara olan talep azalmaktadır. Yine yağış ve soğukun etkisine

bağlı olarak inşaat sektöründeki faaliyetlere de kış mevsimine nazaran diğer mevsimlerde daha fazla ağırlık verilmektedir. İşte bu gibi nedenlerle ekonominin bazı sektörlerinde işgücü talebi belirli mevsimlerde artarken, belirli mevsimlerde ise işgücü talebi belirgin biçimde düşmektedir (Dinler, 2001: 463). İşgücü talebinin, işgücü arzından daha düşük seyrettiği bu dönemlerde ortaya çıkan işsizlik, mevsimlik işsizlik olarak adlandırılmaktadır.

Gelişmiş ülke ekonomilerindeki mevsimlik işsizlik, çoğunlukla mal ve hizmetlere olan talepteki değişimlerden ve sanayi üretiminin yapısından kaynaklanmaktadır (Zaim, 1997: 179). Ayrıca gelişmiş ülkelerde kırsal nüfusun yıllar itibariyle görece azalmasının, seracılığın yaygınlaşmasının ve inşaat sektöründeki teknolojik gelişmelerin mevsimlik işsizliği azalttığı ve ekonomik açıdan göz ardı edilebilir seviyelere düşürdüğü kabul edilmektedir.

#### **1.3.2.4. Gizli İşsizlik**

İstihdam edilen kimselerin bir işte çalışıyor görünmelerine rağmen gerçek anlamda üretime hiçbir katkılarının olmaması durumu gizli işsizlik olarak tanımlanmaktadır (Yıldırım ve Karaman, 2001: 350). Bir başka ifade ile bir üretim kolunda çalışan işgücünün belirli bir bölümü, üretim faaliyetinden çekildiğinde eğer üretim miktarında herhangi bir azalma meydana gelmiyorsa bu kişiler gizli işsiz olarak kabul edilmektedir (Alkin, 1992: 156). İşgücünün marjinal verimliliğinin sıfır veya sıfırın altında olması şeklinde daha teknik bir tanımlama yapılması da mümkündür.

Kısaca, daha az kişiyle yapılabilecek işlerin, daha fazla kişiyle yapılması durumunda gizli işsizlik ortaya çıkmaktadır. Özellikle tarım sektöründe arazilerin bölünmesi ve makineleşmenin artması, diğer taraftan işgücünün marjinal verimliliğini dikkate almaksızın kamu kurum ve kuruluşlarına işçi/memur alımını sürdüren siyasi iktidarların varlığı ve sermaye artış hızını aşan nüfus artış hızı gibi gerekçelerle gizli işsizlik gelişmekte olan ülkelerde yapısal bir hale gelmektedir.

## 1.4. Temel İstihdam Teorileri

Klasik ve Neo-Klasik İktisatçılar, ekonomilerin sürekli olarak tam istihdam düzeyinde denge olduğunu, denge durumunun ortadan kalkması halinde ise “görünmeyen el”in devreye gireceğini ve herhangi bir müdahaleye gerek kalmaksızın ekonominin kendiliğinden tam istihdam düzeyinde tekrar dengeye geleceğini savunmuşlar ve bu nedenle de istihdam konusuna pek fazla ilgi göstermemişlerdir. Bu ilgisizliğin sonucu olarak istihdam kavramının iktisat teorisinde tartışılmaya başlanması uzun zaman almıştır (Yıldırım ve Karaman, 2001: 113).

19. yüzyılda yaşanan ekonomik krizler ve bu krizlerin neden olduğu sosyo-ekonomik sonuçlar, klasik iktisatçıların “görünmeyen el” veya otomatik denge olarak adlandırdıkları mekanizmanın ekonomiyi tekrar tam istihdam seviyesinde dengeye getirme konusunda yetersiz kaldığını göstermiş ve insanların bu mekanizmaya olan inancının sarsılmasına neden olmuştur (Aren, 1998: 14).

Ekonomik hayatta yaşanan bu gelişmelerle birlikte iktisat teorisinde yeniden ve daha fazla önem addedilerek ele alınmaya başlamışsa da istihdam kavramının, bugünkü “haklı şöhretinin” temeli olarak kabul edilebilecek asıl gelişme, 1936 yılında John Maynard Keynes’in “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı kitabının yayımlanmasıdır (Pekin, 2007: 105).

### 1.4.1. Klasik İstihdam Teorisi

Merkantilizme karşı tepki olarak ortaya çıkan ve 1776 yılında Adam Smith’in kısa adı “Ulusların Zenginliği” olan kitabının yayımlanması ile birlikte başlayan süreçte Jean Babtiste Say, David Ricardo, William N. Senior, Thomas Maltus ve John Stuart Mill’in de katkılarıyla daha da gelişen klasik iktisat, devletlerin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunarak liberalizmin neredeyse tüm ülke ekonomilerinde etkili hale gelmesine neden olmuştur.

Klasik iktisat teorisine göre, tam istihdama ulaşmak ve fiyat dalgalanmalarını ortadan kaldırmak için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerekli görülmemektedir. Teorinin varsayımları arasında yer alan fiyat ve ücretlerin hem

aşağıya hem de yukarıya doğru esnek olması sayesinde, geçici bir durum olarak kabul edilen fiyat istikrarsızlığı ve eksik istihdamın, “görünmez el”in devreye girmesi ile birlikte ortadan kalkacağı ve tam istihdam düzeyi ile fiyat istikrarına yeniden ulaşılabileceği savunulmaktadır (Kökocak, 2005: 21).

Adam Smith’ten sonra klasik iktisat teorisine en büyük katkılardan birini yapan Fransız iktisatçı J.B. Say tarafından iktisat literatürüne kazandırılan Say Kanunu (Mahreçler Yasası)’na göre “her arz kendi talebini yaratır”. Bu nedenle ekonomide talep yetersizliğinden kaynaklanan gayri iradi işsizliğin ortaya çıkma imkanı bulunmamaktadır. Çünkü piyasaya yeni bir mal çıktığında, bu malın satış değerine eşit miktarda talep artışına neden olduğu kabul edilmektedir. Bu durumda da üretilen malların tümü rahatlıkla satılabildiği için firma sahipleri de üretim kapasitelerinin elverdiği ölçüde maksimum çıktı miktarına ulaşmaya çalışacaklardır. Firma sahiplerinin tümünün aynı davranışı sergilemelerinin sonucunda, ekonominin tümünde tam istihdam düzeyine ulaşılacak, herhangi bir şekilde ortaya çıkabilecek olan talep yetersizliklerinin neden olacağı dengesizlikler ise, firma sahiplerinin daha fazla zarar etmemek için üretim düzeylerini yeniden belirlemeleriyle birlikte ortadan kalkacak ve tam istihdam düzeyi tekrar sağlanacaktır (Dirimtekin, 1981: 210-212).

Doktrinde Say Kanununun eleştirilmesinin ana nedeni olarak yasanın dayandığı gizli varsayım gösterilebilir. Bu varsayıma göre elde edilen gelirlerin tümü derhal harcanmakta ve asla tasarruf edilmemektedir. Oysaki insanlar, gelirlerinin tümünü harcamayıp tasarruf ettiklerinde toplam talepte azalma meydana gelecek ve bu durum üretim faaliyetinin tam istihdam düzeyinin altında gerçekleşmesine neden olacaktır (Pekin, 2007: 116).

Klasik iktisat teorisi içerisinde faiz teorisi de önemli bir yere sahiptir. Adam Smith ve D. Ricardo’ya göre faiz, ödünç para alan bir kimsenin bu paradan elde edeceği kar sebebiyle ödünç para veren kimseye ödemek zorunda olduğu karşılıktır (Akdiş, 2001: 125). Bununla birlikte Smith, faizi tasarruf sahibine verilen ödül olarak tanımlarken, Ricardo ise faizin tasarruf düzeyini arttırmaya yönelik bir araç olduğunu savunmuştur. Bu nedenle faiz oranı ile tasarruf düzeyi arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır. Yani faiz oranları arttığında tasarruf düzeyi artmakta, faiz oranları azaldığında

ise tasarruf düzeyi azalmaktadır. Dolayısıyla faizi, tasarrufun arz fiyatı olarak da tanımlamak mümkündür (Pıçak, 2012: 75).

Klasik iktisat teorisinde faiz oranları, tasarruf arzı ile yatırım talebinin birbirine eşit olduğu noktada oluşmaktadır. Bu nedenle teoride, tasarrufların yüksek düzeyde seyredemeyeceği, çok fazla tasarruf olması halinde faiz oranlarının kendiliğinden düşeceği savunulmuştur. Tasarruf arzının yatırım talebini aşması halinde faiz oranları düşecek, faiz oranları düştüğü için firmaların maliyetleri azalıp karları artacak ve karı artan firmalar da daha fazla kar elde etmek için üretimlerini daha da arttırmak isteyeceklerdir. Üretimi arttırmak isteyen firmalar yatırım yapmak zorunda oldukları için tasarruf taleplerini arttıracak ve bu sayede ekonomi tam istihdam düzeyine ulaşmış olacaktır (Özgüven, 1997: 401).

Klasik iktisatçılar istihdam seviyesinin emek arzı ve emek talebinin kesiştiği noktada belirlendiğini ve ekonominin bu noktada tam istihdam denge düzeyinde olduğunu savunmuşlardır. Emek talebi, firmaların üretim gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu emek miktarı; emek arzı ise üretim faktörlerinden birisi olan emeğin kaynak piyasasında gelir elde etmek için çalışma hayatına katılması olarak tanımlanmıştır. Klasik teoride hem emek arzının hem de emek talebinin reel ücret düzeyine bağlı olarak değişebileceği ayrıca emek arzını belirleyen asıl unsurun ülke nüfusu olduğu, bir ekonomide nüfusun artmasının emek arzını arttıracığı, emek talebi sabit iken sadece emek arzının artmasının ise işsizliği doğuracağı, işsiz kişilerin daha düşük ücretlerle çalışmaya razı olmaları nedeniyle reel ücretlerin düşeceği belirtilmiştir. Ekonomide reel ücret düzeyinin düşmesinin, malların maliyetlerine yansiyarak mal fiyatlarının ucuzlamasına neden olacağı, dolayısıyla fiyatı ucuzlayan mallara olan talebin artacağı, firmaların da artan talebi karşılayabilmek için daha önce işsiz olan kimseleri işe almaya başlanacağı ve tam istihdam denge düzeyine tekrar ulaşılacağı dile getirilmiştir (Türkbal, 2005: 386).

Klasik iktisatçılara göre hükümet veya sendikalar tarafından işgücü piyasasına müdahale edilerek denge ücretinden daha yüksek bir ücret belirlenmesi halinde işsizliğin ortaya çıkması mümkün olabilmektedir. Şöyle ki; başlangıçta emek piyasası belirli bir ücret seviyesinde dengede iken hem güçlü sendikaların

faaliyetlerinin etkisi hem de sosyal gerekçelerle hükümetler asgari ücret uygulamasını başlatabilmektedirler. Hükümetlerin denge ücret seviyesinden daha yüksek bir asgari ücret belirlemesi durumunda, ücretlerin yükselmesine bağlı olarak emek arzının artacağı diğer taraftan da firmaların emek talebinin azalacağı ve emek arzındaki artış ile emek talebindeki azalış miktarlarının toplamı kadar gayri iradi işsizliğin ortaya çıkacağı savunulmaktadır. Özetle klasik iktisatçılara göre işsizliğin ortaya çıkmasının asıl sorumlusu emek piyasasına müdahale ederek piyasa mekanizmasının işleyişini bozan sendikalar ve hükümetlerdir (Ünsal, 2007: 281).

Ekonomide gayri iradi işsizlik diye bir problem olmadığını belirten klasik iktisatçılar, cari ücret düzeyinden herkesin iş bulabileceğini, eğer ekonomide işsizlik oluşmuş ise bu durumun işsiz kimselerin kendi katma değerlerinden daha fazla ücret talep etmelerinden kaynaklandığını savunmuşlardır (Dirimtekin, 1976: 202).

#### **1.4.2. Neo-Klasik İstihdam Teorisi**

Neo-Klasik iktisatçıların istihdam ve işsizlik konusundaki düşünceleri, klasik iktisatçılarınkinden ayrı olarak değerlendirilmemektedir. Bu teoride gayri iradi işsizlik, piyasaların kendini sürekli temizlemesi nedeniyle kendiliğinden ortadan kalkmaktadır (Yüceol, 2002: 32).

Neo-Klasik iktisatçıların en önemli varsayımlarından birisi olan rasyonel beklentiler hipotezi, kişilerin gelecekte beklediklerinin bugünkü davranışlarını şekillendiren en önemli etken olduğunu belirtmektedir. Ekonominin aktörleri piyasadaki gelişmeleri analiz ederek gelecek dönemlerde ekonomik faaliyetlerin nasıl gerçekleşeceğini tahmin etmeye çalışmaktadırlar. Bu hipotezde kişilerin tahminlerinde zaman zaman hata yapabilecekleri ancak aynı türden yaptıkları hataları sürekli tekrar etmeyecekleri öngörülmektedir (Tekelioğlu, 1993: 111) Diğer taraftan bireyler sadece geçmişe ait verilere dayanarak geleceğe yönelik tahmin yapmaya çalıştıklarında genellikle yanılmaktadırlar (Savaş, 1998: 167).

Rasyonel beklentiler hipotezi, cari ve beklenen fiyat düzeylerinin, denge istihdam hacmi ve gerçek ücret seviyesini etkilediğini, bu nedenle cari gerçek ücret ile beklenen gerçek ücret arasında oluşan farkın işgücü piyasasında dengesizliklere



neden olabileceğini, bu dengesizliğin sonucunda ortaya çıkan dalgalanmanın asıl nedeninin ise bilgi eksikliğinden kaynaklandığını ifade etmektedir (Ataman, 1998: 64).

### **1.4.3. Yeni Klasik (Monetarist) İstihdam Teorisi**

1940'larda uygulanmaya başlanan ancak 1960'ın sonlarına gelindiğinde etkisini yavaş yavaş kaybeden ve 1970'li yıllarda neredeyse tüm dünya ekonomilerini derinden sarsan işsizlik ve enflasyonun aynı anda yaşandığı stagflasyon sorununa çözüm üretmekte yetersiz kalan Keynesyen İktisat, öncülüğünü Chicago Üniversitesi iktisatçılarından Milton Friedman'ın yaptığı monetarist (parasalcı) teorinin ortaya çıkması ve ülke ekonomilerinin tekrar serbest piyasa ekonomistlerince şekillendirildiği bir dönemin başlamasının önünü açmıştır (Ardıç, 2003: 27).

Monetaristlere göre uzun vadede para ve maliye politikalarının ekonomi üzerinde etkisi yokken, piyasa beklentileri doğrultusunda uygulanacak para politikasının kısa dönemde piyasa üzerinde etkili olabileceği savunulmuştur (Ertürk, 1999: 359).

Serbest piyasa ekonomisinin sahip olduğu dinamikler sayesinde istikrarlı bir model olduğu konusunda Klasik İktisatçılarla aynı görüşü paylaşan Monetaristler, ekonominin sürekli tam istihdam dengesinde olmayabileceğini kabul ederek Klasik İktisatçılardan ayrılmışlardır. Monetaristlere göre tam istihdam düzeyi Klasiklerin ifade ettiği tam istihdam düzeyinden farklı olup her ekonominin bünyesinde var olan doğal işsizlik düzeyindedir (Aktan, 2000: 1).

Monetaristler, ekonominin tam istihdam seviyesinde dengede olduğu bir durumda, hükümetlerin para arzını arttırmasının hane halklarının gelirini arttıracığını, geliri artan hane halklarının mal ve hizmetlere olan toplam talebinin artacağını, talep artışlarının sonucunda fiyatların yükselmeye başlayacağını, fiyat yükselişlerini gören firma sahiplerinin de üretimlerini arttırmak için yeni işçileri istihdam etmek isteyeceklerini, işçilerin nominal ücretlerdeki artışları reel ücret artışı zannedip daha fazla emek arz edeceğini ve ekonomide üretimin artacağını ancak

işçilerin, kendi ücretlerindeki artışın fiyatlar genel düzeyindeki artışların altında kaldığını fark etmesi ile firmalara yaptıkları ücret artış baskısı ile birlikte üretim hacminin tekrar eski seviyesine gerileyeceğini ve sonuç olarak istihdam artışı olmayacağı gibi sadece para arzındaki artış oranı kadar fiyatlar genel düzeyinde yani enflasyonda bir artışa sebep olacağını savunmuşlardır.

Monetaristlere göre, ekonomilerde görülen temel sorun enflasyondur. Enflasyonun nedenleri araştırıldığında ise mevcut olan tam istihdam dengesinin sürdürülebilmesi için ülkelerin büyüme hızlarıyla aynı oranda bir para arzı artışını öngören sabit parasal artış kanununa aykırı olarak hükümetlerin para arzını gereğinden fazla artırması olduğu ifade edilmiştir.

#### **1.4.4. Alternatif (Sosyalist) İstihdam Teorisi**

Marksist istihdam teorisi olarak da adlandırılan sosyalist istihdam teorisine göre, işsizlik sorunu işgücü piyasalarının yanlış işleyişinden değil, bizzat kapitalizmin doğasından kaynaklanmaktadır. Teknolojinin gelişmesiyle birlikte daha çok işçinin yapabileceği işleri, makinelerin varlığı nedeniyle daha az işçi yapacaktır. Teknolojinin getirdiği bu işsizlik, istihdam edilen işçilerle yer değiştirebilecek durumda olan işçilerin çalışmaya hazır olarak kenarda tutulmasına, dolayısıyla çalışan işçilerin ücret düzeylerinin olumsuz etkilenmesine ve pazarlık güçlerinin azalmasına neden olmaktadır. “Yedek işgücü ordusu” olarak adlandırılan bu kenarda tutulan işçilerin varlığı, kapitalizmin ayakta kalması için zaruri olarak değerlendirilmekte, işsizliğin çözümününün kapitalizm dışında aranması gerektiği ifade edilmektedir (Onaran, 2000:199).

Karl Marks’ın yedek işçi ordusu kuralının işleme iki etmene bağlıdır. Birincisi uzun dönemde görülen sanayinin genişlemesi ile nüfusun proleterleşme ritmi arasındaki ilişki, ikincisi ise daha kısa dönemde ekonomide dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan bir işe sahip olan işçi kitleleri ile işsizler arasındaki ilişkidir. Kapitalizmde aşırı üretim sonucu ortaya çıkan bunalım durumunda iş arayanların sayısı, mevcut çalışanların sayısından daha fazla olmakta ve ücretler aşağıya doğru baskılanmaktadır. Genişleme dönemlerinde ise işçilere olan talep, iş

arayanların sayısından fazla olacağı için ücretler yükselme eğiliminde olacaktır. Yani “artık emek” kapitalizmde ücretlerin genel hareketi üzerinde belirleyicidir. Teknolojik gelişme devam ettiği sürece işgücü talebi azalacak ve bu da ücretlerin düşmesine neden olacaktır. Diğer taraftan yeni teknolojinin daha çok kullanılması için yapılan yatırımlar, maliyetleri arttıracak ve karları düşürecektir. Böylece artık değeri yaratan sermayenin azalan oranda üretime katılması sonucunda emeğin üretimdeki payı giderek azalacak ve işsizlik artacaktır (Gül, Ekinci ve Konya, 2009: 44-45).

#### **1.4.5. Keynesyen İstihdam Teorisi**

İngiliz iktisatçı J.M. Keynes’in 1936 yılında yayımlanan “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı eseri ile birlikte iktisat teorisinde yeni bir dönem açılmıştır. Keynes, ekonomilerin herhangi bir müdahaleye gerek kalmaksızın sürekli olarak tam istihdam seviyesinde dengede bulunduğunu ileri süren Klasik ve Neo Klasik İktisatçıların bu savını eleştirerek, ekonomilerin, eksik istihdamda da dengeye gelebileceğini, herhangi bir nedenle dengenin bozulması halinde ise Klasiklerin aksine, devlet müdahalesi olmadan tekrar tam istihdam dengesinin sağlanamayacağını savunmuştur.

J. M. Keynes Genel Teori adlı eserinde makro ekonomiye ilişkin görüşlerini açıklarken toplam arz, toplam talep, efektif talep gibi sözcüklere yer vererek iktisat literatürüne yeni kavramlar kazandırmıştır. Ağırlıklı olarak toplam talebin arttırılmasına yönelik tedbirler üzerinde duran Keynes, bir ekonomide çeşitli mal ve hizmetleri satın almak için harcanması gereken toplam para miktarını efektif talep olarak adlandırmış ve efektif talebin ekonomideki toplam gelire, yani milli gelire eşit olması gerektiğini öne sürmüştür (Üstünel, 1990: 191). Keynes ayrıca yatırım ve tüketim harcamalarının toplamından oluşan efektif talebin, içinde bulunulan dönemin şartlarına göre yatırım ve tüketim harcamalarının arttırılması veya azaltılması biçiminde devletler tarafından istihdamı arttırmaya yönelik bir araç olarak kullanılması gerektiğini savunmuştur (Aktan, 2000: 12).

Ekonomideki fiyatların tümünün esnek olmadığını, fiyat ve ücretlerin özellikle aşağıya doğru katı (yapışkan) olduğunu belirten Keynes, başta asgari ücret düzenlemesi olmak üzere işçi sendikalarının gücü sebebiyle ekonomide ortaya çıkan bir talep azalışı karşısında nominal ücretlerin belirli bir düzeyin altına düşmeyeceğini ve bu durumun maliyetlere olan etkisi göz önüne alındığında ise mal ve hizmet fiyatlarının da aşağıya doğru katı olduğunu ifade etmiştir. Keynes ayrıca nominal ücretlerin aşağıya doğru çekilmeye çalışılmasının ekonomiyi eksik istihdamdan kurtarmak için yeterli olmayacağını çünkü ücretlerdeki düşüşlerin kişilerin harcanabilir gelirlerini azalttığını, bu nedenle malların fiyatları düşmesine rağmen toplam talebi arttırmayacağını öne sürmüştür (Yıldırım ve Karaman, 2001: 142).

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM VE İŞGÜCÜ PİYASASI

#### 2.1. Avrupa Birliği'nin Tarihçesi

Avrupa kıtasında yüzyıllarca yaşanan büyük ve kanlı savaşlardan sonra bazı düşünürler ve siyasi liderler sürekli bir barış ortamının sağlanabilmesi için Avrupa ülkelerinin siyasi ve ekonomik yönden birleşmesi gerektiğini savunmaya başlamışlardır. II. Dünya Savaşından sonra bu plan daha da hız kazanmış ve Jean Monnet'in fikirlerine dayanarak 9 Mayıs 1950 tarihinde bir bildiri hazırlayan Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman, Avrupa Devletlerinin kömür ve çelik üretimine ilişkin alınacak kararlarını uluslararası ve bağımsız olarak kurulacak bir kuruma devredilmesi gerektiğini açıklamıştır (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105&l=1>). (14.03.2016)

Bu bildirin diğer devletlerce de kabul görmesi üzerine konuya ilişkin uluslararası görüşmeler başlamış ve Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'dan oluşan 6 üye ülke, 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nu kuran Paris Antlaşması'nı imzalamışlardır. Böylece anlaşmayı imzalayan devletler, dünya tarihinde bir ilk olarak kendi egemenliklerinin bir bölümünü uluslararası bir kuruma devretmişlerdir (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105&l=1>). (14.03.2016)

AKÇT'ye üye devletler, 23 Mart 1957 tarihinde imzalanan Roma Antlaşması ile kömür ve çelik dışındaki diğer sektörlerde de işbirliği yapmak ve işgücünün, sermayenin, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET)'nu; nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla kullanılmasını koordine etmek için de Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)'nu kurmuşlardır (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105&l=1>). (14.03.2016)

8 Nisan 1965 tarihinde imzalanan Füzyon (birleşme) Antlaşması ile AKÇT, AET ve AAET Avrupa Toplulukları olarak anılmaya başlanmıştır. Eski topluluklar hukuki varlıklarını korumakla birlikte, Avrupa Toplulukları Komisyonu yürütme,

Avrupa Toplulukları Konseyi de karar organı olarak belirlenmiştir. Ayrıca Gümrük Birliği anlaşması 1 Temmuz 1968 tarihinde imzalanmış ve üye devletler için mamul mallardan alınan gümrük vergileri kaldırılmıştır (<http://ab.gov.tr/index.php?p=109&l=1>). (10.01.2016)

İlk genişleme dalgası olarak adlandırılan Danimarka, İrlanda ile 1963 ve 1967 yıllarındaki üyelik başvuruları Fransa'nın veto etmesi ile reddedilen İngiltere, 1973 yılında Avrupa Topluluğuna katılmışlar ve daha önce altı olan üye sayısı dokuzaya çıkmıştır. İkinci genişleme dalgası ise 1981 yılında Yunanistan'ın Avrupa Topluluğuna katılması ile gerçekleşmiştir. 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in de Avrupa Topluluğuna dahil olmasıyla birlikte üye sayısı on ikiye yükselmiştir (<http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=281>). (29.09.2015)

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi (ATS) ile Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalarda önemli değişiklikler yapılmıştır. 1992 yılının sonuna kadar tek pazarın gerçekleştirilmesi öngörülmüş, Avrupa Parlamentosunda daha önce oybirliği ile alınan bazı kararların nitelikli oy çoğunluğuyla alınabilmesinin önü açılmış, Roma Antlaşması'na sosyal politika, ekonomik ve sosyal uyum, çevre gibi konular eklenmiş, dış politikada siyasi işbirliği yapılmasına ilişkin hükümler ATS'de karara bağlanmıştır ([http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust\\_id=3&id=28](http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=28)). (29.09.2015)

7 Şubat 1992'de imzalanarak 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) ile hem Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun adı Avrupa Topluluğu olarak değişmiş, hem de üç topluluk (AKÇT, AET, AAET) için kullanılan Avrupa Toplulukları ifadesi de artık Avrupa Birliği (AB) olarak anılmaya başlanmıştır. Maastricht Antlaşması ile "üç sütun teorisi" olarak da adlandırılan üç sütunlu bir hukuki yapı öngörülmüştür (Ülger, 2003: 15). Ekonomik, toplumsal ve çevresel konuları ele alan birinci sütuna Topluluk sütunu da denmektedir. İkinci sütunda dış ilişkiler ve askeri konular, üçüncü sütunda ise içişleri ve adalet konuları düzenlenmiştir.

Maastricht Antlaşması ile 1999 yılına kadar tek paraya geçilmesini sağlayacak Ekonomik ve Parasal Birliğin tamamlanmasına, “Avrupa Vatandaşlığı”nın oluşturulmasına karar verilmiştir. Ayrıca, ekonomik faaliyetlerin uyum içerisinde gelişimi, enflasyonun olmadığı sürdürülebilir bir ekonomik büyüme, üye ülkelerin ekonomilerinin birbirleriyle uyumlu hale getirilmesi ve Avrupa Vatandaşları için daha güçlü bir “Birlik” oluşturulması bu antlaşmanın temel hedeflerindedir ([http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust\\_id=3&id=28](http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=28)). (29.09.2015)

Maastricht Antlaşmasının onaylanması üzerine, 1993 Haziranı’nda toplanan Kopenhag Zirvesi’nde Avrupa Birliği’ne katılmak isteyen ülkelerin bazı kriterleri yerine getirmeleri gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu kriterler;

- Siyasi kriter: İnsan haklarını, azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunmasını, hukuk devletini ve demokrasiyi garanti altına alan bir kurumsal istikrarı sağlamak,
- Ekonomik kriter: Hem mevcut işleyen bir piyasa ekonomisi hem de Birlik içerisinde yer alan piyasa güçleri ve rekabet ile başa çıkabilecek yeterlilikte olmak,
- Uyum kriteri: Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlı kalarak, üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilecek güçte olmaktır (Akçay, 2008: 13).

Dördüncü genişleme dalgası, Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan bu kriterleri yerine getiren Finlandiya, İsveç ve Avusturya’nın çok kısa olarak nitelendirilen müzakere sürecinden sonra 1 Ocak 1995 tarihinde Avrupa Birliği üyeliğine kabul edilmesi ile gerçekleşmiştir.

1 Ocak 1999’da ekonomik ve parasal birliğin son adımı olarak EURO işlem görmeye başlamış ve 1 Ocak 2002’de de tedavüle girmiştir. Ancak Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tamamı EURO’yu kullanmamaktadır. Bazı üye ülkeler yaptıkları referandum sonuçları neticesinde EURO’ya geçmemiş, bazıları ise henüz geçmek için gerekli kriterleri karşılayamamıştır. EURO’yu kullanan on dokuz AB üyesi ülke; Almanya, Avusturya, Belçika, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda,

İspanya, İtalya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Portekiz, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan'dır. İngiltere ve Danimarka Maastricht Antlaşmasındaki ayrıcalıklarına göre, İsveç ise referandum sonuçlarını esas alarak EURO'ya geçmemişlerdir. Bulgaristan, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Macaristan ve Polonya gerekli kriterleri sağladıktan sonra EURO'ya geçeceklerdir.

Aday ülkelerin sayısı ve nitelikleri göz önüne alındığında beşinci genişleme dalgası önceki genişlemelerden çok farklı olarak hem aday ülkeler hem de Avrupa Birliği açısından oldukça sancılı geçmiştir. 1 Mayıs 2004 tarihinde Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Slovakya, Letonya, Litvanya ve Malta'nın Birliğe katılması ile birlikte üye sayısı yirmi beşe ulaşmıştır (<http://ab.gov.tr/index.php?p=109&l=1>). (10.01.2016) Üyeliğe kabul edilen bazı ülkelerin Kopenhag Kriterleri'ni gerçekten yerine getirip getiremediği konusu ayrı bir tartışma konusudur.

Romanya ve Bulgaristan'ın biraz gecikmeli olarak 1 Ocak 2007'de üyeliğe kabulü ile önce yirmi yediye yükselen üye ülke sayısı, 1 Temmuz 2013 tarihinde Birliğe en son katılan Hırvatistan ile birlikte yirmi sekize ulaşmıştır. Şu an İzlanda, Karadağ, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye ile adaylık müzakereleri sürmektedir. Ayrıca Arnavutluk, Bosna Hersek ve Kosova olası aday ülkeler olarak değerlendirilmektedir.

## **2.2. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikadan İstihdam Politikasına Geçiş**

Sosyal politika kavramı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanabilmektedir. Dar anlamda sosyal politika, kapitalist ekonomi düzeninde işçi ve işveren sınıfı arasındaki mücadeleleri azaltmaya veya hatta mümkünse ortadan kaldırmaya, mevcut hukuki düzeni korumaya ve sağlamlaştırmaya yönelmiş bir politika iken, geniş anlamda sosyal politika ise endüstri devriminden önceki dönemi ve dar anlamda sosyal politikayı da içine alan fakat sadece işçi ve işveren sınıfı arasındaki mücadelelerle sınırlı kalmayıp, toplumun tüm kesimleri arasındaki mücadeleleri konu alan politikadır (Tuna ve Yalçıntaş, 1994: 28-29).



Sanayi devriminin yaşandığı yıllarda çalışma yaşamındaki kötü koşullar, işçilerin koalisyon adı altında örgütler kurarak toplu biçimde haklarını aramaya başladıkları bir süreci başlatmıştır. Fakat koalisyonların hak arama mücadelelerini yürütürken işverenlerin mallarına zarar vermeleri, işyerlerinde yıkıma neden olmaları üzerine devletler tarafından faaliyetleri yasaklanmaya başlamıştır. Dayanılması çok güç olan çalışma şartlarının ortaya çıkması klasik liberalizme alternatif devlet müdahalesini öngören görüşlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Tokol, 2000: 6-8).

İngiltere’de dokuma sanayinde çalışan çocuk işçilerin korunmasına yönelik olarak çalışma sürelerini günlük on iki saat ile sınırlandıran 1802 tarihli Kanun, İş Hukuku bakımından Dünya’da ilk yasal düzenleme olarak kabul edilmektedir. Yine ilk işçi sendikaları, koalisyon yasağının kaldırılması sonucunda 1824 yılında İngiltere’de kurulmuştur. Daha sonra Almanya ve Fransa’da da koalisyon yasakları kaldırılmış ve işçi sendikaları kurulmuştur. Önce İngiltere’de daha sonra Fransa ve diğer ülkelerde çıkarılan yasal düzenlemelerle birlikte sendikaların hukuki varlıkları tanınmaya başlanmıştır (Altan, 2004: 52-54). Sosyal Politikanın bilimsel temelleri bakımından Almanya diğer Avrupa ülkelerinden farklı bir yere sahiptir. Alman devlet adamı Otto Von Bismark, sanayileşmenin ortaya çıkartabileceği sorunların Almanya’da yaşanmaması için sosyal güvenlik uygulamalarının dünyadaki ilk örneklerini hayata geçirmiştir. 1883-1889 yılları arasında sırasıyla hastalık, iş kazası, malullük ve yaşlılık sigortaları yürürlüğe konularak sosyal politika alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır (Özdemir, 2007: 192).

Yirminci yüzyılın başlarında yaşanan I. Dünya Savaşı ve arkasından 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, insanların aç ve yoksul kalmasına neden olmuş ve devletlerin ekonomiye müdahale etmeleri gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Krizden hemen sonra Roosevelt, ABD yönetimine gelmiş ve Yeni Düzen (New Deal) adıyla bir plan hazırlayarak Amerikan ekonomisinin hızla büyümesini sağlamıştır. Almanya’da iktidara gelen Adolf Hitler ise ekonomik açıdan Almanya’yı güçlendirerek Avrupa’da krizi en hızlı atlatan ülke konumuna getirmiştir. Ancak II. Dünya Savaşı derin kutuplaşmalara ve sıcak savaş sonrasında “Doğu Bloğu” ve “Batı Bloğu” adı altında soğuk savaşın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Batı Bloğu için

en büyük tehdit olarak kabul edilen komünizmden kurtulmanın ise ancak işçi sınıfının sosyal ve ekonomik durumunun iyileştirilmesine yönelik sosyal politikaların uygulanması ile mümkün olabileceği savunulmuştur. Bu dönemde J. M. Keynes'in aktif devlet müdahalesini öngören görüşleri insanlık tarihi için "altın yıllar" olarak adlandırılan bir dönemin yaşanmasını sağlamıştır (Şenkal, 2005: 41-42). Ancak Keynezyen politikaların uygulanması esnasında yüksek toplam talep ve istihdamın yanı sıra vergi oranlarının yüksekliği, sosyal devlet harcamalarının sürekli büyümesi ve artan devlet müdahaleleri 1970'lerden itibaren ülkelerin yaşadıkları ekonomik krizlerin sebebi olarak görülmeye başlanmış ve devletin ekonomideki rolünün tekrar minimize edilmesine yönelik görüşler yeniden ağırlık kazanmıştır (Özdemir, 2007: 197).

Sosyal politika, AB'nin kuruluşundan 1970'lerin başına kadar tek başına bir politika olarak değil de ekonomi politikalarının tamamlayıcısı ve sadece üye devletlerin sorumluluklarındaki bir alan olarak değerlendirilmiştir (Çelik, 2007: 2). Toplulukların kurulduğu ilk yıllarda üye ülkelerde işsizliğin çok düşük düzeyde olması nedeniyle tam istihdam hedefine ilişkin düzenlemeler antlaşma metinlerine konulmamıştır. Ancak bu düzenleme eksikliğine rağmen işsizlik ve düşük istihdamla mücadele bir kenara bırakılmamış ve zamanla Toplulukta yüksek düzeyde istihdamın sağlanması sosyal amaçların başında yer almıştı (Erdut, 2003: 12). 60'ların sonlarında başlayan ve 70'lerin ortalarına kadar devam eden işçiler militanlaşması sürecinin sonunda Topluluğun sosyal politikası ve emek-sermaye arasındaki güç dengesi emek lehine değişmiş ve düşük profilli sosyal politika yaklaşımı yerine 70'li yılların başında daha müdahaleci bir sosyal politika yaklaşımı benimsenmiştir (Çelik, 2007: 2).

1972 Paris Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birliğin yanı sıra ortak bir sosyal politika oluşturulması önerilmiş ve 1974 yılında sosyal politikaya ilişkin göçmen işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, tam istihdama ulaşılması, işyerinde kadın ve erkeklere eşit fırsatlar yaratılması, işçilerin yönetime katılımının sağlanması, toplu işçi çıkarmalara karşı işçilerin korunması gibi hususları içeren

Sosyal Eylem Planı kabul edilerek 1986 yılındaki Tek Senedin kabulüne kadar sürecek olan yeni bir dönem başlamıştır (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 640).

1970 ve 1980’li yıllarda ekonomik bütünleşme ile eşdeğer olarak sosyal politikanın da önemi sürekli bir biçimde vurgulanmıştır. 1974 ve 1984 tarihli eylem planlarında etkin ve kapsamlı bir sosyal politikanın, ekonomik politikanın vazgeçilmez dayanağı olduğu belirtilmiştir (Güzel, 1998: 100). Ancak dünya ekonomisinde 70’li yıllardan itibaren başlayan yavaşlama, işsizliğin artması ve sosyal hareketlerdeki düşüş, üye devletlerin sosyal politikaya bakışının değişmesine neden olmuş ve sosyal eylem planından beklenen başarıya ulaşamamıştır (Çelik, 2007: 2).

1984 yılındaki Zirvede, Avrupa’da ekonomik uyum ve kalkınmanın sağlanabilmesi için sosyal uyumun pekiştirilmesi gerektiği, Topluluğun ekonomik bütünleşme sürecinde istenen hedefe ulaşabilmesi için çalışanların ve sosyal tarafların katılımının sağlanmasının elzem olduğu belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle Avrupa’da ekonomik bütünleşmenin olabilmesi için “Sosyal Avrupa”nın şart olduğu vurgulanmıştır (Özen, 2004: 187).

Fransız Sosyalist Partisi geleneğinden gelen Fransa Ekonomi ve Maliye Bakanı Jacques Delors’un 1985 yılında Komisyon başkanı olmasıyla birlikte sosyal politika tekrar önemli hale gelmiş ve Avrupa Sosyal Alanı fikri güçlenmiştir. Sosyal politika alanında yaşanan sorunların, Topluluk düzeyinde sosyal diyalogun güçlendirilmesi ile ortadan kaldırılabilmesine inanan Delors, sosyal tarafların katılımı ile hazırlanan önerilerin Komisyon tarafından daha kolay kabul edileceğini savunmuştur (Parlak, 2002: 558). Delors’un Komisyon başkanlığı döneminde istihdam konusu, Avrupa sosyal politikasında önemli bir yer edinmiştir (Çelik, 2007:2).

ATS’nin 1987 yılında yürürlüğe girmesi ile Toplulukta birçok yeni düzenlemeye gidilmiş, ortak pazarın adı İç Pazar olarak değiştirilmiş ve sadece gümrük duvarlarının değil ülkeler arasındaki tüm engellerin ortadan kaldırıldığı bir Pazar hedefi ortaya çıkmıştır (Tuncay, 1997: 95). ATS ile Avrupa Parlamentosu’nun

etkinliği arttırılırken sosyal politikanın da içinde yer aldığı bazı alanlarda karar alma süreçlerindeki oy birliği koşulu yumuşatılarak nitelikli oy çokluğu uygulaması getirilmiştir. Bu sayede sosyal politika uygulamalarının genişlemesini engellemeye çalışan muhafazakar İngiltere hükümetinin etkisi azaltılarak Topluluğun sosyal politikaya ilişkin tedbirleri daha kolay alması sağlanmıştır (Aykaç, 2002: 486).

Sosyal yönden eleştiri oklarının hedefinde olan Komisyon, İç Pazarın ihmal edilen sosyal yönüne ilişkin rapor hazırlamak üzere bir çalışma grubu görevlendirmiştir. Komisyon ve çalışma grubu 1988’de yayımlanan rapor ile geleceğin Sosyal Avrupa’sının tek biçimliden ziyade uyuma dayalı olması gerektiğini ifade etmişlerdir. 1988 yılında yapılan reformlar ile Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu gibi sosyal politikanın mali araçları daha etkili hale getirilmeye çalışılmıştır. Az gelişmiş bölgeler, İç Pazar programından daha fazla etkileneceği için bu bölgelere fon kaynaklarının daha fazla aktarılması hedeflenmiştir (Tokol, 1995: 113).

1990’lı yıllara gelindiğinde iş çevreleri, ücret eşitliklerinin, sosyal refah sistemlerinin ve işçi sendikalarının yüksek pazarlık gücünün Avrupa’da rekabeti engellediği iddiası ile Avrupa Sosyal Modeli’nin daraltılmasını isterken; emek çevreleri ise hem Birliğin varlığı açısından şart olduğunu düşündükleri sosyal bütünlüğün sağlanması hem de işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın AB’de arttığı gerekçesi ile Modelin korunması, hatta geliştirilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Bu karşıt görüşler, AB organ ve kararlarında ekonomik etkinlik ve rekabet edebilirlik ile sosyal koruma arasında hassas bir dengenin kurulmasına neden olmuştur (Erdoğdu, 2005: 21).

İstihdam konusu üzerinde yaşanan yoğun tartışmalar, onu AB’nin en önemli yapısal politikalarından birisi haline getirmiştir. Çünkü emek piyasasındaki değişmeler sosyal hayattan başlayıp ekonomik refaha kadar uzanan tüm yelpazeyi etkilemektedir. Dolayısıyla istihdam konusunda alınacak tedbirlerin ulusüstü nitelikte olması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

## 2.3. Avrupa İstihdam Stratejisi'ni Oluşturan Unsurlar

### 2.3.1. Beyaz Kitap ve Essen Zirvesi

AB üye ülkelerinin neredeyse tümünün ekonomik durgunluk yaşadığı ve işsizliğin de önemli boyutlarda arttığı bir dönemde, Delors Komisyonunun hazırlanmış olduğu “Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam” başlıklı Beyaz Kitap (White Paper) 1993 Brüksel Avrupa Zirvesi'nde üye ülkelere benimsenmiştir. Avrupa'nın ekonomi ve teknoloji alanındaki hızlı gelişmeleri takip etmekte başarısız olduğunu vurgulayan Komisyon, rekabetçiliğin artırılması, büyük ölçekli altyapı çalışmaları, işgücü piyasalarının daha esnek hale getirilmesi ve iş yaratan gelişme modeli gibi politikaların uygulanmasını önermiştir. İstihdam konusunu öncelikle ele alan Beyaz Kitap'ta yeni iş yaratabilmek için ekonomik büyümeden yararlanılması, işgücü üzerindeki yasal yükümlülüklerin azaltılması, mesleki ve teknik eğitimin emek piyasası ile uyumlu hale getirilmesi, işsizlikle mücadelede çalışma saatlerinde değişiklikler yapılabilmesi, kısmi zamanlı işlerin teşvik edilmesi ve daha esnek çalışma biçimlerinin benimsenmesi konularına değinilmiştir (EC, 1993: 133-147).

Beyaz Kitap esas alınarak 1994 yılında geliştirilen ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdamın desteklenmesi, işgücü piyasasındaki kurumların daha etkin hale getirilmesi, girişimciliğin teşvik edilmesi, kadınların, gençlerin ve uzun dönemli işsizlerin işgücü piyasasına girmesinin kolaylaştırılması gibi tedbirleri içeren Essen Stratejisi, daha sonraları uygulamaya konulacak olan Avrupa İstihdam Stratejisi'nin temelini oluşturmaktadır (Kesici ve Selamoğlu, 2005: 30).

Avrupa Komisyonu karar ve önermeleri ile desteklenerek güçlendirilen bu tedbirler daha sonraki Avrupa Konseyi toplantılarında da kabul edilmiştir. Ancak Essen Stratejisi, siyasi bağlılığa rağmen Avrupa Konseyi'nin bağlayıcı olmayan kararlarına dayandığı için üye ülkelere sadece tavsiye niteliğinde kalmış ve güçlü bir yapıya bürünmemiştir (TİSK, 2006: 20-21).

### 2.3.2. Madrid ve Dublin Zirveleri

15-16 Aralık 1995’de yapılan Madrid ve 13-14 Aralık 1996’da yapılan Dublin Zirvelerinde Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturmaya yönelik olarak Beyaz Kitap ile başlayan ve Essen Zirvesi’nde geliştirilen sürece önemli katkılar yapılmıştır. Avrupa Komisyonu Madrid Zirvesi’nde üye devletlere istihdama ilişkin bazı tavsiyelerde bulunmuştur. Bunlar:

- İşsizler için mesleki eğitim programlarının düzenlenmesi,
- Çalışma süreleri ve biçimlerine ilişkin işyeri düzeyinde esnekleşmesi,
- İşsizliğin önlenmesi için dolaylı işgücü maliyetlerinin düşürülmesi,
- İşsizlerin iş arama çabalarını ortadan kaldırmayacak düzeyde sosyal koruma sistemlerinin etkinliğinin artırılması,
- Pasif işgücü koruma politikalarından aktif politikalara geçişte ısrar edilmesi,
- İşgücü arz ve talebi arasındaki bilgi alışverişinin iyileştirilmesi ve
- Bölgesel istihdam girişimciliğinin desteklenmesidir.

Dublin Zirvesi’nde üye devletlere tavsiye edilen hususlar ise:

- Ekonomi politikasında, ekonomik büyüme ve istihdama dayalı stratejinin sürdürülmesi,
- Mal ve hizmet piyasalarının modernize edilmesi ve yeni istihdam alanlarından yararlanılması,
- İşgücü piyasasının etkinliği ve insan kaynaklarına yatırım konularına ağırlık verilmesi ve
- Üye ülkelerce hazırlanan istihdam programlarında makro ekonomik politikalar ile yapısal politikaların arasındaki uyumun güçlendirilmesidir (Uşun, 2004: 74).

### 2.3.3. Amsterdam Antlaşması

1997 yılında toplanan Amsterdam Zirvesi’nde imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren antlaşma, sosyal politika alanında özel bir öneme sahiptir.

İstihdam politikalarının Birlik düzeyinde ayrı bir başlık altında ortak bir görev olarak ele alındığı bu antlaşmada sosyal taraflara toplu görüşme ve sözleşmeleri de kapsayan yeni açılımlar getirmiş ve istihdamın gelişmesi, Birliğin amaçlarından birisi haline gelmiştir. Zirvede ayrıca istikrarlı bir makroekonomik politika çerçevesinde aktif istihdam politikalarının uygulanması gerektiği üzerinde durulmuştur (Çavdar, 2003: 128).

Amsterdam Antlaşması'nda üye devletlerin ekonomik ve sosyal alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa Stratejisi içinde kendi istihdam politikalarını kendilerinin belirlemesine izin verilmekle birlikte ekonomi politikası ile üye ülkelerin kendi istihdam politikalarının uyumlu hale getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Çelik, 2005: 104).

İstihdam konusunda Amsterdam Antlaşmasındaki anahtar unsurlar şu şekilde belirtilmiştir:

- Birliğin kilit hedeflerinden biri olarak yüksek istihdam seviyesine ulaşılması taahhüt edilerek bu konunun makroekonomik büyüme ve istikrar kadar önemli olduğu vurgulanmıştır.
- İstihdam konusu, üye devletlerin kendi istihdam politikalarını Birlik istihdam politikasına uydurmalarını öngören ortak bir alan olarak açıklanmıştır.
- Birlik ve üye devletler, koordineli olarak istihdam stratejisi geliştirme, ekonomik değişikliklere cevap verebilen nitelikli ve uyarlanabilir işgücü piyasaları ve işgücünün gelişimine yardımcı olma konularında teşvik edilmiştir.
- Antlaşmada, istihdam politikasının Birliğin tüm politika ve faaliyetlerinde göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir.
- Komisyon ve Konsey tarafından birer yıllık dönemlerde hazırlanan Ortak İstihdam Raporları ile üye devletlerin istihdam politikalarının inceleneceği ifade edilmiştir.

- İstihdam ile ilgili konuların Birlik düzeyinde sürekli olarak tartışılması için İstihdam Komitesi adında temel kurumsal bir birim kurulmasına karar verilmiştir.
- İstihdama yönelik analiz, araştırma ve uygulamaların yasal temeli oluşturulmuştur.
- AB ve vatandaşları için gerekli olabilecek tavsiye ve kararların tek bir ülke tarafından engellenememesi için alınacak kararlarda oy birliği yerine nitelikli oy çokluğu aranması kararlaştırılmıştır (Kesici ve Selamoğlu, 2005: 32-33).

#### 2.3.4. Lüksemburg Zirvesi

Avrupa Konseyinin önerisiyle Amsterdam Zirvesi'nden sonra ekonomik büyümeyi arttırmak ve işsizlikle mücadele için 20-21 Kasım 1997 tarihlerinde Lüksemburg'da olağanüstü bir zirve yapılmıştır (Ataman, 1999: 35). Lüksemburg İstihdam Zirvesi'nde Amsterdam Antlaşmasının istihdama ilişkin kısmı temel alınarak bir "Avrupa İstihdam Stratejisi" (AİS) oluşturulmuştur (Uşun, 2004: 75). Aktif istihdam politikalarına dayanan AİS'nin temel hedefleri:

- *İstihdam Edilebilirlik*: İş arayanların, nitelik ve yeteneklerinin artırılması için eğitim, ileri eğitim, yeniden eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin araç olarak kullanılması sonucunda işgücü piyasasının beklentilerini karşılayacak düzeye ulaştırılmalıdır.
- *Girişimcilik*: İstihdam yaratılması için kendi işini kuranlar desteklenmeli, vergi ve diğer yasal yükümlülüklerin işveren üzerindeki etkileri azaltılarak girişimciler teşvik edilmelidir.
- *Uyarlanabilirlik*: Çalışanlar ve işletmeler değişen teknoloji ve çalışma şartlarına uyum sağlayabilecek bir yapıya kavuşturulmalı, bunun için esnek çalışma biçimlerini içeren yeni iş sözleşmelerinin sosyal taraflarca geliştirilmesi sağlanmalıdır.
- *Fırsat Eşitliği*: Kadın ve erkeklere eşit kariyer olanakları sağlanması için daha önceleri çoğunlukla erkeklerin çalıştığı mesleki alanlara kadınların girmesi kolaylaştırılmalı, doğumdan dolayı kariyeri



kesintiye uğramış ya da çocuk veya yaşlı bakımı için iş piyasasına hiç girmemiş olan kadın işçilerin istihdamına yönelik tedbirler arttırılmalıdır şunlardır (Yaman, 2001: 3-4).

Lüksemburg Zirvesi'nde işsizlikle mücadele ve istihdamın sürekli arttırılmasının AB'nin temel hedefi olduğu vurgulanmış ve AİS bir anlamda somutlaştırılarak siyasi eylem süreci belirlenmiştir. Lüksemburg süreci olarak adlandırılan bu süreçte üye ülkelerin ulusal istihdam politikaları ve eylem planlarının yıllık olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi öngörülmüştür (Hekimler, 2007: 115).

### **2.3.5. Lizbon Zirvesi**

Avrupa Konseyi'nin 23-24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon'da gerçekleştirdiği özel zirvede AB'nin uzun dönemli ekonomik ve sosyal stratejik hedefleri belirlenmiştir. 2010 yılına kadar Avrupa'yı, istihdamın sayısını ve niteliğini, bununla birlikte sosyal uyumu arttırarak ekonomik kalkınmayı sürdürülebilir hale getirebilecek, bilgiye dayanan, dünyanın en dinamik ve rekabetçi ekonomisi haline getirmek temel hedef olmuştur (Özen, 2004: 194). Lizbon stratejisinin sosyal hedefi ise beşeri sermaye yatırımları ile aktif bir refah devletinin kurulması ve böylece Avrupa Sosyal Modelinin modernleştirilmesidir. Sosyal dışlamanın ortadan kaldırılmasına yönelik tedbirlerin alınması, sosyal uyumun daha güçlü hale getirilerek sosyal güvenlik sisteminin modernize edilmesi, aktif istihdam politikalarının geliştirilmesi, işyeri ile çalışanların uyumunun sağlanması, buna bağlı olarak verimlilik ve kalitenin arttırılması sonucunda istihdam artışının sağlanması ve sosyal güvenlik sisteminin güçlendirilmesi amaçlanmıştır (İKV, 2004: 13-14).

Lizbon Stratejisi'nin somut hedefleri ise şunlardır:

- 20 milyon iş yaratılması ve ortalama %3 ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi
- 2010 yılında AB istihdam oranının %70'e, 2006 yılında kadın istihdam oranının %60'a yükseltilmesi
- AR-GE harcamalarının, GSYİH'nin %3'üne yükseltilmesidir (Kutadgobilik, 2006: 78).

### 2.3.6. Stockholm Zirvesi

23-24 Mart 2001 tarihlerinde toplanan Stockholm Zirvesi'nde, Lizbon'da istihdama ilişkin konulan hedeflerin uzağında kaldığı, vasıfsız işgücü sayısının yüksek olduğu, kadın ve yaşlı (55-64 yaş) istihdamının düşük düzeyde gerçekleştiği ifade edilerek Lizbon Stratejisi'ne iki ara bir ana hedef eklenmiştir. Eklenen ara hedefler, 2005 yılı sonuna kadar istihdam oranının %67'ye, kadın istihdamının ise %57'ye yükseltilmesi; ana hedef ise 2010 yılı sonuna kadar yaşlı istihdamının %50'ye çıkartılmasıdır (Ataman, 2010: 94). AB'de yaşlı nüfusun yüksek olması nedeniyle onları aktif yaşam içinde tutmaya çalışmak ve sosyal güvenlik sistemi için tüketici olmasını engelleyerek sisteme prim katkısını devam ettirmeye çalışmak, sosyal güvenlik sistemi eleştirilen AB için mantıklı ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Kesici ve Selamoğlu, 2005: 37).

### 2.3.7. Barcelona Zirvesi

15-16 Mart 2002 tarihlerinde Barcelona'da gerçekleşen zirvede Lizbon'da belirlenen hedeflerin gelişimi değerlendirilmiş, sosyal politikaya ilişkin olarak, tam istihdama yönelik daha fazla ve daha iyi iş olanağının sağlanması, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin güçlendirilmesi, AB sınırları içinde çalışanların emek hareketliliğinin ve mesleki eğitim düzeyinin geliştirilmesi gibi konular üzerinde durulmuştur. Zirvede ayrıca üye devletlerin istihdama ilişkin ulusal uygulamalarında yasal düzenlemeler ve maliyetleri göz önünde bulundurarak esneklik ve güvence arasında dengeli bir yapıyı gözetmeleri gerektiği ifade edilmiştir (TISK, 2002: 29).

Lizbon Zirvesi'nde hedeflenen tam istihdama ulaşılabilmesi için cinsiyet ayrımcılığının ortadan kaldırılması ve işgücünün niteliğinin artırılmasına yönelik olarak hayat boyu öğrenme faaliyetlerinin işlerlik kazanabilmesi açısından kamu kesimi ile sosyal taraflar arasında işbirliği yapılması Barcelona Zirvesi'nde gündeme gelen bir başka konudur. Zirvede ayrıca işgücünün hareketliliğini ve becerisini arttırmaya yönelik geliştirilen eylem planında, işgücünün hareketliliğini engelleyen unsurların ortadan kaldırılması, kadın işgücünün istihdamını kolaylaştırmak için eğitim programları düzenlenmesi ve Avrupa'da sosyal güvenlik haklarının ülkeler

arasında transferinin geliştirilmesi kararlaştırılmıştır ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2002/mar/054\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/mar/054_en.html)). (16.09.2015)

### **2.3.8. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi**

Barcelona Zirvesi'nden sonra 2002 yılı sonlarında etki değerlendirmesi yapılmış ve bu değerlendirmenin sonucunda Avrupa İstihdam Stratejisi 2003-2006 yıllarına ilişkin yeniden yapılandırılmıştır. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi'nde, tam istihdamın sağlanması, işte kalite ve verimliliğin artırılması ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesinden oluşan üç temel amaç belirlenmiştir (Kenar, 2004: 75). 2003 Bahar Avrupa Konseyinde bu amaçlar doğrultusunda kurulan Avrupa İstihdam Özel Komitesi (European Employment Taskforce) verimlilik ve istihdamı arttırmak için bazı gereklilikleri benimsemiştir. Bunlar:

- Çalışanların ve girişimcilerin adaptasyonunu arttırmak
- İşgücü piyasasına daha fazla çalışan dahil etmek
- Beşeri sermayeye daha etkin ve daha fazla yatırım yapmak
- Reformların etkili bir biçimde uygulanmasını daha iyi bir yönetim aracılığıyla garantiye almak olarak özetlenebilir (Eser ve Terzi,2008: 239-240).

Bu gereklilikler doğrultusunda, 2003-2006 dönemine ilişkin olarak Avrupa İstihdam Stratejisi'ne yön vermek üzere Avrupa Konseyi tarafından on yol gösterici ve üzerinde yoğunlaşılması gereken özel hedefler kabul edilmiştir. Bunlar:

- İşsizler ve işgücünün dışında kalanlar için aktif ve koruyucu tedbirler alınması
- Yeni iş yaratma ve girişimciliğin teşvik edilmesi
- Çalışma piyasasının hareketliliğini ve adaptasyonunun artırılması
- Beşeri sermaye ve yaşam boyu öğrenmenin geliştirilmesinin teşvik edilmesi
- İşgücü arzının ve yaşlı çalışanlarının artırılması
- Cinsiyet eşitliğinin sağlanması

- Dezavantajlı grupların işgücü piyasasına uyumunu kolaylaştırmak ve ayrımcılıkla mücadele edilmesi
- Teşviklerle işin cazibesinin artırılması
- Düzensiz ve kayıt dışı istihdamın kayıtlı hale getirilmesi
- Bölgesel istihdam farklılıklarının ortadan kaldırılmasıdır (Kesici ve Selamoğlu, 2005: 42-48).

Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi, Lüksemburg Zirvesi'nde ortaya konulan işleyişi koruyarak, işsizliği azaltıp istihdamı artırma hedefine ulaşmak için üye ülkelerin kendi iç dinamiklerine göre hazırladıkları Ulusal Eylem Planlarını dikkate almaktadır (Eser ve Terzi, 2008: 240). Ayrıca Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi daha hedef odaklı hale getirilmiş, var olan ilkeleri değiştirmemiş ancak gelişmesini sağlamıştır. 2001'de Lizbon Zirvesi'nde tespit edilen hedefler daha somut hale getirilerek Avrupa İstihdam Stratejisi'ne eklenmiş ve "daha fazla istihdam" vurgusu stratejinin odağına yerleştirilmiştir. Diğer yandan Avrupa İstihdam Stratejisi'nin yumuşak ve bağlayıcı olmama özelliği nedeniyle hedefler ve siyasi beyanlar topluluğu biçimindeki görünümü değiştirerek, istihdam politikası ilkeleri AB'nin diğer ekonomi politikaları ile daha uyumlu hale getirilmiştir (Hekimler, 2004: 91).

2004 yılında yapılan Zirvede Lizbon Stratejisi'nin eski Hollanda başbakanı Wim Kok başkanlığındaki bağımsız üst düzey bir grup tarafından incelenmesi kararlaştırılmıştır. Kok'un hazırladığı "Büyüme ve İstihdam için Lizbon Stratejisi" başlıklı raporda, geçen dört yıllık dönem hayal kırıklığı olarak nitelendirilmiş ve üye devletlerin isteksizliği, kendi ekonomik performans ve yapısal zayıflıkları, siyasi iradenin yeterince kararlı olmaması, öncelikler konusundaki görüş ayrılıkları ve eşgüdümün beklenen düzeyde gerçekleşmemesi bu durumun nedenleri olarak öne sürülmüştür. Bu rapora istinaden Lizbon Stratejisi'nin hedefleri "büyüme" ve "istihdam" başlıkları altında sadeleştirilerek AB Komisyonu tarafından yeniden sunulmuştur. Benimsenen yeni işleyişe göre Lizbon Stratejisi'nin Birlik ve üye devletler düzeyinde ayrı ayrı yürütülmesi, prosedürlerin kolaylaştırılması ve hedeflerin netleştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca AB düzeyinde bir eylem planı hazırlanması, bu eylem planına bağlı olarak üye devletlerin reform programları

oluşturması ve reform programlarının uygulama sonuçlarının Komisyon'a rapor edilmesi kararlaştırılmıştır. Bu sayede üye devletlerin sorumlulukları net bir biçimde ortaya konulmuş ve gelişim aşamaları rahatlıkla izlenebilir duruma getirilmiştir (Uysal ve Ilgaz, 2006: 31).

Ancak Wim Kok'un 2005 yılında yayımlanan Lizbon Stratejisi Ara Dönem Değerlendirme Raporunda da tahmin ettiği gibi, 2010 yılına gelindiğinde AB'nin "dünyanın en rekabetçi, dinamik ve bilgi temeline dayanan ekonomisi" olma hedefine ulaşamamıştır. ABD'de bilgisayar ve internet teknolojilerine yatırım yapan firmaların, yatırımlarının karşılıklarını alamadıkları gerekçesiyle 2000 yılında söz konusu sektörlerden çekilmeleri sonucunda borsa endekslerinde yaşanan büyük düşüşler, 11 Eylül 2001 saldırısının uluslararası piyasaları sarsması ve yine ABD'de 2008 yılında ortaya çıkan finansal krizin Avrupa'ya sıçrayarak özellikle Avro kullanan bazı ülkeleri borç batağıyla sonuçlanacak bir sürece sürüklemesi, AB'nin istihdama yönelik 2010 hedeflerine ulaşamamasının gerekçeleri olarak gösterilmektedir (Akses, 2014: 24-25).

Lizbon Stratejisi, 2010 hedeflerine büyük ölçüde ulaşamamasına rağmen 2000-2010 döneminde AB üyelerinin sosyal ve ekonomik reformlarının alt yapısını oluşturarak, 2008 küresel ekonomik krizinin neden olduğu olumsuzlukların giderilmesini kolaylaştırmıştır. Kriz sonrası bir yandan mali piyasalarda güven ve istikrarın yeniden sağlanması ve talebin arttırılmasına yönelik çabalar sarf edilirken diğer yandan Strateji hedefleri doğrultusunda mesleki beceri, yenilik, alt yapı ve enerji verimliliği konularında yatırımların sürdürülerek çalışanların mevcut işlerini korumaları sağlanmış fakat gerek ekonomik kriz gerekse AB'nin son genişleme dalgasının etkisiyle ekonomik büyüme ve işsizlik sorunu çözülememiştir. Üstelik 2010 yılında Çin'in Japonya'nın önüne geçerek ABD ve AB'den sonra üçüncü büyük ekonomi haline gelmesi dünyada tüm dengeleri değiştirerek yeni bir strateji belirlenmesi gerekliliğini doğurmuştur (Çapanoğlu, 2010: 2).

### 2.3.9. Avrupa 2020 Stratejisi

Lizbon Stratejisi'nin yerine akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyümeyi hedefleyen "AB 2020 Stratejisi" Avrupa Konseyi tarafından 30 Mart 2010 tarihinde kabul edilmiştir (Toygür, 2010: 1). Avrupa'da nüfusun yaşlanması, iklim değişiklikleri ve küreselleşme gibi yapısal sorunların AB ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileri 2020 Stratejisi'nin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu stratejide AB için birbirini destekleyen üç öncelik belirlenmiştir (Akbaş ve Apar, 2010: 2) :

- Akıllı Büyüme: Bilgi ve yenilikçiliğe dayalı,
- Sürdürülebilir Büyüme: Kaynakların daha verimli kullanıldığı, daha çevreci ve rekabetçi,
- Kapsayıcı Büyüme: Yüksek istihdama yönelik sosyal, ekonomik ve bölgesel bütünleşmeyi sağlayan bir ekonomiye geçilmesi

Belirlenen önceliklere göre ulaşılması istenen 2020 hedefleri ise şöyledir (Akses, 2014: 11):

- 20-64 yaş aralığında bulunan nüfusun %75'inin istihdam edilmesi,
- AR-GE ve yenilikçilik için AB'nin GSYİH'sinin %3'ünün ayrılması,
- AB'nin sera gazı salınımının 1990 yılına göre en az %20 azaltılması, yenilenebilir enerjilerin toplam enerji tüketimi içindeki payının %20'ye çıkartılması ve enerji verimliliğinin %20 artırılması,
- Okullarını yarıda bırakanların oranının %10'a düşürülmesi ve yükseköğretim mezunlarının oranının %40'a çıkartılması,
- Ulusal yoksulluk sınırının altında yaşayanların sayısının %25 oranında azaltılarak en az 20 milyon AB vatandaşının yoksulluktan kurtarılması

Küresel ekonomik krizin etkilerinin devam etmesi nedeniyle, krizden etkilenen ülkeleri kurtarma paketleri kapsamında uygulanan kemer sıkma politikalarının kamuoyunda tepkilere neden olduğu bu nedenle söz konusu üye

ülkelerde AB 2020 Stratejisi hedeflerinin gerektirdiği yapısal reformların hayata geçirilmesinde güçlükler yaşanabileceği değerlendirilmektedir (Akses, 2014: 138).

#### **2.4. Türkiye’de Avrupa İstihdam Stratejisi’ne Uyuma Yönelik Çalışmalar**

Türkiye’de uzun yıllar boyunca işsizlikle mücadeleye ilişkin yaygın ve bilinçli bir istihdam politikası uygulanamamış, istihdam politikaları, kalkınma programları içerisinde yer alan metinlerden öteye geçememiştir (Özaydın, 2006: 4). Ancak Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin etkisiyle, son yıllarda aktif istihdam politikalarına daha yoğun bir yönelme olduğu söylenebilmektedir (Eser ve Terzi, 2008: 242).

10-11 Aralık 1999’daki Türkiye-AB ilişkileri bakımından dönüm noktası olarak kabul edilen Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin adaylık statüsü resmi olarak onaylanmış ve diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı ifade edilmiştir. Zirve’de ayrıca diğer aday ülkeler için hazırlandığı gibi Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanması kararlaştırılmıştır (Kafkas, 2014: 89).

1999 yılında aday ülkeler ile istihdam konusunda uyumlaştırma ve işbirliği sürecini başlatan Avrupa Komisyonu, aday ülkelerin belirli kademelerden geçmesini sağlayarak onların adaylık sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi’ne uyumlu istihdam politikası ve kurumlarını oluşturmasını ayrıca strateji ve politikalar geliştirmesini amaçlamıştır. Bu noktadan hareketle Türkiye’de işsizlik ve istihdam sorunlarının çözümüne yönelik işgücü politikalarının uygulanabilmesine olanak sağlayacak çağdaş ve etkin bir istihdam kurumuna ihtiyaç olduğu düşünülerek 24.08.2000 tarihinde 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kapatılarak yerine Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuş ve Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisi’ne uyum çalışmaları koordinasyonu ile görevlendirilmiştir (Eser ve Terzi, 2008: 242).

AB Konseyi, 08.03.2001 tarihinde Türkiye için istihdam ve sosyal işler konusunda kısa ve orta vadeli önceliklerin yer aldığı ilk Katılım Ortaklığı Belgesini(KOB)onaylamıştır. Bu önceliklerin hayata geçirilmesine ilişkin oluşturulan

“Ulusal Program” 19.03.2001 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda kabul edilerek 26.03.2001 tarihinde Avrupa Konseyi’ne sunulmuştur. 17.12.2005 tarihli Brüksel Zirvesi’nde, Türkiye’nin siyasi kriterleri yeteri düzeyde yerine getirdiği ifade edilerek 03.10.2005 tarihinde müzakerelere başlanması kararlaştırılmıştır. 2003, 2005, 2006 ve 2008 tarihlerinde KOB, AB tarafından gözden geçirilmiş, Ulusal Program ise 2003, 2005 ve 2008 tarihlerinde güncellenmiştir (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1>). (14.03.2016)

Katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar ve ilerleme raporları, Türkiye’nin AB politikalarına uyumuna ilişkin aşamalı olarak kullanılan araçlardır. Bu çalışmalara temel teşkil etmesi için ilk olarak hazırlanan istihdam durum raporunda, Türkiye’de istihdamın mevcut durumu ayrıntılı bir biçimde yansıtılmaya çalışılmıştır. Hem Komisyon hem de aday ülkeler tarafından imzalanan katılım ortaklığı belgeleri aday ülkelerin işgücü piyasalarının AB’ye uyumu konusunda taahhüt niteliğindedir. Katılım ortaklığı belgesinde belirlenen önceliklerin finansmanı ve diğer kaynak ihtiyaçları ile nasıl bir takvime bağlı olarak yerine getirileceği hususları, Ulusal Program’da ayrıntılı olarak yer almaktadır. Son aşamada ise bu faaliyetlerin aday ülkeler tarafından yıllık olarak izlenip, hazırlanan ilerleme raporlarının Komisyon’a sunulması yer almaktadır (Kafkas, 2014: 89). Bu bağlamda Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2015’in Sosyal Politika ve İstihdama ilişkin 19. Faslında; Türkiye’nin bu fasılda kısmen hazırlıklı olduğu, geride kalan yılda ağırlıklı olarak iş sağlığı ve güvenliği mevzuatında olmak üzere çeşitli ilerlemelerin kaydedildiği, gelecek yıl Türkiye’nin özellikle;

- Sendikaların toplu sözleşme yapabilmesi için yükümlü oldukları çifte baraj uygulaması gibi etkin bir sosyal diyalogun önündeki engelleri kaldırması,
- İş sağlığı ve güvenliği mevzuatının daha etkin biçimde uygulanmasını sağlaması,
- Herkes için eşit muamelenin sağlanması amacıyla sosyal koruma, sosyal içerme ve ayrımcılıkla mücadele politikalarını güçlendirmesi



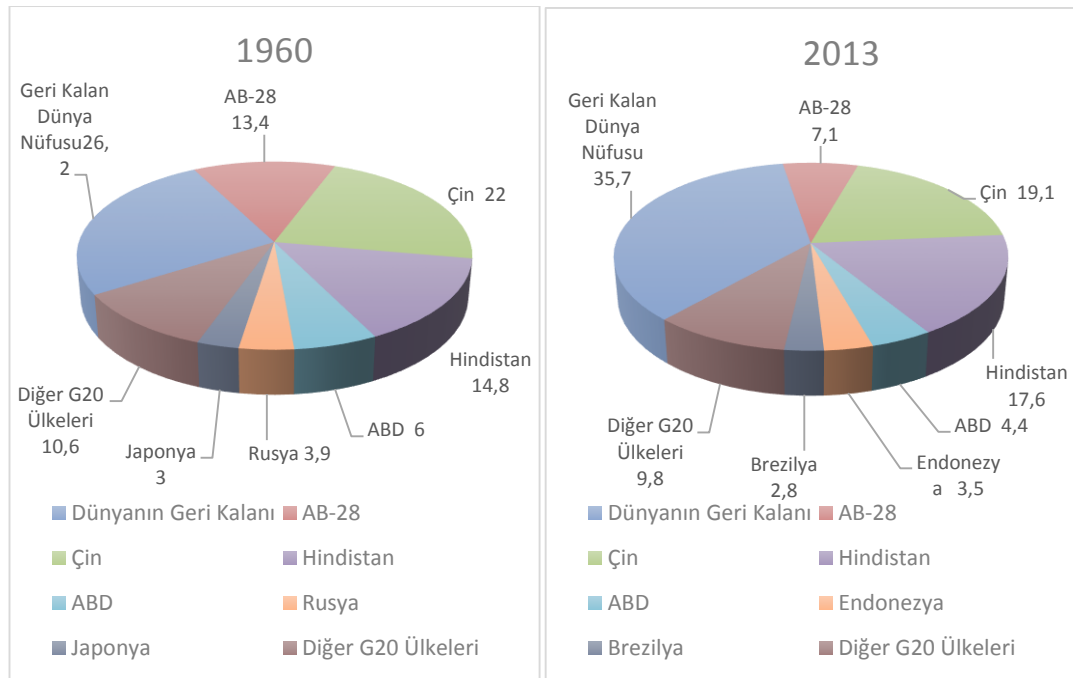
gerektiği ifade edilmiştir ([http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015\\_ilerleme\\_raporutr.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporutr.pdf)) (20.02.2016).

AB Bakanlığı tarafından yayımlanan “Avrupa Birliğine Katılım İçin Ulusal Eylem Planı Ocak 2016–Aralık 2019”da daha önceki ilerleme raporlarında Türkiye’nin yerine getirmesi gerektiği belirtilen mevzuat değişikliklerinin planlama / hazırlık / TBMM aşamalarından hangisinde olduğu ve ne zaman yürürlüğe girmesinin beklendiği belirtilmiştir ([http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/ulusal\\_eylem\\_plani\\_\\_yeni.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/ulusal_eylem_plani__yeni.pdf)) (20.02.2016).

## 2.5. Avrupa Birliği’nde Uygulanan İstihdam Politikalarının Hedefleri, Gerçekleşmeler

28 üyeli AB, 2015 yılında toplam 508 milyon nüfusu ile dünya nüfusunun %7’sini oluşturmaktadır. 1960 yılında söz konusu 28 ülkenin dünya nüfusu içerisindeki payı ise %13,4’tür ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The\\_EU\\_in\\_the\\_world\\_-\\_population](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_-_population)). (25.02.2016)

**Şekil 2:** 1960 ve 2013 Yıllarında Dünya Nüfusunun Paylaşımı (%)



**Kaynak:** The EU in the world, 2015 edition, s.19

Dünya nüfusu temel alındığında hem görel olarak nüfusu azalan hem de düşük doğum oranları nedeniyle giderek yaşlanan AB'nin, kendine özgü bir işgücü piyasası ve işsizlik sorunsalı olduğu görülmektedir.

**Tablo 2:** Nüfus 1960, 1985 ve 2013 (Milyon kişi)

	1960	1985	2013
AB-28	408,4	468,9	506,0
Arjantin	20,6	30,3	41,4
Avustralya	10,3	15,8	23,1
Brezilya	72,8	136,2	200,4
Kanada	17,9	25,9	35,2
Çin	667,1	1.051	1.357,4
Hindistan	449,6	781,7	1.252,1
Endonezya	88,7	162,5	249,9
Japonya	92,5	120,8	127,3
Meksika	38,7	77,9	122,3
Rusya	119,9	143,9	143,5
Suudi Arabistan	4,1	13,3	28,8
Güney Afrika	17,4	31,3	53,0
Güney Kore	25,0	40,8	50,2
Türkiye	27,6	49,2	74,9
ABD	180,7	237,9	316,1
Dünya	3.036,4	4.839,8	7.124,5

**Kaynak:** The EU in the world, 2015 edition, s.20

AB'de uygulanan istihdam politikalarının hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirme durumu değerlendirilmeden önce AB'nin işgücü piyasasına ilişkin veriler tablolar aracılığıyla açıklanmaya gayret gösterilecek, daha sonra da AB'nin 2020 hedefleri karşısındaki durumu değerlendirilmeye çalışılacaktır

## 2.5.1. Avrupa Birliği'nde İşgücü Piyasası

### 2.5.1.1. Nüfus

2015 yılı itibariyle AB'nin nüfusu 508 milyona ulaşırken, 81,2 milyonluk nüfusu ile Almanya, en kalabalık üye ülke unvanını korumaya devam etmektedir.

Tablo 3 incelendiğinde, Fransa ve İngiltere'nin nüfusu artış, Almanya, Bulgaristan ve Yunanistan nüfusları ise azalış eğilimindedir. İspanya nüfusu ise dalgalı bir seyir göstermektedir. Ancak Almanya'nın nüfusunun sürekli düştüğü ve İngiltere'nin nüfusunun sürekli arttığına dikkat edilecek olursa, İngiltere'nin 2040 yılından önce Fransa'yı, 2050 yılından önce de Almanya'yı geride bırakarak en kalabalık üye ülke olacağı, buna karşılık 2050 yılına kadar azalarak artan AB nüfusunun bu yıldan itibaren azalmaya başlayacağı tahmininde bulunmak mümkündür.

**Tablo 3:** AB ve Bazı Üye Ülkelerin Nüfus Projeksiyonları (Milyon)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
AB-28	503	512,5	518,5	523,5	525,5	522,9	520,1	520
Almanya	81,8	80,6	79,8	77,8	74,7	71	68	65,4
Bulgaristan	7,4	6,9	6,5	6,1	5,8	5,5	5,2	4,9
Fransa	64,7	67,7	70,1	72,8	74,3	75,1	77,6	78,8
İngiltere	62,5	66,7	70,5	73,8	77,2	80	82,5	85,1
İspanya	46,5	45,8	44,5	44,6	45,5	46,1	46,5	47,6
Yunanistan	11,1	10,7	10,1	9,6	9,1	8,6	8,1	7,7

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (10.03.2016)

Yeni doğan bebeklerin sayılarına yer verilen Tablo 4'de 2008 yılından itibaren Bulgaristan, Yunanistan ve İspanya'da doğum sayısının sürekli azaldığı, Fransa'da bu azalmanın 2010 yılından itibaren gerçekleştiği, İngiltere'de doğum sayısında azalmanın gözlemlendiği tek yıl olan 2014 yılında ise Almanya'da artış gerçekleştiği söylenebilir. Tüm AB ülkelerine bakıldığında 2008 yılına kadar artan doğum sayısının bu yıldan itibaren sürekli azaldığı görülmektedir.

**Tablo 4:** AB ve Bazı Üye Ülkelerde Doğan Bebek Sayısı (Bin)

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
AB-28	5.157	5.264	5.469	5.411	5.231	5.131
Almanya	705	673	683	678	673	715
Bulgaristan	70	74	78	76	69	68
Fransa	800	830	829	834	822	819
İngiltere	716	749	794	807	813	776
İspanya	453	481	518	485	453	426
Yunanistan	106	112	118	115	100	92

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>(10.03.2016)

Nüfusun yaş grupları arasındaki dağılımını gösteren Tablo 5'deki veriler incelendiğinde, 2004'ten 2014 yılına gelindiğinde 0-14 yaş aralığında bulunan kişi sayısının tüm nüfusa oranında sadece İspanya'da artış olduğu, diğer ülkelerde ve AB'de düşüş olduğu görülmektedir. 65 yaş ve üzerine ilişkin veriler incelendiğinde ise tüm ülkelerde artış olmuştur. 2004 yılından 2014 yılına kadar geçen 10 yıllık sürede AB'de bu oranın 16,4'ten 18,5'e çıkması AB nüfusunun hızlı bir biçimde yaşlandığını göstermektedir. Bu durumun tek gerekçesi yeni doğan bebek sayısındaki azalma değildir. Sağlık alanında geliştirilen yeni teknoloji ve tedaviler de ortalama yaşam süresini uzatarak yaşlı nüfusun artmasına neden olmaktadır.

**Tablo 5:** Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)

	0-14 Yaş		15-64 Yaş		65 Yaş ve Üzeri	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014
AB-28	16,4	15,6	67,2	65,8	16,4	18,5
Almanya	14,7	13,1	67,3	66,1	18,0	20,8
Bulgaristan	14,1	13,7	68,6	66,7	17,3	19,6
Fransa	18,8	18,6	65,0	63,5	16,2	18,0
İngiltere	18,3	17,6	65,8	64,8	15,9	17,5
İspanya	14,5	15,2	68,6	66,6	16,8	18,1
Yunanistan	14,9	14,7	67,1	64,9	18,0	20,5

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (10.03.2016)

15-64 yaş aralığındaki her 100 kişi için 65 yaş ve üzerinde bulunan kişi sayısını ifade eden, yani bir anlamda çalışma çağındaki her 100 kişinin, 65 yaş üzerindeki kaç kişiyi finanse edeceğini gösteren yaşlı bağımlılık oranına ilişkin projeksiyonlar Tablo 6’da yer almaktadır. 2015 yılında tüm AB’de %28,8 olan yaşlı bağımlılık oranının 2050’de %49,4, 2080 yılında ise %51 olması beklenmektedir.

**Tablo 6:** AB ve Bazı Üye Ülkelerin Yaşlı Bağımlılık Oranı Projeksiyonları (%)

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
AB-28	28,8	31,8	39	45,9	49,4	50,2	49,3	51
Almanya	32,7	35,8	46,8	55,6	57,3	59,2	59,8	59,9
Bulgaristan	30,1	33,5	38,9	45,3	53,9	58,7	52,9	53,4
Fransa	29,2	32,6	39	44	43,8	42,9	44,2	46,4
İngiltere	27,4	29,5	34,9	39,1	40,6	42,7	42,4	44,7
İspanya	27,8	30,4	39,6	53,5	62,5	53,7	46,5	48,3
Yunanistan	31,9	34,3	41,2	53,2	63,6	61,1	56,2	56,8

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (10.03.2016)

Tablo 3 ile Tablo 6’da yer alan projeksiyonlar beraber değerlendirildiğinde, nüfusu düşmesi beklenen Almanya, Bulgaristan ve Yunanistan’ın 2080 yılında yaşlı bağımlılık oranlarının %50’nin üzerinde seyrettiği buna karşın nüfusu artması beklenen İngiltere ve Fransa için bu oranın ise daha düşük olduğu göze çarpmaktadır.

### 2.5.1.2. İşgücü ve İstihdam

Tablo 7’de AB’de nüfus, işgücü ve istihdama ilişkin veriler bulunmaktadır. AB’de 2005 yılından 2014 yılına kadar nüfus 10 milyon kişi artmış iken, işgücü 9,5, istihdam ise sadece 5,6 milyon artmıştır. Buna karşın Almanya’nın nüfusu 2005-2014 yılları arasında 1,5 milyon azalmasına rağmen işgücü 1,1 milyon, istihdam ise 3,5 milyon kişi artmıştır. Almanya, 3,5 milyonluk bu artış ile aynı dönemde AB’de toplam 5,6 milyonluk istihdam artışının büyük bir bölümünü tek başına gerçekleştirmiştir. Fransa ve İngiltere işgücündeki artış kadar olmasa da istihdamını arttıran ülkeler arasında yer almıştır. Bulgaristan ve İspanya’nın işgücü verileri dalgalı bir seyir izlediği, İspanya’nın istihdam düzeyinde azalma olduğu,

Bulgaristan'ın ise 2014 yılında 2005 yılındaki istihdam seviyesini koruduğu görülmektedir. Yunanistan'ın 2010 yılında 5 milyon olan işgücü 2014 yılında 4,8 milyona düşmüş, aynı dönemde istihdamı, 4,4 milyondan 3,5 milyona gerileyerek AB'nin istihdam artışını olumsuz etkilemiştir.

**Tablo 7:** Nüfus, İşgücü ve İstihdam(Milyon kişi)

	Nüfus			İşgücü			İstihdam		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
AB-28	488,7	495,9	498,7	233,0	239,8	242,5	212,1	216,9	217,7
Almanya	81,5	80,8	80	40,9	41,6	42,0	36,4	38,7	39,9
Bulgaristan	7,8	7,4	7,2	3,3	3,4	3,4	3,0	3,1	3,0
Fransa	59,7	61,5	62,6	27,5	28,4	28,8	25,0	25,7	25,8
İngiltere	59,4	61,7	63,4	30,2	31,6	32,6	28,7	29,1	30,6
İspanya	43,3	46,1	46	21,1	23,4	23,0	19,2	18,7	17,3
Yunanistan	11	11	10,9	4,9	5,0	4,8	4,4	4,4	3,5

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (21.01.2016)

Cinsiyete göre istihdam oranlarının yer aldığı Tablo 8 incelendiğinde, AB'de 2005 yılında %63,4 olan toplam istihdam oranının 2010 yılında %64,1'e, 2014 yılında ise %64,9'a çıktığı, aynı yıllarda kadın istihdamında %56,1 olan oranın önce %58,2'ye, daha sonra da %59,6'yayükseldiği görülebilmektedir. Erkek istihdam oranlarına bakıldığında ise 2005 yılında %70,7 seviyesinde iken 2010 yılında %70,0'a düştüğü daha sonra küçük bir artış ile 2014 yılında %70,1'e çıktığı gözlenmektedir. Almanya 2005 yılında %59,6 olan kadın istihdamı oranını 2014 yılında %69,5'e çıkartmıştır. Aynı tarih aralığında Bulgaristan, Fransa ve İngiltere'de kadın istihdam oranlarında artışlar gözlenirken, İspanya ve Yunanistan'da ise gerilemeler yaşanmıştır. Erkeklerin istihdam edilme oranına bakıldığında ise Almanya'nın 2005'de %71,3 olan oranı 2014 yılında %78,1'e, Bulgaristan'ın da aynı dönemlerde %60,0'dan %63,9'a çıkarttığı görülmektedir. 2005 yılından 2014 yılına gelindiğinde Fransa ve İngiltere'de çok küçük düşüşler gerçekleşirken İspanya ve Yunanistan'daki azalmalar ise önemli düzeydedir. İspanya'da 2005 yılında %75,1 olan erkek istihdamı oranı 2010 yılında %64,8'e 2014 yılında ise %60,7'ye, 2005

yılında Yunanistan'da %73,4 olan oran önce %70,3'e, 2014 yılında da %58,0'e gerilemiştir.

**Tablo 8:** Cinsiyete Göre İstihdam Oranları (15-64 Yaş) %

	Toplam			Kadın			Erkek		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
AB-28	63,4	64,1	64,9	56,1	58,2	59,6	70,7	70,0	70,1
Almanya	65,5	71,1	73,8	59,6	66,1	69,5	71,3	76,0	78,1
Bulgaristan	55,8	59,8	61,0	51,7	56,2	58,2	60,0	63,3	63,9
Fransa	63,8	64,0	64,3	58,4	59,8	60,9	69,3	68,3	67,7
İngiltere	71,8	69,4	71,9	65,8	64,5	67,1	77,8	74,4	76,8
İspanya	63,6	58,8	56,0	51,8	52,8	51,2	75,1	64,8	60,7
Yunanistan	59,6	59,1	49,4	46,0	48,0	41,1	73,4	70,3	58,0

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (21.01.2016)

Tablo 9'da öğrenim durumlarına göre istihdam oranlarına yer verilmiştir. AB'de ilköğretim ve alt orta öğretim düzeyindekiler(seviye 0-2) ile yükseköğrenim (seviye 5-8) görmüş olanların istihdam oranları azalırken üst orta öğretim ve yükseköğrenim öncesi öğretim (seviye 3-4) grubunda bulunanların istihdam oranlarının arttığı gözlenmektedir. Almanya ve Fransa'da yükseköğrenim mezunlarının istihdam oranları 2005 yılına göre 2010 ve 2014 yıllarında kademeli olarak artmış, İspanya ve Yunanistan'da ise azalmıştır. Aynı yıllarda Fransa, İspanya ve Yunanistan'da ilköğretim mezunlarının istihdam oranları düşerken Almanya'da arttığı görülmüştür. Yükseköğrenim öncesi öğretim görmüş olanların istihdam oranları sadece Almanya'da artış göstermiş, Fransa, İspanya ve Yunanistan'da ise azalmıştır.

**Tablo 9:** Öğrenim Durumuna Göre İstihdam Oranları %(20-64 Yaş)

	İlköğretim ve Alt Orta Öğretim(Seviye 0-2)			Üst Ortaöğretim ve Yükseköğretim Öncesi Öğretim (Seviye 3-4)			Yüksek Öğrenim (Seviye 5-8)		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
AB-28	55,5	53,4	51,8	69,5	69,9	70,1	82,7	82,4	82,1
Almanya	51,9	56,1	58	69,6	74,9	78,1	82,8	86,8	87,7
Bulgaristan	39,4	39,8	38,6	66,5	66,7	66,3	80,3	82,7	81,7
Fransa	57,9	55	52,6	72,3	71	69,1	78,9	80,9	81,2
İngiltere	64,1	55,5	58,8	79,6	75	76,9	87,5	84,1	84,4
İspanya	59,5	52,5	48,2	69,2	64	59,1	80,6	77,9	75,4
Yunanistan	58	57,8	46,5	62,7	60,6	49,2	80,9	78,8	67,6

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (22.03.2016)

Genç ve yaşlı işçilerin istihdam oranlarının verildiği Tablo 10'da 2005 yılında AB'de %35,9 olan 15-24 yaş aralığındaki genç işçilerin istihdam edilme oranı 2010 yılında %33,9, 2014 yılında %32,5 olarak gerçekleşmiştir. 55-64 yaş aralığındaki yaşlı işçilerin istihdam edilme oranı ise 2005 yılında %42,2, 2010 yılında %46,2 ve 2014 yılında ise %51,8 olmuştur. 2005-2014 yılları arasında genç istihdamının azaldığı ve yaşlı istihdamının arttığı söylenebilmektedir. Fransa, İspanya ve Yunanistan'da genç işçilerin istihdamı 2010 ve 2014 yıllarında azalmış, Almanya ve Bulgaristan'da 2010 yılında artmış ancak 2014'te azalmıştır. İngiltere'de ise 2005 yılında %54,3 olan genç işçilerin istihdam edilme oranı 2010 yılında %46,8'e düşmüş, 2014 yılında ise %48,1'e yükselmiştir. Yaşlı işçilerin istihdam edilme oranlarına bakıldığında 2005 yılında Yunanistan'da %42 olan oran 2010 yılında %42,4'e yükselmiş ardından 2014 yılında %34'e düşmüştür. Diğer tüm ülkelerde belirtilen yıllarda yaşlı istihdamında artış gerçekleşmiştir.



**Tablo 10:** Genç ve Yaşlı İşçilerin İstihdam Oranları %

	Genç İşçiler (15-24 Yaş)			Yaşlı İşçiler (55-64 Yaş)		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014
AB-28	35,9	33,9	32,5	42,2	46,2	51,8
Almanya	41,9	46,2	46,1	45,5	57,7	65,6
Bulgaristan	21,6	24,3	20,7	34,7	44,9	50
Fransa	30,4	30,1	28,4	38,5	39,7	47
İngiltere	54,3	46,8	48,1	56,8	57,2	61
İspanya	38,5	25,0	16,7	43,1	43,5	44,3
Yunanistan	25,0	20,1	13,3	42	42,4	34

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (21.01.2016)

Sektörlerin toplam istihdam içindeki payının verildiği Tablo 11 incelendiğinde AB’de hizmetler sektörünün toplam istihdam içindeki payı 2005 yılında %69,1 iken 2010’da %71,8’e, 2014 yılında da %73,1’e yükselmiştir. Sanayi sektörünün payı 2005’de %24,9’a, 2010’da %22,8’e ve 2014 yılında %21,9’a gerilemiştir. Tarım sektörü de sanayi sektörü gibi %6,0’dan önce %5,4’e daha sonra da %5’e düşmüştür. Hizmetler sektörünün ağırlığı üye ülkelerde 2010 ve 2014 yıllarında kademeli olarak artmıştır. 2014 yılında sanayi sektörünün toplam istihdamdaki payı ise Almanya’da artmış diğer ülkelerde ise azalmıştır. Tarım sektörünün payı İngiltere’de 2010 ve 2014 yıllarında, Yunanistan’da ise sadece 2014 yılında artış göstermiştir. Diğer ülkelerde tarım sektörünün toplam istihdamdaki payının gittikçe küçüldüğü görülmüştür.

**Tablo 11: Sektörlerin Toplam İstihdam İçindeki Payı (%)**

	Hizmetler			Sanayi			Tarım		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
AB-28	69,1	71,8	73,1	24,9	22,8	21,9	6,0	5,4	5,0
Almanya	72,6	73,9	73,9	25,7	24,5	24,6	1,7	1,6	1,5
Bulgaristan	51,4	54,1	55,6	27,4	26,2	25,0	21,2	19,7	19,4
Fransa	77,1	78,6	79,6	19,6	18,5	17,6	3,3	2,9	2,8
İngiltere	80,4	82,3	83,0	18,4	16,4	15,6	1,2	1,3	1,4
İspanya	67,4	74,6	78,2	27,9	21,3	17,7	4,7	4,1	4,1
Yunanistan	68,7	71,5	73,9	19,5	17,2	13,8	11,8	11,3	12,3

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (21.01.2016)

İstihdamın büyüme oranına ilişkin verilerin yer aldığı Tablo 12 incelendiğinde, AB’de en çok büyümenin gerçekleştiği yılın%1,9 ile 2007 iken, en az olduğu yılın ise %-1,7 ile 2009 yılı olduğu görülmektedir. Tabloya göre negatif büyümenin olmadığı tek ülke Almanya’dır. En yüksek büyüme oranını 2006 yılında %4,2 olarak İspanya gerçekleştirmiş, Yunanistan ise 2011 yılında %-6,9 ile en yüksek negatif büyüme oranı ile karşı karşıya kalmıştır. Fransa ve İngiltere’de sadece 2009 yılında negatif büyüme ortaya çıkmış diğer yıllarda ise istihdamın büyüme oranı pozitif olarak seyretmiştir. 2014 yılında istihdamın büyüme oranının en yüksek olduğu ülke %2,3 ile İngiltere olmuştur.

**Tablo 12: İstihdamın Büyüme Oranları (%)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AB-28	1,7	1,9	1	-1,7	-0,7	0,1	-0,4	-0,3	1
Almanya	0,8	1,7	1,3	0,1	0,3	1,4	1,2	0,6	0,9
Bulgaristan	3,3	3,2	2,4	-1,7	-3,9	-2,2	-2,5	-0,4	0,4
Fransa	1,1	1,4	0,5	-1,1	0,1	0,8	0,3	0	0,4
İngiltere	1	0,8	0,8	-1,6	0,2	0,5	1,1	1,2	2,3
İspanya	4,2	3,3	0,2	-6,3	-1,7	-2,7	-4,1	-2,9	0,9
Yunanistan	1,8	1,3	1,3	-0,6	-2,6	-6,9	-6,3	-3,6	0,1

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (10.03.2016)

### 2.5.1.3. İşsizlik

Tablo 13 incelendiğinde AB’de 2006 yılında %8,2 olan işsizlik oranı, 2008 yılında %7’ye kadar düşmüş iken, aynı yıl yaşanan küresel ekonomik krizin etkisiyle yükselmeye başlamış ve 2013 yılında %10,9 olarak gerçekleşerek son on yılın en yüksek seviyesine ulaşmış, daha sonra tekrar düşmeye başlayarak 2015 yılında %9,4 seviyesine gerilemiştir. Almanya’nın işsizlik oranlarının sürekli düşme eğilimde olduğu, 2006 yılında %10,1 iken kademeli olarak azalıp 2015 yılında %4,6 olarak gerçekleştiği görülmektedir. İngiltere’de 2006 yılında %5,4 olan işsizlik oranı dalgalı bir seyir izleyerek 2011 yılında %8,1’e kadar çıkmış, daha sonra tekrar düşüşe geçerek 2015 yılında, son on yıldaki en düşük seviyesi olan %5,3’e gerilemiştir. Son on yılda Fransa’da en düşük işsizlik oranı %7,4 olarak 2008 yılında, en yüksek oran ise %10,4 olarak 2015 yılında gerçekleşmiştir. Küresel krizden en çok etkilenen ülkelerden olan İspanya ve Yunanistan’da işsizlik oranları daha yüksek seviyelerdedir. En düşük oranlar İspanya’da %8,2 ile 2007 yılında, Yunanistan’da %7,8 ile 2008 yılında gerçekleşmiştir. En yüksek oranlar ise 2013 yılında İspanya’da %26,1, Yunanistan’da %27,5 olarak ölçülmüştür. 2013 yılından itibaren bu ülkelerin işsizlik oranlarında düşüşler görülmeye başlamışsa da 2015 yılında hala %20’lerin üzerinde olduğu görülebilir.

**Tablo 13:** İşsizlik Oranları (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AB-28	8,2	7,2	7	9	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4
Almanya	10,1	8,5	7,4	7,6	7	5,8	5,4	5,2	5	4,6
Bulgaristan	9	6,9	5,6	6,8	10,3	11,3	12,3	13	11,4	9,4
Fransa	8,8	8	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4
İngiltere	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1	5,3
İspanya	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1
Yunanistan	9	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (16.03.2016)

Cinsiyete göre istihdam oranlarının yer aldığı Tablo 14 incelendiğinde, AB’de kadın işsizliğinin en düşük olduğu yılın %7,9 ile 2007, en yüksek olduğu yılın ise %10,9 ile 2013 yılı olduğu görülmektedir. İngiltere’de tüm dönemlerde, Almanya ve Bulgaristan’da ise 2007 yılı hariç diğer yıllarda kadınların işsizlik oranlarının erkeklerden daha düşük seyrettiği, Fransa’da kadın işsizlik oranının erkek işsizlik oranının altına ancak 2013 yılında düşebildiği, İspanya ve Yunanistan’da ise her dönemde kadın işsizlik oranlarının erkeklerden daha yüksek oranlarda olduğu fakat aradaki farkın kadınlar lehine kapanmaya başladığı anlaşılmaktadır. Ayrıca kadın işsizlik oranı en yüksek %31,4 ile 2013 yılında Yunanistan’da, en düşük ise %4,2 ile 2015 yılında Almanya’da ölçülmüştür.

**Tablo 14:** Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları K/E (%)

	2007		2009		2011		2013		2015	
	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E
AB-28	7,9	6,6	8,9	9,0	9,8	9,6	10,9	10,8	9,5	9,3
Almanya	8,7	8,4	7,2	8,0	5,6	6,1	4,9	5,5	4,2	5,0
Bulgaristan	7,4	6,5	6,7	6,9	10,1	12,3	11,8	13,9	8,5	10,1
Fransa	8,5	7,6	9,2	9,0	9,6	8,9	10,2	10,4	9,8	10,9
İngiltere	5,0	5,5	6,4	8,5	7,4	8,7	7,1	8,0	5,1	5,5
İspanya	10,7	6,4	18,1	17,7	21,8	21,1	26,7	25,6	23,6	20,8
Yunanistan	12,9	5,3	13,3	7,0	21,5	15,2	31,4	24,5	28,9	21,7

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (16.03.2016)

Tablo 15’de görüldüğü üzere AB’de genç işsizliği, en düşük seviyesi olan %15,9’a 2007 ve 2008 yıllarında geriledikten sonra küresel krizin etkisiyle yükselmeye başlamış ve en yüksek seviyesi olan %23,7’ye 2013 yılında ulaşmıştır. Genç işsizliği en düşük %7,3 ile 2015 yılında Almanya’da, en yüksek %58,3 ile 2013 yılında Yunanistan’da ölçülmüştür. Diğer verilerde olduğu gibi genç işsizliğinde de kötü bir karneye sahip olan İspanya ve Yunanistan’a ek olarak bu sefer Fransa ve Bulgaristan’da da genç işsizliğinin yüksek seviyelerde seyrettiği, buna karşın Almanya’da ise 2009 yılı hariç sürekli bir düşme eğiliminde olduğu görülmektedir. 2015 yılında en yüksek genç işsizlik oranı %49,7 ile Yunanistan’da görülmüştür.

**Tablo 15:** Genç İşsizliği Oranları (15-24 Yaş) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AB-28	17,7	15,9	15,9	20,3	21,4	21,7	23,3	23,7	22,2	20,4
Almanya	13,6	11,8	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	7,3
Bulgaristan	18,3	14,1	11,9	15,1	21,9	25,0	28,1	28,4	23,8	21,5
Fransa	22,0	19,5	19,0	23,6	23,3	22,7	24,4	24,9	24,2	25,1
İngiltere	10,5	10,5	12,8	17,6	18,4	17,3	16,2	15,5	13,4	11,6
İspanya	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3
Yunanistan	25,0	22,7	21,9	25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,7

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (16.03.2016)

Öğrenim durumlarına göre işsizlik oranlarını içeren Tablo 16'ya göre, belirtilen tüm yıllarda, Yunanistan hariç diğer ülkeler ve AB-28'de öğrenim seviyesi yükseldikçe işsizlik oranı düşmektedir. Yunanistan'da üst-orta öğretim ve yükseköğrenim öncesi öğretim seviyesinde bulunanların işsizlik oranı daha alt öğrenim düzeyi olan ilköğretim ve alt-orta öğretim seviyesinde olanlardan daha yüksektir. Fakat diğer tüm ülkelerde olduğu gibi Yunanistan'da da en düşük işsizlik oranları yükseköğrenim görmüş olanlar grubunda görülmektedir. 2014 yılında en yüksek işsizlik oranı ilköğretim ve alt-orta öğretim seviyesindekilerde %28,3 ile Bulgaristan'da, üst-orta öğretim ve yükseköğrenim öncesi öğretim seviyesindekilerde %30,2 ve yükseköğrenim seviyesinde olanlarda da %20 olmak üzere Yunanistan'da ölçülmüştür. Aynı yıl en düşük işsizlik oranları ise ilköğretim ve alt-orta öğretim seviyesindekilerde %11,3 ile İngiltere'de üst-orta öğretim ve yükseköğrenim öncesi öğretim seviyesindekilerde %4,6 ve yükseköğrenim öncesi öğretim seviyesindekilerde %2,5 ile Almanya'da gerçekleşmiştir.

**Tablo 16: Öğrenim Durumuna Göre İşsizlik Oranları (15-74 Yaş) (%)**

	İlköğretim ve Alt Orta Öğretim (Seviye 0-2)			Üst Ortaöğretim ve Yükseköğretim Öncesi Öğretim (Seviye 3-4)			Yüksek Öğretim (Seviye 5-8)		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
AB-28	11,8	15,6	18,5	9,3	9,0	9,4	5,0	5,4	6,1
Almanya	19,2	14,7	11,8	11,1	6,8	4,6	5,5	3,0	2,5
Bulgaristan	19,6	22,7	28,3	9,2	9,7	10,7	4,3	4,6	5,1
Fransa	12,3	14,5	17,1	7,7	8,4	10,6	5,9	5,2	6,3
İngiltere	7,8	13,8	11,3	4,4	8,2	6,9	2,6	4,1	3,2
İspanya	11,1	27,1	33,8	8,7	19,0	24,2	6,7	11,2	14,8
Yunanistan	8,9	12,7	28,2	12,0	14,6	30,2	8,0	10,0	20,0

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (24.02.2016)

12 aydan daha uzun süredir işsiz olanların toplam işsizler içindeki payını gösteren Tablo 17 incelendiğinde belirtilen yıllarda Almanya hariç en yüksek oranlar 2014 yılında gerçekleşmiştir. İngiltere’de tüm yıllarda, Almanya, Fransa ve AB-28’de 2010 ve 2014 yıllarında, Bulgaristan’da ise 2014 yılında kadınların uzun süreli işsizlik oranı erkeklerinkinden daha düşüktür. İspanya ve Yunanistan’da ise tüm yıllarda kadınların uzun süreli işsizlik oranı erkeklerinkinden daha yüksektir. 2014 yılında uzun süreli işsizliğin en yüksek olduğu Yunanistan’da işsizlerin %73,5’i uzun süreli işsizlerden oluşmaktadır. Bu oranın en düşük olduğu ülke olan İngiltere’de işsizlerin %35,8’i uzun süreli işsizlerden oluşmaktadır. AB’de ise uzun süreli işsizlerin tüm işsizler içerisindeki payı %49,5’tir.

**Tablo 17:** Uzun Süreli İşsizliğin (12 aydan daha uzun) İşsizler İçindeki Payı (%)

	2005			2010			2014		
	K	E	Toplam	K	E	Toplam	K	E	Toplam
AB-28	46,2	45,5	45,9	39,3	40,6	40,0	48,9	50,0	49,5
Almanya	53,0	53,0	53,0	46,3	48,1	47,3	41,9	46,2	44,3
Bulgaristan	61,1	58,8	59,8	46,2	46,0	46,1	57,6	62,4	60,4
Fransa	41,6	39,5	40,6	38,2	41,4	39,9	41,3	44,2	42,8
İngiltere	15,2	25,3	21,1	25,9	37,2	32,6	30,2	40,3	35,8
İspanya	27,7	20,5	24,4	37,3	36,0	36,6	53,8	52,0	52,8
Yunanistan	57,6	42,2	51,9	49,8	38,3	44,6	74,2	72,8	73,5

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (21.01.2016)

### 2.5.2. Avrupa Birliği 2010 ve 2020 Hedeflerinin Gerçekleşme Durumu

Lizbon Stratejisi ile Avrupa'nın daha iyi iş imkânları ve sürdürülebilir büyüme olanaklarının bulunduğu, sosyal bütünleşmesini tamamlamış, Dünya'nın bilgiye dayalı en rekabetçi ekonomisi haline gelmesi hedeflenmiştir (Gençler ve Şenocak, 2009: 219). Lizbon Stratejisi'nin devamı niteliğindeki AB 2020 Stratejisi de akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyümeyi içermektedir. Stratejiye göre AB'yi bilgi ve yenilikçiliğe dayalı, kaynaklarını daha verimli kullanan, daha çevreci ve rekabetçi, sosyal ve bölgesel uyumu sağlamış yüksek istihdamlı bir ekonomi haline getirmek hedef olarak belirlenmiştir (Akses, 2014: 33). Hedeflere ulaşma noktasında AB ve üye ülkelerin göstermiş olduğu performanslar tablolar aracılığıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

#### 2.5.2.1. 2010 Hedefleri ve Gerçekleşenler

- Ortalama %3 Büyüme

AB'ye üye ülkelerin ekonomik büyüme ortalamalarının %3 olmasına ilişkin 2010 hedefinin gerçekleşme durumunu incelemek için aşağıdaki Tablo 18 oluşturulmuştur. Tablo'da AB üyesi ülkelerin 2005 - 2010 yılları arasındaki büyüme oranları yer almaktadır. 2005 yılında en fazla büyüme %10,7 ile Letonya'da

görülmüş en az büyüme ise %0,6 ile Yunanistan'da gerçekleşmiştir. 2005 yılında AB büyüme ortalaması %2,1 olmuştur. 2006 yılında en fazla büyüyen ülke %11,9 ile yine Letonya olmuş, en düşük büyüme ise %1,6 ile Portekiz'de yaşanmış, AB ortalaması bu dönemde %3,3 olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılında en fazla büyüyen ülke ekonomisi %11,1 ile Litvanya, en az büyüyen ülke ekonomisi ise %0,4 ile Macaristan olmuş, AB ortalaması %3,1 olarak hesaplanmıştır. Küresel ekonomik krizin başladığı yıl olan 2008'de en fazla ekonomik büyüme kaydeden ülke %8,5 ile Romanya, en az büyüme kaydeden ülke ise %-5,4 ile Estonya olmuş, AB ortalaması %0,4 olarak gerçekleşmiştir. Krizin etkilerinin en çok hissedildiği yıl olan 2009'da ise hiçbir AB üyesi ülke pozitif büyüme kaydedememiş, tüm ülke ekonomileri küçülmüştür. En az küçülen ülke ekonomisi %1,8 ile Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, en fazla küçülen ülke ise %14,7 ile Estonya olmuş, AB büyüme ortalaması ise %-4,4 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılına gelindiğinde çoğu AB üyesi ülkenin krizin etkilerinden kurtulmaya başladıkları görülmektedir. Negatif büyüme kaydeden tek ülke %-1,7 ile Hırvatistan olmuştur. İspanya %0 ile büyüme kaydedemeyen ikinci ülke, en fazla büyüyen ülke ise %4,1 ile Almanya'dır. AB ortalaması da %2,1 olarak gerçekleşmiştir. 2005 ile 2010 yılları arasında ortalama olarak en fazla büyüyen ülke ekonomisi %5,22 ile Slovakya, en az büyüyen ülke ekonomileri ise %-0,08 ile İtalya ve Yunanistan olmuştur. Belirtilen aralıkta AB ekonomisi ortalama %1,1 büyümüştür.



**Tablo 18:** AB Üyesi Ülkelerin Ekonomik Büyüme Oranları (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ortalama
AB-28	2,1	3,3	3,1	0,4	-4,4	2,1	1,1
Almanya	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,6	4,1	1,22
Avusturya	2,1	3,4	3,6	1,5	-3,8	1,9	1,45
Belçika	2,1	2,5	3,4	0,7	-2,3	2,7	1,52
Bulgaristan	7,1	6,9	7,3	6	-3,6	1,3	4,17
Çek Cumhuriyeti	6,4	6,9	5,5	2,7	-4,8	2,3	3,17
Danimarka	2,3	3,9	0,9	-0,5	-4,9	1,9	0,60
Estonya	9,4	10,3	7,7	-5,4	-14,7	2,3	1,60
Finlandiya	2,8	4,1	5,2	0,7	-8,3	3	1,25
Fransa	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2	0,95
GKRY	3,7	4,5	4,8	3,9	-1,8	1,3	2,73
Hırvatistan	4,2	4,8	5,2	2,1	-7,4	-1,7	1,20
Hollanda	2,2	3,5	3,7	1,7	-3,8	1,4	1,45
İngiltere	3	2,5	2,6	-0,6	-4,3	1,9	0,85
İrlanda	5,8	5,9	3,8	-4,4	-4,6	2	1,42
İspanya	3,7	4,2	3,8	1,1	-3,6	0	1,53
İsveç	2,8	4,7	3,4	-0,6	-5,2	6	1,85
İtalya	0,9	2	1,5	-1,1	-5,5	1,7	-0,08
Letonya	10,7	11,9	9,9	-3,6	-14,3	-3,8	1,80
Litvanya	7,7	7,4	11,1	2,6	-14,8	1,6	2,60
Lüksemburg	3,2	5,1	8,4	-0,8	-5,4	5,8	2,72
Macaristan	4,4	3,9	0,4	0,9	-6,6	0,7	0,62
Malta	3,8	1,8	4	3,3	-2,5	3,5	2,32
Polonya	3,5	6,2	7	4,2	2,8	3,6	4,55
Portekiz	0,8	1,6	2,5	0,2	-3	1,9	0,67
Romanya	4,2	8,1	6,9	8,5	-7,1	-0,8	3,30
Slovakya	6,8	8,5	10,8	5,6	-5,4	5	5,22
Slovenya	4	5,7	6,9	3,3	-7,8	1,2	2,22
Yunanistan	0,6	5,7	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	-0,08

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (28.02.2017)

- AB İstihdam Oranının %70'e Çıkarılması

AB üyesi ülkelerin istihdam oranlarının yer aldığı Tablo 19 incelendiğinde, 2000 yılında en yüksek istihdam oranına sahip ülkenin %76,3 ile Danimarka, ikinci ülkenin ise %72,9 ile Hollanda olduğu görülmektedir. En düşük istihdam oranına sahip ülkeler ise %50,4 ile Bulgaristan ve %53,7 ile İtalya'dır. 2005 yılında en

yüksek istihdam oranına sahip ülke %75,9 ile yine Danimarka, en düşük istihdam oranına sahip ülke ise %52,8 ile Polonya'dır. AB istihdam oranı ortalaması %63,4'tür. 2010 yılına gelindiğinde en yüksek istihdam oranını yakalayan AB ülkesi %74,7 ile Hollanda, en düşük istihdam oranının görüldüğü ülke ise %54,9 ile Macaristan olmuştur. AB ortalaması 2010 yılında %64,1'dir. AB ortalamasının en yüksek olduğu yıl %65,7 ile 2008 yılıdır. Ekonomik krizin etkisiyle bazı ülkelerde istihdam oranlarındaki düşüşlerin ciddi boyutlara ulaşması, AB istihdam ortalamasını da sonraki yıllarda aşağıya çekmiştir.



**Tablo 19:** AB Üyesi Ülkelerin İstihdam Oranları (15-64 yaş) (%)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-28	-	63,4	64,3	65,2	65,7	64,5	64,1
Almanya	65,4	65,5	67,2	69,0	70,1	70,3	71,3
Avusturya	68,5	67,4	68,6	69,9	70,8	70,3	70,8
Belçika	60,5	61,1	61,0	62,0	62,4	61,6	62,0
Bulgaristan	50,4	55,8	58,6	61,7	64,0	62,6	59,8
Çek Cumhuriyeti	65,0	64,8	65,3	66,1	66,6	65,4	65,0
Danimarka	76,3	75,9	77,4	77,0	77,9	75,3	73,3
Estonya	60,3	64,8	68,4	69,8	70,1	63,8	61,2
Finlandiya	67,2	68,4	69,3	70,3	71,1	68,7	68,1
Fransa	62,4	63,8	63,7	64,3	64,9	64,1	64,0
GKRY	-	68,5	69,6	71,0	70,9	69,0	68,9
Hırvatistan	-	55,0	55,6	59,0	60,0	59,4	57,4
Hollanda	72,9	73,2	74,3	76,0	77,2	77,0	74,7
İngiltere	71,2	71,8	71,6	71,5	71,5	69,9	69,4
İrlanda	65,2	67,6	68,7	69,2	67,4	61,9	59,6
İspanya	56,3	63,6	65,0	65,8	64,5	60,0	58,8
İsveç	71,8	72,3	73,1	74,2	74,3	72,2	72,1
İtalya	53,7	57,6	58,3	58,6	58,6	57,4	56,8
Letonya	57,6	62,1	65,9	68,1	68,2	60,3	58,5
Litvanya	59,1	62,9	63,6	65,0	64,4	59,9	57,6
Lüksemburg	62,0	63,6	63,6	64,2	63,4	65,2	65,2
Macaristan	56,3	56,9	57,4	57,0	56,4	55,0	54,9
Malta	54,0	53,6	53,9	55,0	55,5	55,3	56,2
Polonya	55,0	52,8	54,5	57,0	59,2	59,3	58,9
Portekiz	68,4	67,3	67,6	67,6	68,0	66,1	65,3
Romanya	63,0	57,6	58,8	58,8	59,0	58,6	60,2
Slovakya	56,8	57,7	59,4	60,7	62,3	60,2	58,8
Slovenya	62,8	66,0	66,6	67,8	68,6	67,5	66,2
Yunanistan	56,5	59,6	60,6	60,9	61,4	60,8	59,1

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (28.02.2017)

- Kadın İstihdam Oranının %60'a Çıkarılması

Tablo 20'de AB üyesi ülkelerde kadın istihdam oranlarına yer verilmiştir. 2000 yılında en yüksek kadın istihdam oranı %71,6 ile Danimarka'da, en düşük kadın istihdam oranı ise %32,7 ile Malta'dadır. 2005 ve sonraki yıllarda da en yüksek kadın istihdam oranı Danimarka'da, ikinci en yüksek oran da İsveç'te

hesaplanmıştır. Aynı yıllarda en düşük kadın istihdam oranı Malta'da, ikinci en düşük oran da İtalya'da bulunmaktadır. AB ortalamalarına bakıldığında 2005 yılında %56,1, 2006'da %57,2, 2007'de %58,1 ve 2008 yılında en yüksek seviyesi olan %58,9'a ulaştıktan sonra 2009 yılında %58,4, son olarak da 2010 yılında %58,2 olarak gerçekleşmiştir.



**Tablo 20:** AB Üyesi Ülkelerde Kadın İstihdam Oranları (15-64 yaş) (%)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-28	-	56,1	57,2	58,1	58,9	58,4	58,2
Almanya	57,8	59,6	61,5	63,2	64,3	65,2	66,2
Avusturya	59,6	61,1	62,2	63,5	64,8	65,2	65,7
Belçika	51,5	53,8	54,0	55,3	56,2	56,0	56,5
Bulgaristan	46,3	51,7	54,6	57,6	59,5	58,3	56,2
Çek Cumhuriyeti	56,9	56,3	56,8	57,3	57,6	56,7	56,3
Danimarka	71,6	71,9	73,4	73,2	74,1	72,7	71,1
Estonya	57,4	63,1	65,6	66,2	66,6	63,2	60,8
Finlandiya	64,2	66,5	67,3	68,5	69,0	67,9	66,9
Fransa	55,4	58,4	58,6	59,6	60,3	59,9	59,8
GKRY	-	58,4	60,3	62,4	62,9	62,3	63,0
Hırvatistan	-	48,6	49,3	51,6	52,7	53,7	52,1
Hollanda	63,5	66,4	67,7	69,6	71,1	71,5	69,3
İngiltere	64,7	65,8	65,8	65,5	65,7	64,9	64,5
İrlanda	53,9	58,3	59,3	60,6	60,1	57,4	55,8
İspanya	41,3	51,8	53,8	55,3	55,4	53,3	52,8
İsveç	70,0	70,2	70,7	71,8	71,8	70,2	69,7
İtalya	39,6	45,4	46,3	46,6	47,2	46,4	46,1
Letonya	53,7	58,2	61,8	63,9	65,2	60,4	59,0
Litvanya	57,8	59,6	61,0	62,0	61,8	60,4	58,5
Lüksemburg	49,5	53,7	54,6	56,1	55,1	57,0	57,2
Macaristan	49,7	51,0	51,1	50,7	50,3	49,6	50,2
Malta	32,7	33,4	33,7	36,0	37,7	38,0	39,5
Polonya	48,9	46,8	48,2	50,6	52,4	52,8	52,6
Portekiz	60,5	61,6	61,8	61,8	62,5	61,5	61,0
Romanya	57,5	51,5	53,0	52,8	52,5	52,0	52,5
Slovakya	51,5	50,9	51,9	53,0	54,6	52,8	52,3
Slovenya	58,4	61,3	61,8	62,6	64,2	63,8	62,6
Yunanistan	41,7	46,0	47,3	47,7	48,6	48,9	48,0

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (28.02.2017)

- Yaşlı İstihdam Oranının %50'ye Çıkarılması

Tablo 21'de, yaşlı istihdamı olarak adlandırılan 55-64 yaş aralığındaki işgücünün AB üyesi ülkelerdeki istihdam oranlarına yer verilmiştir. 2000 yılında en yüksek yaşlı istihdam oranına sahip ülke %64,8 ile İsveç, ikinci en yüksek orana sahip ülke ise %55,7 ile Danimarka'dır. En düşük yaşlı istihdam oranı %20,8 ile

Bulgaristan'da, ikinci en düşük oran %21,3 ile Slovakya'da gerçekleşmiştir. 2005 yılında 2005-2010 yılları arasında en yüksek yaşlı istihdam oranına sahip ülke İsveç, en yüksek ikinci orana sahip ülke ise Danimarka'dır. 2010 yılında İsveç'te yaşlı istihdamı en yüksek oran olan %70,4'ulaşmıştır. Danimarka'da ise 2010 yılında yaşlı istihdam oranı %58,4 olarak ölçülmüştür. 2005 ve 2006 yıllarında %27,2 ve %28,1 ile en düşük yaşlı istihdam oranlarına sahip ülke Polonya, 2007-2010 yılları arasında ise Malta'dır. 2010 yılında AB üyesi ülkeler arasında en düşük yaşlı istihdam oranı Malta'da %31,9 olarak ölçülmüştür. Yaşlı istihdamında AB ortalamaları ise 2005 yılından itibaren sürekli artış sağlamış ve sırasıyla %42,2, %43,3, %44,5, %45,5, %45,9 ve son olarak 2010 yılında en yüksek seviyesi olan %46,2 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 21:** AB Üyesi Ülkelerde Yaşlı İstihdam Oranları (55-64 yaş) (%)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-28	-	42,2	43,3	44,5	45,5	45,9	46,2
Almanya	37,3	45,5	48,1	51,3	53,7	56,1	57,8
Avusturya	28,9	29,9	33,0	36,0	38,8	39,4	41,2
Belçika	26,3	31,8	32,0	34,4	34,5	35,3	37,3
Bulgaristan	20,8	34,7	39,6	42,6	46,0	46,1	44,9
Çek Cumhuriyeti	36,3	44,5	45,2	46,0	47,6	46,8	46,5
Danimarka	55,7	59,5	60,7	58,9	58,4	58,2	58,4
Estonya	45,0	55,7	58,4	59,9	62,3	60,3	53,8
Finlandiya	41,7	52,7	54,5	55,0	56,5	55,5	56,2
Fransa	30,1	38,5	38,1	38,2	38,2	38,9	39,7
GKRY	-	50,6	53,6	55,9	54,8	55,7	56,3
Hırvatistan	-	32,1	34,1	36,6	37,1	39,4	39,1
Hollanda	38,2	46,1	47,7	50,9	53,0	55,1	53,7
İngiltere	50,7	56,8	57,3	57,4	58,0	57,5	57,2
İrlanda	45,3	51,6	53,1	53,9	53,9	51,3	50,2
İspanya	37,0	43,1	44,1	44,5	45,5	44,0	43,5
İsveç	64,8	69,5	69,6	70,0	70,1	70,0	70,4
İtalya	27,7	31,4	32,4	33,7	34,3	35,6	36,5
Letonya	36,1	48,3	53,4	58,0	59,1	52,5	47,8
Litvanya	40,2	49,6	49,7	53,2	53,0	51,2	48,3
Lüksemburg	26,2	31,7	33,2	32,0	34,1	38,2	39,6
Macaristan	22,2	33,0	33,2	32,2	30,9	31,9	33,6
Malta	28,5	31,9	30,7	29,5	30,1	29,1	31,9
Polonya	28,4	27,2	28,1	29,7	31,6	32,3	34,1
Portekiz	50,7	50,4	50,1	51,0	50,7	49,7	49,5
Romanya	49,5	39,4	41,7	41,4	43,1	42,6	40,7
Slovakya	21,3	30,3	33,1	35,6	39,2	39,5	40,5
Slovenya	22,7	30,7	32,6	33,5	32,8	35,6	35,0
Yunanistan	39,0	42,0	42,5	42,7	43,0	42,4	42,4

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (28.02.2017)

- Ar-Ge harcamalarının GSYİH'nin %3'ünü Kapsaması

AB üyesi ülkelerin Ar-Ge harcamalarının GSYİH'ye oranına ilişkin Tablo 22'de, 2005 ve 2006 yıllarında en yüksek oranın sırasıyla %3,39 ve %3,5 ile İsveç'te, 2007-2010 yılları arasında ise sırasıyla %3,35, %3,55, %3,75 ve %3,73 ile Finlandiya'da olduğu görülmektedir. 2005-2010 yılları arasında en düşük oranlar ise

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne aittir. Bu ülkede Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payı 2005 yılında sadece %0,37 olarak gerçekleşmiş, 2010 yılında da ancak %0,44 düzeyine çıkartılabılmıştır. Yaşlı istihdamında AB ortalamaları ise 2005 yılından itibaren sırasıyla %1,74, %1,77, %1,77, %1,84, %1,93 ve 2010 yılında da %1,93 olarak hesaplanmıştır. AB üyesi ülkelerde yaşlı istihdamına ilişkin 2005-2010 yılları ortalaması ise %1,83'tür.





**Tablo 22:** AB Üyesi Ülkelerin Ar-Ge Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ortalama
AB-28	1,74	1,77	1,77	1,84	1,93	1,93	1,83
Almanya	2,42	2,46	2,45	2,6	2,72	2,71	2,56
Avusturya	2,38	2,37	2,43	2,59	2,61	2,74	2,52
Belçika	1,78	1,81	1,84	1,92	1,99	2,05	1,90
Bulgaristan	0,45	0,45	0,43	0,45	0,49	0,56	0,47
Çek Cumhuriyeti	1,17	1,23	1,31	1,24	1,3	1,34	1,27
Danimarka	2,39	2,4	2,51	2,78	3,07	2,94	2,68
Estonya	0,92	1,12	1,07	1,26	1,4	1,58	1,23
Finlandiya	3,33	3,34	3,35	3,55	3,75	3,73	3,51
Fransa	2,04	2,05	2,02	2,06	2,21	2,18	2,09
GKRY	0,37	0,38	0,4	0,39	0,44	0,45	0,41
Hırvatistan	0,86	0,74	0,79	0,88	0,84	0,74	0,81
Hollanda	1,79	1,76	1,69	1,64	1,69	1,72	1,72
İngiltere	1,57	1,59	1,63	1,64	1,7	1,68	1,64
İrlanda	1,19	1,2	1,23	1,39	1,61	1,6	1,37
İspanya	1,1	1,17	1,23	1,32	1,35	1,35	1,25
İsveç	3,39	3,5	3,26	3,5	3,45	3,22	3,39
İtalya	1,05	1,09	1,13	1,16	1,22	1,22	1,15
Letonya	0,53	0,65	0,55	0,58	0,45	0,61	0,56
Litvanya	0,75	0,79	0,8	0,79	0,83	0,78	0,79
Lüksemburg	1,59	1,69	1,61	1,64	1,71	1,51	1,63
Macaristan	0,92	0,99	0,96	0,98	1,14	1,15	1,02
Malta	0,53	0,58	0,55	0,53	0,52	0,62	0,56
Polonya	0,56	0,55	0,56	0,6	0,66	0,72	0,61
Portekiz	0,76	0,95	1,12	1,45	1,58	1,53	1,23
Romanya	0,41	0,45	0,52	0,57	0,46	0,45	0,48
Slovakya	0,49	0,48	0,45	0,46	0,47	0,62	0,50
Slovenya	1,41	1,53	1,42	1,63	1,82	2,06	1,65
Yunanistan	0,58	0,56	0,58	0,66	0,63	0,6	0,60

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (28.02.2017)

### 2.5.2.2. 2020 Hedefleri ve Gerçekleşmeler

- 20-64 Yaş Nüfusunun %75'inin İstihdam Edilmesi

AB 2020 Stratejisi'nin istihdam alanındaki hedefi 20-64 yaş aralığındakilerin %75'inin istihdam edilmesidir. Üye devletlerin işgücü

piyasasındaki farklılıklar dikkate alınarak her ülke için %75 hedefi sabit tutulmamış, bazı ülkelerde daha yüksek, bazı ülkelerde ise daha düşük hedefler belirlenmiştir. Ayrıca İngiltere ulusal reform paketinde istihdam oranına ilişkin herhangi bir hedef belirlememiştir. Üye ülkelerin istihdam hedeflerinin ve 2010-2014 yılları arasında gerçekleşen oranların yer aldığı Tablo 23'e göre AB-28 en yüksek istihdam oranını %69,2 ile 2014 yılında yakalamıştır. Ülkelerin ayrı ayrı hedefleri incelendiğinde en yüksek hedeflerin %80 ile İsveç, Danimarka ve Hollanda tarafından, en düşük hedefin ise %62,9 ile Hırvatistan tarafından belirlendiği görülmektedir. İsveç ve %77 hedef belirleyen Almanya 2014 yılında,2020 hedeflerine ulaşmıştır. Önceki yıllardaki istihdam artışlarını gerçekleştirmeleri koşuluyla Çek Cumhuriyeti, Estonya, İrlanda, Letonya, Litvanya ve Lüksemburg da en geç2020 yılında hedeflerini gerçekleştirmesi beklenmektedir. Ancak Belçika, Bulgaristan, Fransa, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi(GKRY), İspanya ve İtalya'nın hedeflerine ulaşabilmesi olası görülmemektedir. Dolayısıyla AB'nin 2020 yılında %75 olan istihdam oranını gerçekleştirmesi oldukça zordur.

**Tablo 23:** İstihdam Oranları (20-64 yaş) (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	Hedef
AB-28	68,6	68,6	68,4	68,4	69,2	75
Almanya	74,9	76,5	76,9	77,3	77,7	77
Avusturya	73,9	74,2	74,4	74,6	74,2	77
Belçika	67,6	67,3	67,2	67,2	67,3	73,2
Bulgaristan	64,7	62,9	63	63,5	65,1	76
Çek Cumhuriyeti	70,4	70,9	71,5	72,5	73,5	75
Danimarka	75,8	75,7	75,4	75,6	75,9	80
Estonya	66,8	70,6	72,2	73,3	74,3	76
Finlandiya	73	73,8	74	73,3	73,1	78
Fransa	69,3	69,2	69,4	69,5	69,9	75
GKRY	75	73,4	70,2	67,2	67,6	75
Hırvatistan	62,1	59,8	58,1	57,2	59,2	62,9
Hollanda	76,8	76,4	76,6	75,9	75,4	80
İngiltere	73,5	73,5	74,1	74,8	76,2	-
İrlanda	64,6	63,8	63,7	65,5	67	69
İspanya	62,8	62	59,6	58,6	59,9	74
İsveç	78,1	79,4	79,4	79,8	80	80
İtalya	61	61	60,9	59,7	59,9	67
Letonya	64,3	66,3	68,1	69,7	70,7	73
Litvanya	64,3	66,9	68,5	69,9	71,8	72,8
Lüksemburg	70,7	70,1	71,4	71,1	72,1	73
Macaristan	59,9	60,4	61,6	63	66,7	75
Malta	60,1	61,6	63,1	64,8	66,4	70
Polonya	64,3	64,5	64,7	64,9	66,5	71
Portekiz	70,3	68,8	66,3	65,4	67,6	75
Romanya	64,8	63,8	64,8	64,7	65,7	70
Slovakya	64,6	65	65,1	65	65,9	72
Slovenya	70,3	68,4	68,3	67,2	67,7	75
Yunanistan	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	70

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (10.03.2016)

- AB'nin GSYİH'sinin %3'ünün Ar-Ge Harcamalarına Ayrılması

AB'nin araştırma ve geliştirme alanındaki 2020 hedefi GSYİH'sinin %3'ünün bu alana harcanmasıdır. İstihdama ilişkin hedeflerde olduğu gibi buradaki hedefler de üye ülkeler için ayrı ayrı belirlenmiştir. Tablo 24 incelendiğinde, 9 ülkenin %3 ve üzerinde, 18 ülkenin ise %3'ün altında hedef belirlediği, İngiltere'nin

ise istihdam konusunda olduğu gibi Ar-Ge harcamaları için de ulusal programında herhangi bir hedef belirlemediği görölmektedir. AB’de 2020 Stratejisi’nin belirlendiği 2010 yılından itibaren Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payı 2013 yılına kadar sürekli artmakta iken, 2014 yılında herhangi bir artış olmamış bir önceki yıllarla aynı gerçekleşmiştir. AB’de üye ülkeler arasında en yüksek hedef %4 ile Finlandiya ve İsveç için, en düşük hedef ise %0,5 ile GKRY için belirlenmiştir. Çek Cumhuriyeti’nin 2010, Danimarka’nın ise 2012 yılında hedeflerine ulaştığı görölmektedir. 2014 yılında en yüksek oran %3,17 ile Finlandiya’da en düşük oran ise %0,38 ile Romanya’da ölçülmüştür. Estonya, Finlandiya, İrlanda, İspanya, İsveç, Lüksemburg, Portekiz, ve Romanya’nın 2014 yılındaki Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payları, başlangıç yılı olan 2010’daki değerlerin altına düşmüştür. Yıllar itibariyle üye ülkelerin büyük çoğunluğunda verilerin dalgalı bir seyir izlediği, çok az ülkede artış, bazı ülkelerde ise azalış trendinin hakim olduğu, ilave tedbirler alınmaz ise bu haliyle AB’nin %3’lük hedefi yakalamasının mümkün görünmediği söylenebilir.

**Tablo 24:** Ar-Ge Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	Hedef
AB-28	1,93	1,97	2,01	2,03	2,03	3
Almanya	2,71	2,79	2,87	2,83	2,84	3
Avusturya	2,74	2,68	2,89	2,96	2,99	3,76
Belçika	2,05	2,15	2,36	2,42	2,46	3
Bulgaristan	0,59	0,55	0,62	0,65	0,8	1,5
Çek Cumhuriyeti	1,34	1,56	1,79	1,91	2	1
Danimarka	2,94	2,97	3,03	3,08	3,08	3
Estonya	1,58	2,34	2,16	1,74	1,46	3
Finlandiya	3,73	3,64	3,42	3,3	3,17	4
Fransa	2,18	2,19	2,23	2,24	2,26	3
GKRY	0,45	0,46	0,43	0,46	0,47	0,5
Hırvatistan	0,74	0,75	0,75	0,81	0,79	1,4
Hollanda	1,72	1,9	1,94	1,96	1,97	2,5
İngiltere	1,69	1,69	1,63	1,69	1,72	-
İrlanda	1,62	1,56	1,58	1,58	1,55	2
İspanya	1,35	1,32	1,27	1,24	1,2	2
İsveç	3,22	3,25	3,28	3,3	3,16	4
İtalya	1,22	1,21	1,27	1,3	1,29	1,53
Letonya	0,6	0,7	0,66	0,6	0,68	1,5
Litvanya	0,78	0,9	0,9	0,95	1,02	1,9
Lüksemburg	1,53	1,5	1,29	1,31	1,24	2,3
Macaristan	1,15	1,2	1,27	1,41	1,38	1,8
Malta	0,64	0,69	0,86	0,85	0,85	2
Polonya	0,72	0,75	0,89	0,87	0,94	1,7
Portekiz	1,53	1,46	1,38	1,33	1,29	2,7
Romanya	0,45	0,49	0,48	0,39	0,38	2
Slovakya	0,62	0,67	0,81	0,83	0,89	1,2
Slovenya	2,06	2,42	2,58	2,6	2,39	3
Yunanistan	0,6	0,67	0,69	0,8	0,83	1,21

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (23.03.2016)

## 2.6. Avrupa Birliği'nde Pasif İstihdam Politikalarından Aktif İstihdam Politikalarına Geçiş

II. Dünya Savaşı öncesinde mesleki eğitim ve yeni iş yaratılması gibi işgücü piyasasıyla ilgili birçok program uygulanıyor olmasına karşın bu programlar aktif istihdam politikası adıyla anılmamaktaydı. İsveçli iktisatçılar Gösta Rehn ve

Rudolph Meidner tarafından aktif istihdam politikaları, ilk defa, 1948 yılında “*tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji*” olarak ifade edilmiştir. 1960’lı yıllardan itibaren OECD’nin de desteklediği bu politikaların popülerliği günden güne artmıştır. Pasif istihdam politikaları işsizliği sadece tazmin etmekten, aktif istihdam politikaları ise işgücü piyasalarındaki yapısal problemlerin çözümü ve uzun dönemli işsizliğin giderilmesi konularındaki etkinliği nedeniyle hükümetler tarafından daha çok tercih edilen politikalar olmuştur (Biçerli, 2014: 496).

1970’li yıllarda yaşanmış olan petrol krizleri sonucunda AB ve OECD ülkelerinde işsizliğin giderek artması aktif istihdam politikalarını gündeme getirmiştir. 1965’te AB üyesi ülkelerde %3,4, OECD üyesi ülkelerde %2 olan işsizlik oranı 1994 yılına gelindiğinde AB üyesi ülkelerde %7,8’e, OECD üyesi ülkelerde ise %11,2’ye çıkmıştır (Varçın, 2004: 7). 1970’lerin başlarından itibaren AB ülkeleri ve ABD’de işsizliğin artma eğilime girmesi ile işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarının yaygınlaşmaya başlaması arasında ilişki kurulmaktadır. Talebi arttırmaya yönelik politikaların istihdam artışı üzerinde etkisi yadsınamazken bununla beraber enflasyonu arttırma riski de mevcuttur. Diğer taraftan enflasyonla mücadele etmek için uygulanan daraltıcı politikalar ise talebi azaltan ve buna bağlı olarak işsizliği arttıran bir etkiye sahiptirler. Böylece, işsizlik sorununun çözümü için yalnızca işsizliğin tazmin edilmesinin yeterli olmadığı anlaşılmış ve bununla birlikte işsizlerin iş bulmalarını kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması zarureti doğmuştur (Biçerli, 2004: 71).

1970’lerin sonuyla birlikte küresel ve bölgesel ekonomik bütünleşme, OECD ülkelerinin büyüme oranlarında azalma, yoğun rekabet, hızlı teknolojik değişimler, azalan yatırımlar ve verimlilik artışındaki düşüş batı ekonomilerinin yeniden yapılanmasına yol açmıştır. Özellikle OECD ülkelerinde üretim artışına uygun biçimde emek verimliliğindeki artış oranlarında 1980 ve 1990’larda görülen düşüşler, reel ücretlerin artmasını yavaşlatmış, bu yavaşlama da refah harcamalarının artırılmasını ve gelirin yeniden dağılımını kısıtlamıştır. 1980’lerin sonu ve 1990’larda ekonomik küreselleşmenin hızlanması ve yoğunlaşması devletlerin politik

ve ekonomik temellerini ciddi bir şekilde dönüştürmüştür. Ekonomi politikaları için dışa açıklık ve küreselleşmiş piyasalar belirleyici güç haline gelirken, finansal piyasalar serbestleşmiş, talep yanlı ekonomi politikalarından arz yanlı politikalara geçilmiştir. Yine bu değişimin paralelinde devletlerin ekonomideki rolünün azaltılması gerektiğinin üzerinde durulmuş ve sosyal devlet harcamalarının sürdürülebilmesinin imkansız olduğu görülerek, devletler, harcamaları kıstak, gelirleri artırmak amacıyla yeni reformlar yapmaya yönelmişlerdir. Bu kapsamda sosyal güvenlik sisteminde emeklilik programlarıyla ilgili değişikliklere gidilmiş ayrıca çalışma çağındaki nüfusa yönelik olarak başta işsizlik sigortası olmak üzere malullük, hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı gibi sigortalardan yararlanma koşulları, yararlanma süresi ve kapsamı gibi konularda düzenlemeler yapılarak yararlanma şartları zorlaştırılmış ve harcamalar kısılmaya çalışılmıştır (Öztürk, 2001: 107-116).

1990'lardan itibaren gelişmiş ülke ekonomilerinde işsizlik oranlarının %10'lar düzeyine ulaşması ile birlikte devletler, işsizlikle mücadele edebilmek için daha radikal politikalar geliştirmeye başlamışlardır (Germir, 2013: 9). OECD'ye bağlı ülkelerin çalışma bakanlarının 1992 yılında yaptıkları toplantıda, artan işsizlikle mücadele edebilmek ve işgücünün büyük bölümünü çalışma yaşamına sokabilmek için, kamunun emek piyasalarına yaptığı harcamaların pasif politikalardan aktif politikalara kaydırılması gerektiğini öngörmeleri, aktif istihdam politikalarının popülaritesinin artmasına neden olmuştur (Larsen ve Stamhus, 1999: 9).

Tablo 25'de Avrupa Birliği ülkelerinin ve bazı seçilmiş AB üyesi ülkelerin Pasif İstihdam Politikaları (PİP)'na yaptıkları kamu harcamalarına yer verilmiştir. Ancak bazı yıllara ait verilere ulaşılammıştır. Tabloya göre, küresel ekonomik krizin başladığı yıl olan 2008'de AB-28'de PİP'lere toplam yaklaşık 124 milyar avroluk harcama yapılmış, sonraki yıl ise önemli düzeyde bir artışla 171 milyar avro harcanmış, en yüksek harcama ise 2010 yılında 174 milyar avro olarak gerçekleşmiştir. En yüksek harcama 43 milyar avro ile 2015 yılında Fransa'da, en düşük harcama ise 53 milyon avro ile Bulgaristan'da yapılmıştır. Genel olarak 2008

krizinin yaşandığı yıldan sonra tüm ülkelerde PİP'lere yapılan harcamalarda artışlar olduğu ancak 2011 yılından itibaren bazı ülkelerin krizi çabuk atlmasıyla birlikte harcamalarının da düştüğü fakat bazı ülkelerde ise harcamalardaki artışların devam ettiği görülebilmektedir.

**Tablo 25:** AB 28 ve Bazı Seçilmiş Ülkelerde Pasif İstihdam Politikalarına Yapılan Kamu Harcamaları (Milyar Avro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AB-28	123,91	170,63	174,44	160,53	-	-	-	-
Almanya	25,85	35,75	33,04	26,68	26,00	28,20	27,36	26,70
Bulgaristan	0,053	0,134	0,162	0,163	0,183	0,183	0,175	-
Danimarka	2,83	3,85	4,20	3,96	4,17	4,20	3,71	3,47
Finlandiya	2,50	3,24	3,20	2,78	2,80	3,27	3,74	4,05
Fransa	30,11	35,49	37,13	37,13	39,32	41,52	42,73	43,08
Hollanda	6,60	8,53	9,14	8,75	10,43	12,68	13,09	12,33
İspanya	20,54	31,38	33,00	30,14	31,57	29,61	25,39	-
İtalya	11,36	19,55	21,09	20,33	24,12	24,37	24,90	21,26
Portekiz	1,70	2,21	2,40	2,26	2,70	2,81	2,30	1,81
Yunanistan	1,10	1,62	1,61	-	-	1,16	0,92	-

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database> (15.03.2017)

Avrupa Birliği'nde ve bazı AB üyesi ülkelerde Aktif İstihdam Politikaları(AİP)'na yapılan kamu harcamalarının yer aldığı Tablo 26'ya göre tüm üye ülkelerin yaptığı toplam kamu harcamasının 2008 yılında 83 milyar avro olduğu, izleyen iki yıl boyunca artış yaşandığı ve en yüksek seviyesi olan 97 milyar avroya 2010 yılında ulaştıktan sonra 2011 yılında tekrar 87 milyar avroya düştüğü görülmektedir. Tablo için seçilmiş ola üye devletlerden AİP'lere en çok pay ayıran ülke 2009 yılında 24,51 milyar avro ile Almanya, en az pay ayıran ülke ise 2010 yılında 50 milyon avro ile Bulgaristan olmuştur.



**Tablo 26:** AB 28 ve Bazı Seçilmiş Ülkelerde Aktif İstihdam Politikalarına Yapılan Kamu Harcamaları (Milyar Avro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AB-28	83,23	91,19	97,44	87,45	-	-	-	-
Almanya	22,43	24,51	23,09	20,86	18,58	18,13	19,13	19,17
Bulgaristan	0,11	0,09	0,05	0,07	0,09	0,15	0,09	-
Danimarka	2,93	3,41	4,60	4,69	4,64	4,69	5,09	5,26
Finlandiya	1,45	1,50	1,79	1,85	1,90	1,97	2,10	2,02
Fransa	16,42	19,49	22,51	19,24	19,15	20,07	21,63	21,96
Hollanda	6,08	6,81	6,10	6,58	5,65	5,42	5,50	5,22
İspanya	7,71	8,28	8,96	8,51	-	5,26	5,75	-
İtalya	6,68	6,08	5,58	5,52	6,01	5,93	5,33	7,61
Portekiz	0,921	1,27	1,16	0,98	0,80	0,82	0,96	0,96
Yunanistan	0,36	0,52	0,52	-	-	0,37	0,61	-

**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database> (15.03.2017)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM, İŞGÜCÜ PİYASASI VE İŞSİZLİK

#### 3.1. İşgücü Piyasasının Yapısı ve Özellikleri

Türkiye'deki işgücü piyasasına bakıldığında, gelişmiş ülkelere kıyasla tarım sektöründe yüksek istihdama karşılık düşük verimliliğin olduğu, işgücüne katılım oranının özellikle kadınlarda oldukça yetersiz olduğu ve işgücünün ortalama eğitim düzeyinin düşük seyrettiği bir durum ile karşılaşmaktadır (TÜSİAD, 2004: 29).

##### 3.1.1. İstihdamın Sektörel Dağılımı ve Bazı Ülkeler Karşısındaki Durumu

Tablo 27'ye göre Cumhuriyet'imizin ilan edildiği yıl, tarımda istihdam edilenlerin tüm istihdam içerisindeki payı %89,9, sanayinin %3,5, inşaatın %0,8 ve hizmetlerin ise %5,7'dir. 1950'li yıllardan itibaren tarımda istihdam edilenlerin oranı belirgin bir şekilde düşmeye, sanayi ve özellikle de hizmetler sektöründe ise artmaya başlamıştır. 1980 yılına gelindiğinde tarımdaki istihdam oranı düşmeye devam ederek %50,6'ya gerilemiş, hizmetler sektöründe ise artmaya devam ederek %25,1'e ulaşmıştır. 2005 yılına gelindiğinde ibre neredeyse tam tersine dönmüş ve tarım sektöründe çalışanların toplam istihdam içindeki payı %25,5'e düşerken, hizmetler sektöründe %47,3, sanayi sektöründe %21,6 olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılında tarımdaki istihdam oranının %20,6, hizmetler sektöründe %52,2, sanayi sektöründe %20 ve inşaat sektöründe %7,2 olduğu görülmektedir.

**Tablo 27:** İstihdam Edilenlerin İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı (%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmetler
1923	89,9	3,5	0,8	5,7
1930	87,5	4,2	2,2	6,1
1940	86,0	6,6	2,2	5,2
1950	84,3	6,4	2,2	7,1
1960	69,8	7,9	3,3	13,3
1970	59,9	11,0	4,8	19,0
1980	50,6	13,9	5,4	25,1
1990	46,9	15,3	4,8	33,0
2000	36,0	17,7	6,3	40,0
2005	25,5	21,6	5,6	47,3
2010	23,3	21,1	6,6	49,1
2011	23,3	20,8	7,2	48,7
2012	22,1	20,5	7,2	50,2
2013	21,2	20,7	7,2	50,9
2014	21,1	20,5	7,4	51,0
2015	20,6	20,0	7,2	52,2

**Kaynak:** TÜİK İstatistik Göstergeler 1923-2011,s.137-138, 2012 ve <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (31.03.2016)

1923 yılında %89,9 olan tarımda istihdam edilenlerin toplam istihdama oranı 2015 yılına gelindiğinde %20,6'ya düşmüştür. Önceki bölümde görüldüğü üzere AB-28 ortalaması %5 iken, ülkemizde bu oranın hala çok yüksek seviyelerde olduğu söylenebilir. Tarım sektöründeki yüksek istihdama karşın tarımsal üretim miktarında verimlilik anlamında gelişmiş ülkelere göre oldukça yetersiz olduğu görülebilmektedir. Bir dekar topraktan elde edilen tahıl üretim miktarlarını içeren Tablo 28'e göre, 1970 yılında 376,8 kg ile Hollanda en yüksek üretim miktarını gerçekleştirmiştir. Hollanda'yı, 300 kg'nın üzerinde üretim gerçekleştiren beş ülke izlerken, üç ülkenin üretim miktarları ise 200-300 kg arasına tekabül etmektedir. Tabloya göre Brezilya'nın 140,9 kg üretimine karşılık Türkiye'nin ise 121,5 kg ile Brezilya'nın biraz gerisinde olduğu görülmektedir. 1980 yılına gelindiğinde tüm

ülkelerin üretim miktarlarını arttırdığı, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bazı ülkelerde ise bu artışın diğerlerine oranla daha yüksek olduğu söylenebilir. Nitekim 1980 yılında dekar başına 185,5 kg tahıl üretimi gerçekleştiren Türkiye, 157,6 kg üretim gerçekleştiren Brezilya'yı geride bırakmıştır. Ancak 1990'lı yılların başlarına kadar Brezilya'dan daha fazla tahıl üretimi gerçekleştiren Türkiye, 1995 yılından itibaren tekrar Brezilya'nın gerisine düşmüş ve aradaki farkın açılmasına da engel olamamıştır. Tabloda yer alan ülkeler arasında 2014 yılında en düşük üretim 283,1 kg ile yine Türkiye'de, ülkemizden sonraki en düşük üretim ise 367 kg ile Kanada'da gerçekleşmiştir. En yüksek üretimi gerçekleştiren ülkelere bakıldığında ise 907,4 kg ile Hollanda ilk sırada yer almaktadır. Hollanda'yı 847,4 kg ile İrlanda ve 805 kg ile Almanya takip etmektedir. Komşularımızdan Bulgaristan'da 2014 yılında 486,1 kg, Yunanistan'da ise 474,6 kg tahıl üretimi gerçekleşmiştir.

**Tablo 28:** Türkiye ve Bazı Ülkelerde Tahıl Üretimi (kg/da)

	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2014
ABD	315,5	377,2	475,5	464,5	585,4	645,1	698,8	763,7
Almanya	318,0	422,8	541,1	610,8	645,3	672,3	671,8	805,0
Brezilya	140,9	157,6	175,5	251,3	266,1	288,3	404,1	464,1
Bulgaristan	312,4	370,5	395,4	306,9	245,9	338,7	402,0	486,1
Fransa	337,4	485,4	608,3	645,8	724,0	698,1	672,2	582,9
Hollanda	376,8	568,9	699,0	776,9	790,6	820,0	856,9	907,4
İrlanda	363,4	465,1	657,7	666,9	784,2	701,5	745,5	847,4
İtalya	275,5	352,1	394,5	466,9	499,4	536,1	532,3	570,9
Kanada	211,1	214,1	263,6	270,0	280,6	321,6	348,0	367,0
Türkiye	121,5	185,5	221,4	203,8	231,1	262,6	272,7	283,1
Yunanistan	211,3	332,2	303,6	375,1	390,0	403,4	463,2	474,6

**Kaynak:** <http://faostat3.fao.org/download/Q/QC/E> (04.04.2016)

Türkiye ile diğer bazı ülkelerin tarımda istihdam edilenlerin toplam istihdama oranlarını gösteren Tablo 29'de, 1985 yılında en yüksek oranın %45 ile Türkiye'ye ait olduğu, en yakın takipçi olarak %29 ile Brezilya ve Yunanistan'ın yer aldığı, en düşük oranın ise %3 ile Amerika olduğu görülmektedir. Tabloda yer alan tüm

ülkelerde genel olarak tarımda istihdam edilenlerin oranının sürekli düşme eğiliminde olduğu, ancak bazı ülkelerde zaman zaman küçük dalgalanmaların yaşandığı, fakat hiçbir ülkede başlangıç yılına göre artışın olmadığı söylenebilir. 2014 yılında tarımda istihdam edilenlerin oranı Almanya'da %1, Kanada ve Hollanda'da %2, Fransa'da %3 gibi düşük seviyelerde iken bu oran seçili ülkeler arasında en yüksek %20 ile Türkiye'dedir. Yaklaşık 30 yıl gibi bir sürede ülkemizde tarımda istihdam edilenlerin oranı %45'ten %20'ler seviyesine düşmüştür ancak AB üyesi ülkelere göre hala çok yüksek düzeyde olduğu söylenebilir. 2014 yılında Türkiye'nin en yakın takipçileri yaklaşık %15 (2014 yılına ait veri bulunmamaktadır) ile Brezilya ve %13 ile Yunanistan'dır. Bu ülkelerin 30 yıllık seyrine bakıldığında da ülkemizdeki düşüşe benzer nitelikte olduğu görülmektedir. Şöyle ki Brezilya'da %29'dan %15'e, Yunanistan'da ise %29'dan %13'e gerilemiştir.

**Tablo 29:** Türkiye ve Bazı Ülkelerde Tarımda İstihdam Edilenlerin Toplam İstihdama Oranı (%)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
ABD	3	3	3	3	2	2	*	*	*	*
Almanya	*	*	3	3	2	2	2	1	1	1
Brezilya	29	23	26	19	21	17	16	15	15	*
Bulgaristan	21	19	24	12	8	7	7	6	7	7
Fransa	7	6	5	4	4	3	3	3	3	3
Hollanda	5	5	4	3	3	3	2	2	2	2
İrlanda	16	15	12	8	6	5	5	5	6	6
İtalya	11	9	7	5	4	4	4	4	3	4
Kanada	5	4	4	3	3	2	2	2	2	2
Türkiye	45	47	43	36	30	22	23	22	22	20
Yunanistan	29	24	20	16	12	12	12	13	13	13

**Kaynak:** <http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?page=2> (03.04.2016)

\* Veri bulunmamaktadır.

### 3.1.2. İşgücüne Katılım Oranı

İşgücü piyasasının temel göstergelerinden olan işgücüne katılım oranlarının yer aldığı Tablo 30 incelendiğinde, başlangıç yılı olan 2005'te en yüksek oranlar %73,2 ile Çin ve onu takiben %70,2 ile Brezilya'dadır. En düşük oranlar ise %46,4 ile Türkiye, %49 ile İtalya ve %50,2 ile Bulgaristan'da ölçülmüştür. 2005 yılından 2013 yılına kadar geçen döneme bakıldığında; bazı ülkelerde küçük dalgalanmalar olmakla birlikte işgücüne katılım oranlarının ABD, Brezilya, Çin, Güney Kore, Hollanda, İrlanda ve Kanada'da düştüğü, Fransa ve Yunanistan'da aynı kaldığı, Almanya, Bulgaristan, İtalya ve Türkiye'de ise arttığı görülmektedir. Bu dönemde Almanya 1,5 puan, Bulgaristan 3,1 puan, İtalya sadece 0,1 puan arttırırken en yüksek artış 4,4 puan ile Türkiye'de gerçekleşmiştir. Hatta artış miktarı oransal olarak hesaplandığında bu farkın daha da büyüyeceği göz önünde bulundurulmalıdır.

**Tablo 30:** Türkiye ve Bazı Ülkelerde İşgücüne Katılım Oranı (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ABD	65	65,1	64,9	64,9	64,3	63,5	63	62,9	62,5
Almanya	58,4	58,8	59,1	59,2	59,3	59,3	59,9	59,8	59,9
Brezilya	70,2	69,9	69,5	69,7	69,8	70	69,9	69,9	69,8
Bulgaristan	50,2	52,2	53,7	55,1	54,3	53,3	52,6	53,1	53,3
Çin	73,2	72,6	72,1	71,6	71,2	70,7	71	71,1	71,3
Fransa	55,9	55,8	55,9	56	56,2	56,2	56	56,1	55,9
Güney Kore	61,5	61,4	61,4	60,9	60,2	60,3	60,5	60,8	61
Hollanda	64,5	64,8	65,7	66,2	66,3	64,6	64,3	64,7	64,4
İrlanda	62,2	63	63,6	63,1	62	60,9	60,4	60,2	60,5
İtalya	49	49	48,8	49,1	48,5	48,2	48,1	49	49,1
Kanada	66,6	66,6	67,1	67,3	66,8	66,6	66,4	66,3	66,2
Türkiye	46,4	46,3	46,2	46,9	47,9	48,8	49,9	50	50,8
Yunanistan	53,2	53,5	53,4	53,4	53,9	54	53,4	53,2	53,2

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (31.03.2016)

Kadınların işgücüne katılım oranı, ülkeler, kültürler hatta aynı ülke içerisindeki bölgeler bakımından da farklılık göstermekle birlikte, kadınların işgücüne katılımını etkileyen ekonomik ve ekonomik olmayan olarak adlandırılan iki temel faktör vardır. Ekonomik faktörler kadınların ev işleri ile çocuk ve yaşlı bakımına yönelik hizmetleri başka birisine ücret karşılığı gördürdüğünde oluşan maliyet ile çalışması halinde elde edeceğini düşündüğü geliri karşılaştırdığında ortaya çıkmaktadır. Çalışılarak kazanılan gelir, ev işleri ile çocuk ve yaşlı bakımı için katlanılacak maliyetlere oranla düşük kalıyorsa kadınlar çalışmayı tercih etmeyeceklerdir. Çalışmanın getirisi ne kadar yüksek olursa, kadınların çalışma hayatına katılma ihtimali o kadar artmaktadır (Gürsel, Uysal ve Acar, 2011: 2).

Kadınların işgücüne katılım oranlarını içeren Tablo 31'e göre 2005 yılında en yüksek orana sahip ülkeler sırasıyla %66,5 ile Çin, %60,9 ile Kanada ve %58,9 ile Brezilya iken en düşük orana sahip ülkeler ise %23,3 ile Türkiye, %37,7 ile İtalya ve %42,1 ile Yunanistan'dır. 2013 yılına gelindiğinde kadınların işgücüne katılım oranlarının ABD ve Çin'de düştüğü diğer 11 ülkede ise arttığı görülmektedir. Bu dönemde en yüksek artışı gerçekleştiren ülke 2005'teki %23,3'lük oranı 2013 yılında %30,8'e çıkartan Türkiye olmuştur. Buna rağmen 2013 yılında kadınların işgücüne katılım oranının en düşük olduğu ülke hala Türkiye, ikinci sıradaki ülke ise %39,6 ile İtalya'dır. 2013 yılında bu konudaki liderliğini %63,9'luk oran ile korumaya devam eden Çin'in hemen arkasından da %61,6'luk oran ile Kanada gelmektedir.

**Tablo 31:** Türkiye ve Bazı Ülkelerde Kadınların İşgücüne Katılım Oranı (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ABD	58,3	58,4	58,3	58,5	58,2	57,6	57	56,8	56,3
Almanya	50,6	51,4	52	52,1	52,5	52,7	53,5	53,5	53,6
Brezilya	58,9	58,7	58,4	58,5	58,9	59,4	59,5	59,5	59,4
Bulgaristan	44,6	46,7	47,9	48,7	48	47,5	47,2	47,8	47,9
Çin	66,5	65,8	65,2	64,6	64,1	63,5	63,7	63,8	63,9
Fransa	49,9	50	50,3	50,5	50,9	50,9	50,8	50,9	50,7
Güney Kore	50	50,2	50,2	49,9	49	49,3	49,5	49,9	50,1
Hollanda	56,8	57,3	58,5	59,3	59,7	58,2	58,2	58,7	58,5
İrlanda	51,9	52,9	54,1	54	53,6	53,1	52,9	52,7	53,1
İtalya	37,7	37,9	37,8	38,5	38	38	38,1	39,4	39,6
Kanada	60,9	61,2	61,9	62,1	61,9	61,8	61,7	61,6	61,6
Türkiye	23,3	23,6	23,6	24,5	26	27,6	28,8	29,5	30,8
Yunanistan	42,1	42,5	42,4	42,5	43,5	44,1	43,9	44,2	44,2

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (31.03.2016)

Tablo 32’de Türkiye’de işgücüne katılım oranlarının cinsiyete göre dağılımı verilmektedir. 1990 yılından 2015 yılına kadar son 25 yıllık süreçte en yüksek işgücüne katılım oranları, kadınlarda %34,2 ile 1990 yılında, erkeklerde %80,3 ile 1991 yılında ve toplamda da %57 ile yine 1991 yılında gerçekleşmiştir. En düşük oranlar ise kadınlarda %23,3 ile 2005’te, erkeklerde %69,8 ile 2007 yılında, toplamda da %46,2 ile 2007 yılında ortaya çıkmıştır. Küçük dalgalanmalar göz ardı edilirse 1990 yılından 2000’li yılların ortalarına kadar hem erkeklerin hem de kadınların işgücüne katılım oranları genel olarak düşme eğilimine girmiş, 2000’lerin ortasından itibaren tekrar artmaya başlamıştır. Ancak hala 25 yıl önceki işgücüne katılım oranlarına ulaşılabilmiş değildir. İşgücüne katılımı artırmaya yönelik uygulanan aktif istihdam politikalarına sonraki bölümde ayrıntılarıyla değinilecektir.



**Tablo 32:** Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranı (%)

Yıllar	Toplam	Erkek	Kadın	Yıllar	Toplam	Erkek	Kadın
1990	56,6	79,7	34,2	2003	48,3	70,4	26,6
1991	57,0	80,3	34,1	2004	48,5	72,1	25,3
1992	56,0	79,7	32,7	2005	46,4	70,6	23,3
1993	52,2	78,1	26,8	2006	46,3	69,9	23,6
1994	54,6	78,5	31,3	2007	46,2	69,8	23,6
1995	54,1	77,8	30,9	2008	46,9	70,1	24,5
1996	53,7	77,3	30,6	2009	47,9	70,5	26,0
1997	52,6	76,8	28,8	2010	48,8	70,8	27,6
1998	52,8	76,7	29,3	2011	49,9	71,7	28,8
1999	52,7	75,8	30,0	2012	50,0	71,0	29,5
2000	49,9	73,7	26,6	2013	50,8	71,5	30,8
2001	49,8	72,9	27,1	2014	50,5	71,3	30,3
2002	49,6	71,6	27,9	2015	51,3	71,6	31,5

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (31.03.2016)

### 3.1.3. İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Vasıflı ve iyi eğitilmiş bir işgücünün mevcut olması, bunların toplam işgücü içerisindeki payı ile emek faktörünün bilgi ve becerisini kullanma düzeyi ülkelerin gelişebilmesi açısından oldukça önemlidir. Gelişmiş ülkelerde iyi eğitilmiş ve vasıflı işgücünün toplam işgücüne oranının yüksek olduğu görülmektedir (Taş ve Bozkaya, 2012:158). Türkiye’de ise bu durum biraz daha karmaşık bir yapıya sahiptir.

Tablo 33’de Türkiye’de işgücünün eğitim durumuna göre dağılımı verilmiştir. 1990 yılında okuryazar olmayanların işgücü içerisindeki payı %14,8 iken, lise altı eğitimlilerin oranı %69,7, lise ve dengi okul mezunlarının %10,3 ve yüksek öğretim mezunlarının payı ise sadece %5,3’tür. 1990 yılından 2015 yılına kadar geçen süre içerisinde, okuryazar olmayanlar ile lise altı eğitimlilerin işgücündeki payı sürekli olarak düşmekte, lise ve dengi okul mezunlarının payı 2005 yılına kadar sürekli artmasına rağmen 2005’ten itibaren küçük dalgalanmalar ile

birlikte yatay bir seyir izlemekte, yükseköğretim mezunlarının işgücü içerisindeki payı ise sürekli olarak artmaktadır. Bu durum işgücünün ortalama eğitim düzeyinde belirgin bir artış olduğunu göstermektedir. 1990 yılında toplam %15,6 olan lise ve üzeri eğitim görmüşlerin işgücü içerisindeki payı 25 yıl sonra %41,4'e yükselmiştir. Fakat işgücünün %3,8'i hala okuryazar olmayanlardan ve %54,8'i lise altı eğitimlilerden oluşmaktadır. Lise ve dengi okul mezunları işgücünün %20,2'sini, yükseköğretim mezunları ise %21,2'sini oluşturmaktadır.

**Tablo 33:** Türkiye'de İşgücünün Eğitim Durumu (%)

Yıllar	Okuryazar olmayanlar	Lise altı eğitimliler	Lise ve dengi	Yükseköğretim
1990	14,8	69,7	10,3	5,3
1995	9,7	69,4	14,6	6,3
2000	8,6	65,3	17,3	8,8
2005	5,2	60,8	21,7	12,3
2010	4,5	59,3	20,4	15,8
2011	4,5	58,7	20,1	16,7
2012	4,3	57,2	20,3	18,3
2013	4,1	56,4	20,5	19,1
2014	4,1	55,9	20,2	19,8
2015	3,8	54,8	20,2	21,2

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> (14.04.2016)

Cinsiyete göre işgücünün eğitim durumunun yer aldığı Tablo 34 incelendiğinde, 1990 yılında okuryazar olmayanların toplam işgücüne oranı kadınlarda %30,2 iken erkeklerde %8; lise altı eğitimlilerin işgücüne oranı ise kadınlarda %55,8 iken erkeklerde %75,8 olduğu görülmektedir. Günümüzden sadece 26 yıl kadar önce kadın işgücünün neredeyse üçte birinin okuma yazma bilmediği, sadece %14'ünün lise ve yükseköğretim mezunlarından oluştuğu, erkeklerin de %83,8'inin eğitimsiz ve lise altı eğitimlilerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Okuryazar olmayan kadın işgücünün payı 1990 yılından 2015 yılına kadar sürekli azalmasına ve %30,2'den %8,7'ye düşmesine rağmen hala çok yüksek olduğu söylenebilir. Hatta

1990 yılında okuryazar olmayan kadınların oranı erkeklerin oranının yaklaşık 4 katı iken 2015 yılına gelindiğinde yaklaşık 6 katı olmuş, yani görece olarak kadın işgücünün oranı erkeklere göre artmıştır. 1990 yılında lise ve dengi okul mezunlarının işgücündeki payı kadınlarda %9,3, erkeklerde %10,7; yükseköğretim mezunlarının işgücü içerisindeki payı ise kadınlarda %4,7, erkeklerde %5,5'tir. 2005 yılında lise ve dengi okul mezunlarının oranı en yüksek seviyesine ulaşmış ve kadınlarda %18,6, erkeklerde %22,8 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda küçük düşüşler ile birlikte yatay bir seyir izlediği görülmüş olup, 2015 yılında kadınlarda %16,7, erkeklerde %21,8 olmuştur. En büyük değişim yükseköğretim mezunu kadın işgücünde yaşanmıştır. Şöyle ki 1990 yılında kadın işgücünün toplam işgücündeki payı %4,7 iken 25 yıl sonra 2015 yılında yaklaşık 6 kat artıp %26,9 ulaşmıştır. Erkeklerde ise bu oran 1990 yılında %5,5 iken 2015 yılında %18,6 olmuştur. Sonuç olarak, eğitim düzeyi açısından iki uç nokta olan okuryazar olmayan işgücü ile yükseköğretim mezunu olan işgücünün daha büyük bir kısmının kadınlardan oluştuğu, diğer eğitim düzeylerinde ise çoğunluğu erkeklerin oluşturduğu görülmektedir.

**Tablo 34:** Türkiye’de Cinsiyete Göre İşgücünün Eğitim Durumu (%)

Yıllar	Okuryazar olmayanlar		Lise altı eğitilmişler		Lise ve dengi		Yükseköğretim	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
1990	30,2	8,0	55,8	75,8	9,3	10,7	4,7	5,5
1995	21,5	4,8	59,7	73,3	12,0	15,7	6,8	6,2
2000	20,6	4,2	53,5	69,6	14,7	18,2	11,2	7,9
2005	13,4	2,4	51,5	64,0	18,6	22,8	16,5	10,8
2010	10,7	2,0	51,5	62,4	17,3	21,7	20,5	13,9
2011	10,7	1,9	51,7	61,6	16,6	21,5	21,1	14,9
2012	10,0	1,8	50,5	60,1	16,4	21,9	23,1	16,2
2013	9,6	1,7	49,6	59,3	16,8	22,1	23,9	16,9
2014	9,3	1,8	48,9	59,0	16,7	21,8	25,1	17,4
2015	8,7	1,5	47,8	58,0	16,7	21,8	26,9	18,6

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> (14.04.2016)

### 3.1.4. İstihdamın İşteki Durumuna Göre Dağılımı

İşgücü piyasasının yapısı ile ilgili bir diğer önemli husus da istihdamın işteki durumudur. Bu durumu yansıtan Tablo 35 incelendiğinde, tarımda çalışanlar dahil olmak üzere 2005 yılında toplam istihdamın %57'sinin ücretli veya yevmiyeli, %5,5'inin işveren, %23,4'ünün kendi hesabına ve %14,2'sinin ücretsiz aile işçisi olduğu görülmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyine ilişkin göstergelerden birisi istihdamın işteki durumuna ilişkin dağılımıdır. Gelişmiş, çağdaş toplumlarda istihdamın çok büyük çoğunluğu ücretli kesimden oluşmaktadır. Ücretsiz aile işçiliği ise gelişmiş ülkelerin dışında neredeyse gelişmekte olan ülkelerde bile hiç görülmemektedir. Türkiye'de ise bu oran oldukça yüksek olduğu söylenebilmektedir(Şahin, 2007: 559). Tarım dışı oranlarda ise aynı yıl toplam istihdamın %73,8'i ücretli veya yevmiyeli, %6,8'i işveren, %16,1'i kendi hesabına ve %3,2'si ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. 2005 ile 2015 yılları arasındaki gelişmeler incelendiğinde ücretli ve yevmiyeli istihdamının artış eğiliminde olduğu, sadece 2008 küresel ekonomik krizinin etkisiyle olduğu düşünülen küçük bir düşüşün sonraki yıllarda fazlasıyla telafi edildiği göze çarpmaktadır. Bu dönemde tarım dışı istihdamda, ücretli veya yevmiyelilerin payı %73,8'den %81,5'e yükselmiş, işverenlerin payı ise %6,8'den %5,3'e, kendi hesabına çalışanların payı %16,1'den %10,7'ye ve ücretsiz aile işçilerinin payı %3,2'den %2,5'e gerilemiştir.

**Tablo 35:** İstihdam Edilenlerin İşteki Durumu (15+ Yaş) (%)

Yıllar	Ücretli veya Yevmiyeli		İşveren		Kendi Hesabına		Ücretsiz Aile İşçisi	
	Toplam	Tarım Dışı	Toplam	Tarım Dışı	Toplam	Tarım Dışı	Toplam	Tarım Dışı
2005	57,0	73,8	5,5	6,8	23,4	16,1	14,2	3,2
2006	58,9	74,8	5,7	6,9	22,3	15,3	13,1	3,1
2007	60,4	76,4	5,7	7,0	21,1	13,8	12,7	2,8
2008	61,0	77,3	5,9	7,1	20,4	13,1	12,7	2,6
2009	60,0	76,8	5,7	7,0	20,8	13,4	13,5	2,8
2010	60,9	78,3	5,3	6,6	20,1	12,6	13,6	2,6
2011	61,7	79,3	5,2	6,4	19,4	11,9	13,7	2,4
2012	62,9	80,2	5,0	6,2	18,9	11,2	13,2	2,4
2013	64,1	80,8	4,6	5,7	18,7	11,4	12,6	2,1
2014	66,0	81,0	4,5	5,5	17,3	11,1	12,2	2,4
2015	67,0	81,5	4,4	5,3	16,8	10,7	11,8	2,5

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> (14.04.2016)

Ücretli veya yevmiyeli olarak çalışanlardaki artış oranlarına karşın diğer gruplarda istihdam oranlarının düşmesini değerlendirdiğinde köylerden kente göçün halen devam ettiği ancak 2008 küresel ekonomik krizi sonrasındaki yıl, krizin etkisiyle işten çıkarıldığı düşünülen ücretli kesimin bir kısmının köyüne geri döndüğü, bir kısmının ise kendi işini kurmaya yöneldiği tahmin edilmektedir. Aynı zamanda 2000’li yıllarda yakalanan ekonomik büyüme ve yatırım ortamı sayesinde toplam istihdam içinde işverenlerin artan oranının, krizden sonraki yıllarda sürekli olarak düştüğü ve 2008 yılında %7,1 olan bu oranın 2015 yılında %5,3’e gerilediği görülmektedir. Bu da ülke insanının kendi işini kurmak yerine ücretli olarak

başkasının yanında çalışmayı tercih ettiğini veya girişim faaliyetlerinde bulunulmasına rağmen başarısızlıkla sonuçlandığını ortaya koymaktadır.<sup>1</sup>

İstihdam edilenlerin cinsiyete göre dağılımını gösteren Tablo 36'da ise 2005 yılında istihdam edilen kadınların %84,4'ünün ücretli veya yevmiyeli, %1,5'inin işveren, %8,1'inin kendi hesabına ve %6'sının ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı görülmektedir. Aynı yıl istihdam edilen erkeklerin %71,4'ünü ücretli veya yevmiyeli, %8'ini işveren, %18'ini kendi hesabına ve %2,6'sını ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar oluşturmaktadır. Ücretsiz aile işçisi ve ücretli veya yevmiyeli olarak çalışma oranlarına bakıldığında kadınların erkekleri, buna karşın işveren ve kendi hesabına çalışanların oranlarında ise erkeklerin kadınları geride bıraktığı görülmektedir. Son 10 yıllık dönemdeki gelişmeler incelendiğinde, kadınların ücretli veya yevmiyeli olarak istihdamındaki artışın, ekonomik krizin hemen sonrasındaki dönemde ciddi biçimde etkilendiği ve işsiz kalan kadınların büyük bir bölümünün kendi hesabına, geriye kalanların ise ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaya başladığı anlaşılmıştır. Kadın girişimciliğini destekleyen politikaların bir sonucu olarak kadın işveren oranında ciddi artışların olduğu (2006 yılında bir önceki yıla göre %33) hatta ekonomik kriz ve sonrasında birkaç yıl pek etkilenmeyerek aynı oranı korumaya çalıştığı fakat 2012 yılından itibaren kadın işveren oranının düşmeye başladığı görülmektedir. Erkek istihdamında daha farklı gelişmeler olmuş ve kendi hesabına veya işveren olarak çalışan erkeklerin oranı krizden sonra düşmeye, ücretli veya yevmiyeli olarak çalışanların oranı ise artmaya başlamıştır. Yani işyerini kapatan ya da iflas eden "eski" işverenlerin ücretli veya yevmiyeli olarak başka işverenlerin yanında çalışmaya başladıkları düşünülmüştür.

Ekonomik krizin hemen arkasından hem kadın hem erkeklerde artışın yaşandığı ücretsiz aile işçisi istihdamında, sonraki yıldan itibaren düşüşler başlamış ancak erkeklerde 2014 yılında kadınlarda ise 2015 yılında tekrar artış gözlenmiştir. Son birkaç yılda ücretli veya yevmiyeli istihdamının toplam istihdamdaki artış oranının azalmaya başladığı düşünülürse kendi hesabına veya işveren olarak

---

<sup>1</sup> İŞKUR'da görev yaptığım 2005-2011 yılları arasında, işsizlik sigortası başvurusunda bulunan kişilerle yapılan sohbetlerde, kişisel gözlem sonucunda elde ettiğim verilere dayanmaktadır.

çalışırken sorun yaşayanların bir kısmının ücretli veya yevmiyeli olarak iş bulamadığı ve ücretsiz aile işçisi konumunda bulunduğu değerlendirilmiştir. Ayrıca kadın girişimciliğini destekleyen politikaların etkisiyle son on yılda kadın işverenlerin erkek işverenlere oranı artış göstermiş, kendi hesabına çalışan kadınların erkeklere oranında yaşanan artış ise daha fazla göze çarpar bir hal almıştır.

**Tablo 36:** Tarım Dışı İstihdamın Cinsiyete Göre İşteki Durumu (15+ Yaş) (%)

Yıllar	Ücretli veya Yevmiyeli		İşveren		Kendi Hesabına		Ücretsiz Aile İşçisi	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
2005	84,4	71,4	1,5	8,0	8,1	18,0	6,0	2,6
2006	84,9	72,4	2,0	8,0	7,6	17,1	5,5	2,5
2007	86,8	74,0	2,2	8,2	5,9	15,7	5,1	2,2
2008	86,5	75,0	2,0	8,4	6,7	14,7	4,8	2,0
2009	82,5	75,2	2,0	8,4	10,0	14,3	5,5	2,1
2010	82,2	77,2	2,0	7,8	10,7	13,1	5,1	1,9
2011	83,4	78,1	2,0	7,6	9,5	12,6	5,1	1,7
2012	84,6	78,8	1,9	7,5	8,5	12,1	5,0	1,6
2013	85,2	79,3	1,8	6,9	8,6	12,3	4,3	1,4
2014	85,6	79,5	1,7	6,7	8,4	12,0	4,2	1,8
2015	85,8	80,0	1,6	6,6	8,1	11,6	4,5	1,8

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (14.04.2016)

İşgücü piyasası ile ilgili genel bir değerlendirme yapılırsa, 1980'lerden sonra köyden kente göçler ile birlikte işgücü piyasasında yapısal bir dönüşüm gerçekleşmeye başlamıştır. Göç öncesi, kırsal kesimde kadınların ücretsiz aile işçisi olarak çalışması, kente göç ettiklerinde işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu niteliklere sahip olmaması sonucunu da doğurmaktadır. Üstelik kadının bir de evde çocuk, yaşlı, engelli gibi bakıma muhtaç bir yakını var ise toplumsal baskılar da onu işgücü piyasasının dışında tutmaya neden olmaktadır. Köy koşullarında yeterli eğitim imkanı bulamayan çocuklar, kente göçle birlikte çeşitli eğitim imkanlarına kavuşabilmekte fakat bu sefer de ekonomik gerekçelerle eğitimden uzaklaşıp vasıfsız

ve dolayısıyla ucuz işgücüne dönüşmektedirler (Germir, 2012: 157-158). Üç sektör kanunu, gelişmekte olan ülkelerdeki tarım istihdamının ekonomik gelişmeye bağlı olarak önce sanayi sektörüne, sanayi sektörü tamamen geliştikten sonra da hizmetler sektörüne kayması ile sonuçlanmasını ifade etmektedir (Zaim, 1997: 147). Ancak Türkiye’de toplumsal dönüşümün üç sektör kanununa aykırı biçimde tarımda çalışanların sanayi sektörüne hiç uğramadan doğrudan hizmetler sektöründe istihdam edilmesinin kayıt dışı sistemi beslediğini ortaya koymaktadır (Germir, 2012: 158).

### 3.2. İşsizliğin Yapısı ve Özellikleri

İşsizlik, geçen yüzyıldan günümüze kadar neredeyse bütün ülkelerinin en önemli sorunlarından birisi olduğu gibi bundan sonra da sorun olmaya devam edeceğinin işaretlerini vermektedir. Teknolojik gelişmelerini tamamlamış olan ülkeler, işsizlikle çok daha önce karşılaştıkları için bu sorunun çözümü için epey yol almış bulunmaktadır (Durak ve Kaya, 2014: 55).

Türkiye, nüfus artış hızı kadar istihdam yaratamama sorunundan kaynaklanan bir işsizlik problemiyle karşı karşıyadır. Bir başka ifade ile Türkiye’de yaşanan işsizlik, ekonomik kalkınmayla birlikte hızlı nüfus artışı ve şehirleşmenin getirdiği işgücü arzı ve talep arasındaki uyumsuzluktan ortaya çıkmaktadır (Bilgin, 2003: 142). Bunun dışında, işgücünün vasıf seviyesi, işgücü niteliğinin sanayinin ihtiyaçlarına cevap verememesi, hızlı teknolojik değişimler, kapasite kullanım oranlarındaki yetersizlik gibi birçok konu işsizliğin boyutunu arttırarak karmaşık bir hale getirmektedir (Özdemir, Ersöz ve Sarioğlu, 2006: 92). Özellikle kır kökenli işgücünün sanayi ve hizmet sektöründeki istihdam içerisinde eritilememesi, eğitilmiş işgücünün geçici, güvencesiz ve düşük ücretli işlerde çalışmak istememesi ayrıca kendisi için uygun olmadığı düşüncesiyle mevcut işleri beğenmeyenlerin varlığı işsizlik oranlarının artmasına neden olmaktadır. İşsizliği doğuran bir başka gerekçe ise tarım sektörünün GSYİH içindeki payının azalmasına karşın, tarım sektöründeki istihdamın hala oldukça yüksek olmasıdır (Durak ve Kaya, 2014: 56).



### 3.2.1. Türkiye’de İşsizliğin Tarihsel Seyri ve Yıllara Göre İşsizlik

#### Oranları

Cumhuriyet’in ilk yıllarında sanayi işletmeleri ile çalışan sayısının düşük olması ve çalışanların da çoğunlukla tarımda istihdam edilmesi nedeniyle 1970’li yılların ortalarına kadar işsizlik ülkemizde sorun olarak karşımıza çıkmamaktadır (Özdemir vd., 2006: 107). Ekonomik yapıdaki tarımın ağırlığı 1940’lı yıllara kadar devam etmiş, İkinci Dünya Savaşı sonrası devletçilik politikasından uzaklaşarak özel sektör teşvik edilmiş, dış kaynaklardan kredi ve yardımlar sağlanmış ve dış ticaret politikasında liberalleşme öne plana çıkmıştır. Ancak 1950’li yılların ortasında dış ticaret ve tarıma dayalı sanayileşme politikasında yaşanan tikanlıklar sonucunda bu anlayış terk edilerek ithal ikameci ve korumacı sanayileşme anlayışı benimsenmiştir. 1980 yılına kadar iç pazarda tüketim mallarına ağırlık veren ithal ikameci sanayileşme hakim olmuş ve bu dönemde tarımın istihdam içindeki ağırlığı giderek azalmıştır. 1924 yılında %89,6 olan tarımın istihdam içindeki payı, 1980 yılında ancak %60’a gerileyebilmiştir (Tokol, 2005: 27-30).

24 Ocak 1980 kararları ile birlikte ithal ikameci sanayileşme yerine ihracata dayalı büyüme modeline geçilmiş, 1990’lı yılların başından 2000’li yılların başına kadar siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanamadığı, yüksek enflasyon ve işsizliğin yaşandığı, dış ticaret açığının sürekli büyüdüğü bir ekonomi haline gelmiştir (Özdemir vd. 2006: 107). 2000’li yıllarda kriz dönemleri hariç ekonomik büyümeler yaşanmış fakat işsizlik oranlarında ekonomik büyümeye paralel ciddi gerilemeler olmamıştır. Hatta işsizlik oranları, 2001 ekonomik krizinden sonraki yıl %10’u aşmış, 2008 küresel ekonomik krizinin başladığı yıl %11 ve sonrasında 2009 da ise %14 ile olarak gerçekleşmiştir.

1923-2015 dönemine ilişkin işsizlik oranlarının yer aldığı Tablo 37’ye göre Cumhuriyet’in ilan edildiği 1923 yılında işsizlik oranı %9,1 olarak ölçülmüş fakat daha sonraki yıllarda hızla düşmeye başlayarak 1930 yılında %3,2’ye kadar gerilemiştir. Sonraki yıllarda küçük dalgalanmalar yaşanmakla birlikte 1940 yılında %2,4, 1950 yılında ise Cumhuriyet tarihinin en düşük seviyesi olan %1,5 olarak hesaplanmıştır. Bu tarihten sonra işsizlik oranlarında artışlar gerçekleşmeye

başlamıştır. 1955 ve 1960 yıllarında %3,1, 1965 yılında %3,7 olarak ölçülen işsizlik oranları henüz bir problem olarak görülmezken, artışların devam edip de işsizlik oranlarının 1970 yılında %6,4'e, 1975 yılında %7,6'ya ve nihayet 1978 yılında %10,1'e ulaşması, işsizlik olgusunu bir anda çözülmesi gereken büyük problemlerden birisi haline getirmiştir. 1980 ve 1990'lı yıllarda genellikle düşme eğiliminde olan işsizlik oranında bazen küçük dalgalanmalar yaşanmıştır. 1985 yılında %7,3'e kadar düşen işsizlik oranı 1990 yılında tekrar %8'e çıkmış fakat 1995 yılında %7,6'ya ardından da 2000 yılında o döneme göre neredeyse son 30 yılın, bugüne göre neredeyse son 45 yılın en düşük seviyesi olan %6,5'e gerilemiştir.<sup>2</sup> 2001 kriziyle birlikte işsizlik oranı aynı yıl %8,4'e, ardından 2002 yılında %10,3'e yükselmiş ve 2011 yılına kadar %10'un üzerinde seyretmiştir. 2011-2014 yılları arasında %9 ila %10 arasında hesaplanan işsizlik oranı, 2015 yılında tekrar %10'u aşarak %10,3 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 37: Yıllara Göre İşsizlik Oranları (1923-2015) (%)**

Yıllar	İşsizlik Oranı (%)	Yıllar	İşsizlik Oranı (%)	Yıllar	İşsizlik Oranı (%)
1923	9,1	1975	7,6	2005	10,6
1925	5,3	1978	10,1	2006	10,2
1930	3,2	1980	8,3	2007	10,3
1935	3,3	1985	7,3	2008	11
1940	2,4	1990	8	2009	14
1945	3,1	1995	7,6	2010	11,9
1950	1,5	2000	6,5	2011	9,8
1955	3,1	2001	8,4	2012	9,2
1960	3,1	2002	10,3	2013	9,7
1965	3,7	2003	10,5	2014	9,9
1970	6,4	2004	10,8	2015	10,3

**Kaynak:** Biçerli; 2014, s.475 ve

<https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (16.04.2016)

<sup>2</sup> Tablo 37'de yer verilmeyen 1972 yılında işsizlik oranı %6,3 olarak ölçülmüştür.

### 3.2.2. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik

Son yıllarda yapılan çalışmalarda firmaların yeni işe alacakları kişilerin verimliliği hakkında herhangi bir bilgiye sahip olmamaları durumunda sadece eğitim düzeyine bakarak işe alımı gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir. Eğitim düzeyine bakmaktaki temel amaç, eğitim düzeyi ile öğrenme yeteneği arasındaki pozitif yönlü ilişkiyi açıklayan ‘signal’ teorisi ile ifade edilmektedir. Buna göre yeni istihdam edilen kişilerin yapacakları işleri ne kadar zamanda öğrenip verimliliklerine yansıtacakları önem taşımaktadır. İşgücünün niteliğinin sinyali olarak da tanımlanabilecek olan eğitim düzeyinin istihdama etkisi, üzerinde durulması gereken konulardan bir tanesidir. Bu kapsamda ekonomi teorisinde eğitim düzeyi arttıkça işsizliğin azalması gerektiği belirtilmektedir (Gürsel ve Ulusoy, 1999: 115).

Türkiye’de eğitim durumuna göre işsizlik oranlarının yer aldığı Tablo 38 incelendiğinde, yükseköğretim hariç olmak üzere, eğitim düzeyi arttıkça işsizlik oranının da arttığı rahatlıkla görülebilmektedir. Örneğin 2000 yılında toplamlar dikkate alındığında, okuryazar olmayanların işsizlik oranı %3,4 iken daha üst eğitim grubunu ifade eden lise altı eğitimlilerde bu oran %5,7’ye, lise ve dengi eğitim düzeyindekilerde ise %10,6’ya çıkmakta, yükseköğretim seviyesinde ise işsizlik oranı %7 ile tekrar azalmaktadır. Yani lise ve dengi eğitim seviyesine kadar eğitim düzeyi arttıkça işsizlik oranlarının azalmadığı aksine arttığı, en üst seviye olan yükseköğretim düzeyinde ise işsizlik oranının azaldığı fakat okuryazar olmayan ve lise altı eğitimlilere göre daha yüksek olduğu, en yüksek işsizliğin lise ve dengi eğitim düzeyinde, en düşük işsizliğin ise okuryazar olmayanlar grubunda gerçekleştiği söylenebilmektedir.

2015 yılına gelindiğinde de sıralamada pek bir değişiklik olmamış, yine en yüksek işsizlik oranı %11,3 ile lise ve dengi eğitim düzeyinde en düşük işsizlik oranı ise %5,3 ile okuryazar olmayanlarda yaşanmıştır. Aynı yıl lise altı eğitimlilerde işsizlik oranı %10, yükseköğretim düzeyinde ise %11 olarak hesaplanmıştır. İşsizlik oranlarındaki genel yükselme nedeniyle tüm gruplarda artış gerçekleşmiştir. Ancak okuryazar olmayan ve yükseköğretim mezunlarının işsizlik verileri yaklaşık aynı oranda artarken, lise altı eğitimlilerde daha büyük, lise ve dengi düzeyinde ise

oldukça küçük bir oranda artmıştır. Yani görel olarak lise ve dengi eğitim düzeyindekilerin işsizlik oranı yıllar itibariyle azalmıştır. Aynı şekilde devam ederse en yüksek işsizlik oranının önümüzdeki birkaç yıl içinde yükseköğretim düzeyinde, biraz daha uzun vadede ise lise altı eğitim düzeyindekilerde görüleceği tahmin edilmektedir.

**Tablo 38:** Türkiye’de Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları (%)

Yıllar	Okuryazar olmayanlar			Lise altı eğitilmişler			Lise ve dengi			Yükseköğretim		
	K	E	T	K	E	T	K	E	T	K	E	T
2000	2,2	5,6	3,4	4,4	6,1	5,7	16,4	8,9	10,6	9,1	5,9	7,0
2001	1,1	6,7	3,1	6,1	8,3	7,8	20,3	11,4	13,3	9,9	6,7	7,8
2002	2,6	8,9	4,6	6,6	10,6	9,6	24,0	12,0	14,7	14,7	9,2	11,1
2003	5,0	11,4	7,0	7,6	11,0	10,2	20,5	10,7	12,8	15,3	8,9	11,1
2004	1,7	8,9	4,3	7,3	10,4	9,7	24,8	12,7	15,4	17,0	9,8	12,2
2005	2,3	10,1	4,9	8,1	10,7	10,1	23,6	11,1	13,8	14,1	7,9	10,0
2006	1,6	11,0	4,8	8,6	10,1	9,8	22,0	10,3	12,9	13,0	7,7	9,6
2007	1,7	12,4	5,2	7,8	10,3	9,8	21,5	10,4	13,0	13,9	7,4	9,7
2008	2,5	14,1	6,3	8,9	11,3	10,7	20,6	10,5	12,9	14,3	8,1	10,3
2009	3,0	17,6	8,0	11,4	14,7	13,9	26,1	13,9	16,8	16,3	9,6	12,1
2010	2,4	13,7	6,0	10,3	12,1	11,6	23,7	11,6	14,6	15,9	8,0	11,0
2011	2,0	10,7	4,6	8,5	9,6	9,3	20,7	9,0	11,8	15,2	7,6	10,4
2012	1,4	9,9	3,9	8,1	8,9	8,7	19,2	8,4	11,0	14,7	7,2	10,1
2013	2,3	11,6	4,9	9,4	9,3	9,3	20,3	8,3	11,3	15,1	7,4	10,3
2014	3,0	13,6	6,3	9,3	9,5	9,4	19,2	8,7	11,3	15,5	7,6	10,6
2015	2,9	11,3	5,3	10,1	10,0	10,0	19,2	8,6	11,3	16,3	7,6	11,0

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (14.04.2016)

(K: Kadın, E: Erkek, T: Toplam)

### 3.2.3. Cinsiyete Göre İşsizlik

Cinsiyete göre işsizlik oranlarının yer aldığı Tablo 39 incelendiğinde en düşük oranların 2000 yılında tarım sektörü dahil iken kadınlarda %6,3 erkeklerde %6,6 toplamda da %6,5, tarım dışında ise kadınlarda %13,5 erkeklerde %8,4 toplamda da %9,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sonraki yıllarda işsizlik oranında artışlar yaşanmıştır. Bu artışların önemli nedenleri arasında 2001 ve 2008 ekonomik krizleri gösterilebilir. En yüksek oranlar 2008 ekonomik krizinin etkilerinin yoğun yaşandığı 2009 yılında ortaya çıkmıştır. İşsizlik oranları tarım dahil edildiğinde kadınlarda %14,3, erkeklerde %13,9, toplamda %14 iken tarım dışında ise kadınlarda %21,9, erkeklerde %16 ve toplamda da %17,4 olmuştur. 2012 yılına kadar düşüş eğiliminde olan oranlar bu yıldan sonra tekrar artmaya başlamış ancak kadınlarda 2014 yılında tarım dahil edildiğinde herhangi bir artış olmamış tarım dışında ise düşüş gerçekleşmiştir. 1990'lı yıllarda tarım dışında kadınların işsizlik oranının erkeklerin yaklaşık 2 katı olduğu, 2000'li yıllarda kadınların işsizlik oranlarında hızlı düşüşlerle birlikte 2009 yılında en düşük seviyesi olan yaklaşık 1,4 kata gerilediği fakat sonraki yıllarda tekrar artış göstererek 2015 yılında yaklaşık 1,7 kata ulaştığı görülmektedir. Tarım dahil edildiğinde ise kadınların işsizlik oranının 2000 yılına kadar erkeklerden daha düşük olduğu, sonraki yıllarda ise genel olarak 1-2 puan daha yüksek seyrettiği anlaşılmaktadır.

1991 yılında tarım dışı toplam işsizlik oranının tarım dahil işsizlik oranının yaklaşık 1,7 katından fazla olduğu, sonraki yıllarda bu oranın azalmaya başladığı ve 1,2 kata kadar düştüğü görülmektedir. 1991 yılında kadınların işsizlik oranı tarım dahil edildiğinde %7,1 iken tarım dışında %24,5'tir. Kadınlarda tarım dışı işsizlik oranı tarım dahil işsizlik oranının yaklaşık 3,5 katıdır. 1995 yılında bu oran yaklaşık 3 kata, 2000 yılında ise yaklaşık 2 kata düşmüştür. 2005 yılından itibaren bu oran yaklaşık 1,5 kat olarak seyretmekte, hatta son yıllarda 1,5 katın da altına düştüğü görülmektedir. Erkeklerde de 1991 yılında tarım dışı işsizlik oranı tarım dahil işsizlik oranının 1,4 katı iken giderek azalmış ve 2015 yılında 1,1 seviyesine kadar düşmüştür. 1990'lı yıllarda tarım sektöründe daha çok "ücretsiz aile işçisi" olarak istihdam edilenlerin büyük kısmının kadınlar olduğu, sonraki yıllarda tarımsal

sektörün payının giderek azalmasıyla tarım dışı ve tarım dahil işsizlik oranlarının birbirine yaklaştıkları söylenebilmektedir.

**Tablo 39:** Türkiye’de Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (%)

Yıllar	Tarım Dahil			Tarım Dışı		
	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek
1991	8,2	7,1	8,7	14,2	24,5	12,4
1995	7,6	7,3	7,8	12,0	20,3	10,4
2000	6,5	6,3	6,6	9,3	13,5	8,4
2005	10,6	11,2	10,5	13,5	18,7	12,2
2006	10,2	11,1	9,9	12,7	17,9	11,3
2007	10,3	11,0	10,0	12,6	17,3	11,4
2008	11,0	11,6	10,7	13,6	18,1	12,3
2009	14,0	14,3	13,9	17,4	21,9	16,0
2010	11,9	13,0	11,4	14,8	20,2	13,2
2011	9,8	11,3	9,2	12,4	17,7	10,7
2012	9,2	10,8	8,5	11,5	16,4	9,9
2013	9,7	11,9	8,7	12,0	17,4	10,1
2014	9,9	11,9	9,0	12,0	16,5	10,3
2015	10,3	12,6	9,2	12,4	17,2	10,5

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (14.04.2016)

### 3.2.4. Yaş Gruplarına Göre İşsizlik

Tablo 40’da yer alan yaş gruplarına göre işsizlik oranları incelendiğinde en yüksek işsizliğin 15-24 yaş grubundaki genç işsizlerde görüldüğü, buna karşın en düşük işsizlik oranının ise 65+ yaş grubunda olduğu ilk bakışta fark edilmektedir. Bununla beraber yaş gruplarındaki artışla birlikte işsizlik oranlarının azaldığı yani yaş ilerledikçe istihdam edilme oranlarının arttığı görülmektedir.

Bu tablo işgücü piyasası politikalarının hangi yaş guruplarına yoğunlaşması gerektiği gösterdiği gibi gençlerin işgücü piyasasına girmesini kolaylaştıran bir takım politikaların ortaya konulması bakımından da önem arz etmektedir (Durak ve Kaya,

2014: 60). Çoğu ülkede olduğu gibi genç işsizlik oranı ülkemizde de oldukça yüksektir. Ancak asıl sorun genç işsizlere yönelik yeni istihdam alanları yaratılmadığı için bu alanda herhangi bir iyileşme olmaması ve sorunun kronik bir hal almasıdır (Durgun, 2011: 13).

**Tablo 40:** Türkiye’de Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Oranları (%)

	<b>15-24</b>	<b>25-39</b>	<b>40-54</b>	<b>55-64</b>	<b>65+</b>
1990	16,0	6,2	3,8	2,9	1,4
1995	15,5	5,9	3,5	2,3	1,2
2000	12,8	5,6	3,4	2,1	0,5
2005	19,6	10,1	6,9	3,8	0,8
2006	18,8	9,6	6,8	4,1	0,8
2007	19,9	9,5	6,7	4,1	0,8
2008	20,3	10,4	7,4	4,9	1,0
2009	25,0	13,8	9,6	5,9	1,4
2010	21,2	11,6	8,5	5,6	1,5
2011	17,8	9,5	6,9	4,5	1,2
2012	17,0	9,1	6,5	4,3	0,9
2013	18,2	9,7	6,6	5,0	1,1
2014	17,5	9,8	7,3	5,7	2,1
2015	18,1	10,1	7,7	6,5	2,5

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (14.04.2016)

### 3.2.5. İş Arama Süresine Göre İşsizlik

Uzun süreli işsizler, işsizlik sorununun en olumsuz yönünü oluşturmaktadırlar. Bu tür işsizler iş bulma umudunu gün geçtikçe kaybettiklerinden bireysel olarak yoğun bir psikolojik çöküntü yaşamakta ve toplumsal açıdan büyük sorunlar yaratmaktadırlar. Çünkü işsiz kalınan süre uzadıkça işçilerin vasıfları azalmakta, işverenler ise uzun işsizlik süresinin nedenleri konusunda şüpheye düşmektedirler. Bu durum literatürde Hysteresis Olgusu olarak tanımlanmaktadır. Yaşanan konjonktürel işsizlik sonrasında genişleme dönemlerinde dahi işgücü

piyasalarında arkada bir takım tortular kalmaktadır. İşsiz konumuna düşen bir kişinin bu durumdan kurtulması kolay olmamaktadır (TÜSİAD, 2002: 217).Uzun dönemli işsizlere dönüşen bu işsizlerin önemli bir bölümü, yapısal işsizliği arttıran bir unsur haline gelmektedir (Gürsel ve Ulusoy,1999: 127).

Türkiye’de iş arama sürelerine göre işsizlik oranlarının yer aldığı Tablo 41’de 2001 ve 2008 ekonomik krizlerinin yaratmış olduğu dalgalanmalar göz ardı edilirse işsizlik süresinin gittikçe kısaldığı, 3 yıldan uzun süreli işsizliğin toplam işsizlik oranı içerisindeki payının genel olarak azaldığı, 1-2 ay süreli işsizlik oranlarının ise artma eğilimde olduğu, diğer taraftan son yıllarda işsizlerin 1-2 ay gibi kısa bir süre içinde iş bulamadıkları takdirde 9 aydan daha uzun fakat 2 yıldan daha kısa bir süre işsiz kalabildikleri fark edilebilmektedir. Bununla birlikte 1 yıldan uzun süreli işsizliğin genel olarak %20-40 bandında yer aldığı, tabloya göre en düşük seviyesi olan 2000 yılında bu oranın %20 olarak gerçekleştiği, 2001 krizinin etkisiyle yükselmeye başladığı ve en yüksek seviyesi olan %39’a çıktıktan sonra tekrar düşme eğilime girdiği, 2014 yılında başlangıç seviyesi olan %20’ye geriledikten sonra 2015 yılında küçük bir artış ile %21’e ulaştığı görülmektedir.

AB ülkelerinde uzun süreli işsizler toplam işsizlerin yaklaşık %60’ını oluşturmaktadır. Çoğu Avrupa ülkesi Türkiye’de uzun süreli işsizliğin düşük olduğunu belirtmektedir. Bu durumun sebepleri arasında ülkemizde işsizlik sigortasından faydalanma koşullarının zor olması ayrıca kapsam ve süresinin dar olması ile ortalama gelirin düşüklüğü gösterilmektedir. İşsizlerin büyük bölümü uzun süreli işsizlik dönemlerinin maliyetlerine katlanamamaktadır. Bunun sonucunda hemen iş bulmaya yönelen işçilerin iş arama etkinlikleri azalmaktadır (TÜSİAD, 2004: 159).



**Tablo 41:** Türkiye’de İş Arama Sürelerine Göre İşsizlik Oranları (%)

Yıllar	1-2 Ay	3-5 Ay	6-8 Ay	9-11 Ay	1-2 Yıl	2-3 Yıl	3 Yıllan Uzun
2000	35,4	26,4	11,0	3,3	12,7	4,8	2,9
2001	32,9	30,2	10,6	3,3	13,4	4,6	2,7
2002	28,6	23,7	11,3	4,1	17,4	7,1	3,8
2003	31,3	26,5	11,6	3,3	13,0	6,3	4,2
2004	20,5	21,6	13,1	4,4	19,1	10,7	8,6
2005	22,4	22,2	12,3	3,8	18,2	11,0	10,1
2006	25,3	23,5	11,9	3,6	18,0	9,4	8,3
2007	28,8	24,9	11,8	4,2	17,2	7,3	5,9
2008	30,7	26,7	12,0	3,8	15,8	6,4	4,5
2009	28,0	27,0	14,6	5,1	15,6	5,8	3,9
2010	30,3	24,0	12,4	4,7	17,6	6,9	4,1
2011	33,6	23,6	12,2	4,2	16,5	6,5	3,5
2012	33,6	25,9	11,7	4,0	16,1	5,9	2,9
2013	33,7	26,2	12,0	3,6	16,6	5,1	2,8
2014	41,9	24,3	10,0	3,1	14,3	4,4	1,9
2015	41,4	23,2	10,7	3,6	15,1	4,3	1,7

**Kaynak:** <https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (14.04.2016)

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI VE ETKİLERİ**

#### **4.1. İstihdam İle İlgili Kurumlar**

1982 Anayasasının 2. maddesinde Cumhuriyet'in nitelikleri arasında yer alan sosyal devlet kavramının, 49. maddesinde belirtilen “Devlet çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.” ve 60. maddesinde yer alan “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” ifadelerin gereği olarak çalışma hayatı ile ilgili çeşitli kurumlar oluşturulmuştur.

##### **4.1.1. Kamu İstihdam Kurumu - İŞKUR**

Yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre, çalışma hayatını düzenlemek, işçi işveren ilişkilerini iş sağlığı ve güvenliğini düzenlemek, denetlemek, sosyal güvenlik imkanını sağlamak, yaygınlaştırmak ve geliştirmek, yurt dışında yaşayan işçilerin çalışma hayatına ilişkin hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek gibi istihdama ilişkin bazı görevleri üstlenmiş olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (ÇSGB'nin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 1985; madde 1) ülkemizdeki en yetkili kurumdur. ÇSGB'nin iki adet ilgili kuruluşu mevcuttur. Bunlardan biri sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK), (Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 2006; madde 3), diğeri ise istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere kurulan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ‘dur (Türkiye İş Kurumu Kanunu, 2003; madde 1).

Kamu istihdam hizmetlerine ilişkin ilk düzenleme 1936 yılındaki 3008 sayılı İş Kanununda iş ve işçi bulmaya aracılık eden özel büroların yasaklanarak bu işlerin sadece devlet eliyle gerçekleştirilmesini hüküm altına almaktaydı. Bu doğrultuda 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) iş ve işçi bulmaya aracılık etmek amacıyla kurulmuştur. 1960'lı yıllarda yurtdışına işçi göndermeye yoğunlaşan İİBK, 1973 petrol krizinden sonra yabancı ülkelerin işgücü talebini azaltması nedeniyle kamu istihdam hizmetlerinin gerilemesine engel olamamıştır. İİBK, değişen işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılama konusunda yetersiz kalmış, kendisini yenileyememiştir (İŞKUR, 2003: 28).

ILO 1990'lı yılların küreselleşme ve ekonomik serbestleşme ortamı içinde kamu istihdam kurumlarındaki tekel anlayışını terk edip, 1997 yılında suistimalleri ortadan kaldıracak yeni bir tanımlamaya giderek, 181 Nolu 'Özel İş Bulma Büroları Sözleşmesi'ni onaylamış ve uzun yıllar kaldırmayı hedeflediği özel istihdam kurumları konusunda yol gösterici olmuştur. 2000'li yıllarda ülkemizde kamu istihdam hizmetleri yeniden yapılandırılmaya başlanmış ve işgücü piyasasında yaşanan gelişmelerin izlenebilmesi, istihdam politikalarının oluşturulması ve uygulanması, işsizlik sigortasının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için 2003 yılında İŞKUR kurulmuştur. İŞKUR'un yeni misyonlarından bir tanesi özel istihdam bürolarıyla ilgilidir. Kuruluş kanununda "özel istihdam büroları, Kurumca iş piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenecek sayıda ve aranan koşullar çerçevesinde seçilmek ve izin verilmek kaydıyla, kamu kurum ve kuruluşları dışında iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunabilirler." hükmüne yer verilerek iş ve işçi bulma işlerine aracılık etme konusundaki devlet tekeli kaldırılmıştır (İŞKUR, 2003: 29).

#### **4.1.2. Özel İstihdam Büroları**

4857 Sayılı İş Kanununun 90. Maddesine göre iş arayanlar ile işverenler arasındaki aracılık görevinin İŞKUR ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirileceği belirtilmiştir. Özel istihdam bürolarının (ÖİB) faaliyetlerine 4857 Sayılı İş Kanunu ve 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununa göre İŞKUR'dan izin alınmak ve denetlenmek kaydıyla izin verilmektedir. Bu

kapsamda ÖİB'lere ilk defa 14.06.2004 tarihinde çalışma izni verilmeye başlanmıştır. 2004 yılından Kasım 2016'ya kadar toplam 914 ÖİB'ye İŞKUR tarafından çalışma izni verilmiş ancak bunlardan 464 tanesi çeşitli gerekçelerle kapanmıştır. Türkiye genelinde 456 ÖİB faaliyetlerine devam etmektedir. 2004-2013 yılları arasında toplam 291.713 kişi ÖİB'ler aracılığıyla işe yerleştirilmiştir. 06.05.2016 tarihinde İş Kanununda yapılan değişiklik ile kamuoyunda "kiralık işçi" olarak bilinen geçici iş ilişkisinin de özel istihdam büroları aracılığıyla kurulacağı belirtilmiştir(<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx>) (26.04.2006).

#### **4.2. Uygulanan İstihdam Politikaları ve Araçları**

İstihdam politikası, hem işsizlik hem de yoksullukla mücadele açısından önemli bir yere sahiptir. İşgücü arz-talep dengesizliğinin ortaya çıkarttığı olumsuz sonuçların ortadan kaldırılmasını amaçlayan istihdam politikalarının çok çeşitli uygulamaları mevcuttur.

ILO'ya göre istihdam politikası "İktisadi gelişme ve kalkınmayı teşvik etmek, hayat seviyesini yükseltmek, işgücü ihtiyaçlarını karşılamak, işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözümlenmek amacıyla, tam ve verimli istihdam ve işin serbestçe seçilmesine matuf aktif bir politikayı esas gaye olarak ele alıp, uygulamaktır."(ILO "122.Nolu İstihdam Politikası Sözleşmesi Md.1") Daha özet bir ifadeyle ise istihdamın artırılmasıyla sonuçlanan her türlü uygulama, istihdam politikasıdır (Tekin, 2008: 83).

İşsizlikle mücadelede izlenen farklı politikaların, aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları olarak iki temel başlık altında toplanması mümkündür. Bu politikalar, birbirlerinin ikamesi olarak değil de tamamlayıcısı olarak değerlendirilmelidir. Hatta bazı durumlarda birkaçının birlikte uygulanması da gerekli olabilmektedir (Biçerli, 2014: 491).

Pasif istihdam politikaları işsizlik oranlarını azaltmak yerine işsizliğin birey/toplum üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik uygulamalar iken aktif istihdam politikaları ise çeşitli biçimlerde istihdam yaratarak işsizlik

oranını düşürmeyi amaçlayan politiklardır. Türkiye’de uygulanan aktif ve pasif istihdam politikaları açıklanacaktır.

#### **4.2.1. Pasif İstihdam Politikaları**

Gelişmekte olan ülkelere nazaran gelişmiş ülkelerde daha çok uygulanmakta olan pasif istihdam politikalarının amacı istihdamı arttırarak işsizlerin sayısını azaltmaktan ziyade işsizliğin ortaya çıkartabileceği sosyal ve ekonomik sorunların en aza indirilmesine yönelik olarak işsiz kimselere maddi gelir desteği sağlanmasıdır (Biçerli, 2014: 472). Özetle, pasif istihdam politikaları işsizliğin olumsuz sonuçlarını, gelir desteği ile bertaraf etmeyi amaçlamaktadır.

Pasif istihdam politikaları genellikle işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, işsizlere ilave transfer ödemeleri biçiminde ortaya çıkmaktadır. Pasif istihdam politikalarının en yaygın uygulaması işsizlik sigortası olmakla birlikte, işsizliğin olumsuz sonuçlarının telafisini arttırmak için diğer pasif tedbirler de işsizlik sigortasıyla birlikte uygulanabilmektedir.

##### **4.2.1.1. İşsizlik Sigortası**

İşsizliğin toplumun ekonomik ve sosyal yapısında meydana getirdiği olumsuzluklar, işsizlik sigortasının ortaya çıkmasını ve gelişmesini sağlamıştır (Andaç, 1999: 32). Günümüz ekonomilerinde toplumun büyük kesimi geçimlerini bağımlı çalışmaları sonucunda elde ettikleri ücret gelirleri ile sağlamaktadırlar. Bu nedenle kişilerin işlerini kaybetmeleri ve işsiz kaldıkları sürenin uzaması kişilerin ekonomik varlıklarını tehlikeye düşürmektedir (Dilik, 1992: 74).

İsviçre’nin Bern şehrinde yer alan bir belediyenin, sendika üyesi olan ve olmayan tüm işçilerinin, işsiz kaldıklarında finansal destek alabildikleri bir yapıyı hayata geçirmesi, ilk işsizlik sigortası olarak kabul görmektedir. 1893 yılında kurulan bu ilk işsizlik sigortasına katılımın başlangıçta zorunlu tutulmaması finansman sorunlarına neden olmuş ve hemen ardından 1894 yılında, geliri belirli bir tutarın altında olan işçilerin tümünün işsizlik sigortası kapsamına alınmaları zorunlu hale getirilmiştir. 20. yüzyılın başlarında işverenler, işsizliğin tazmini için finansmanı

işçilerin ücretlerine yansıtılarak karşılanmaya çalışılan sandıklar kurmaya başlamışlar ve bu süreç 1911 yılında İngiltere’de tarafların finansmana katılımını yasal olarak zorunlu tutan gerçek anlamdaki ilk işsizlik sigortasının kurulmasına kadar devam etmiştir (Tuna, 1995: 6).

İşsizliğin ekonomik etkilerini azaltmaya yarayan pasif bir istihdam politikası olan işsizlik sigortası, toplumun geneli tarafından iş bulamayan herkesin kolaylıkla faydalanabildiği bir sigorta kolu biçiminde yanlış anlaşılmasına karşın yine de genel olarak, işsiz bir kimsenin yaşamını sürdürebilmesi için sosyal ve ekonomik bir güvence olarak değerlendirilebilmektedir (Andaç, 1991: 27). Ancak işsizlik sigortasından iş bulamayan herkesin yararlanmadığı Kanunda belirtilen belirli koşulların sağlanması durumunda sigorta kapsamında bazı ödeme ve hizmetleri almaya hak kazanılabileceği söylenebilir.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre işsizlik sigortası, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı ifade etmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında yapılacak ödemeler ve diğer hizmetlerin yerine getirilmesinde katlanılacak giderler için devlet güvencesinde olan İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Bu fonun temel kaynağı taraflardan toplanan işsizlik sigortası primleridir. Sigortalının prime esas brüt kazancının %1’i sigortalı, %2’si işveren ve %1’i devlet payı olmak üzere işsizlik sigortası primi olarak fona aktarılmaktadır.

İşsizlik sigortası hizmetlerinden faydalanabilmek için çeşitli koşullar mevcuttur. Bunlar;

- Kendi istek ve kusuru dışında işinden ayrılmış olmak,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün kesintisiz çalışmış olmak,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son 3 yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,

- Hizmet akdinin feshinden itibaren 30 gün içerisinde İŞKUR'a başvurmuş olmaktadır(<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizlik-sigortasi.aspx>). (02.05.2016)

Bu koşulları sağlayanlara İŞKUR tarafından verilen hizmetler şunlardır:

- İşsizlik ödeneği
- Genel sağlık sigortası primlerinin ödenmesi
- İş arama ve bulma
- Meslek edindirme ve geliştirme eğitimi(<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizlik-sigortasi.aspx>). (02.05.2016)

İşsizlik sigortasının en önemli unsuru olarak değerlendirilen işsizlik ödeneği, sigortalının son 4 aylık prime esas kazancı dikkate alınarak hesaplanan günlük brüt ücretinin %40'ıdır. Ancak hesaplanan ödenek, brüt asgari ücretin %80'ini geçememekte ve damga vergisi hariç herhangi bir kesintiye tabi tutulamamaktadır. Ayrıca, hizmet akdi sona ermeden önceki son 3 yıl içerisinde;

- 600-899 gün arasında işsizlik sigortası primi ödemiş olanlara 180 gün,
- 900-1079 gün arasında işsizlik sigortası primi ödemiş olanlara 240 gün,
- 1080 gün prim ödemiş olanlara ise 300 gün süre ile işsizlik ödeneği ödenmektedir(<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizlik-sigortasi.aspx>). (02.05.2016)

İşsizlik sigortasından ilk ödemelerin yapıldığı Mart 2002'den 31.01.2017 tarihinde kadar 8.024.193 kişi işsizlik sigortasından faydalanmak için başvuruda bulunmuş, bunlardan 5.208.320 kişi ödenek almaya hak kazanmıştır. Bugüne kadar fondan yapılan toplam ödeme tutarı 14.715.841.900TL'dir (İŞKUR, 2017: 1).

Tablo 42'de 2002 yılından 2015 yılına kadar işsizlik sigortasına başvuran, hak eden, hak etmeyen kişi sayıları ile yapılan ödeme tutarları yer almaktadır. 2002 yılında 93 bini aşkın kişi işsizlik sigortasından faydalanmak için başvurmuş ve

bunların 83 bine yakını işsizlik ödeneğine hak kazanmıştır. 2002 yılında işsizlik ödeneği olarak yapılan toplam ödeme 47 milyon TL'ye yakındır. Sonraki yıllarda işsizlik sigortasına başvuranların sayısında sürekli artışlar yaşanmış ve 2008 küresel ekonomik krizinin etkisiyle 2008 ve 2009 yıllarında bir önceki yıla göre yaklaşık 1,5 kat artmıştır. 2010 yılında işsizlik sigortasına başvuranların sayısında düşüş olmasına rağmen 2010 yılından itibaren her yıl sürekli artış gözlenmektedir. 2015 yılında en yüksek başvuru ve hak eden kişi sayısına ulaşılmış, 1.086.293 kişi işsizlik sigortası için başvuruda bulunmuş ve 590 bine yakın kişiye ödenek bağlanmıştır. Aynı yıl işsizlik ödeneği olarak toplam 2,2 milyar TL'ye yakın bir ödeme yapılmıştır.

**Tablo 42:** İşsizlik Sigortası Başvuruları

Yıllar	Başvuran	Hak eden	Hak etmeyen	Toplam Ödeme Tutarı (Bin TL)
2002	93.436	82.878	10.558	46.814
2003	143.459	130.271	13.188	125.978
2004	164.437	147.260	17.177	199.890
2005	208.398	186.590	21.808	269.273
2006	220.779	199.572	21.207	316.989
2007	246.589	221.452	25.137	385.482
2008	382.179	331.477	50.702	517.054
2009	597.394	473.326	124.068	1.114.275
2010	459.450	331.594	127.856	807.412
2011	499.257	322.707	176.550	791.051
2012	609.617	371.657	237.960	966.185
2013	732.987	431.232	301.755	1.272.486
2014	901.775	513.109	388.666	1.657.723
2015	1.086.293	589.888	496.405	2.192.787

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>

(02.02.2017)



Son yıllarda işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının katılığı konusunda eleştirilerin yoğunlaşması ve İşsizlik Sigortası Fonunun ulaştığı büyüklük<sup>3</sup> nedeniyle hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün içerisinde sürekli çalışmış olma koşulunun esnetilmesi/kaldırılması başta olmak üzere daha fazla kişinin daha fazla süre ile fondan yararlanmasını sağlayacak yasal bazı değişiklikler yapılmasına yönelik çalışmaların hız kazandığı gözlemlenmektedir.

#### 4.2.1.2. Kıdem ve İhbar Tazminatı

1475 Sayılı İş Kanununun halen yürürlükte bulunan 14.maddesine göre kıdem tazminatı, Kanunda belirtilen asgari çalışma süresini dolduran işçinin iş sözleşmesinin Kanunda sayılan nedenlerden biriyle son bulması halinde işveren tarafından işçinin kendisine veya mirasçılara (işçi ölmüş ise) yapılan bir ödemedir (Çelik, 2003: 251).

İşten ayrıldığı için işsiz kalan işçilere bazı ülkelerde işveren veya devlet toplu ödeme yapmaktadır. İşsizlik durumunda yapılan bu ödeme ülkemizde “kıdem tazminatı” diğer bazı ülkelerde ise “işten çıkarma tazminatı” biçiminde ifade edilmektedir. İşsizlik sigortasının uygulanmadığı birçok ülkede kıdem tazminatı, işsizliğin ekonomik etkilerini tazmin etmekte kullanılmaktadır (Özsuca, 1998: 23).

Kıdem tazminatı, işten ayrılan işçinin tazminat ile ödüllendirilmesinden ziyade, işverenlerin işçilerini kolayca işten çıkartabilmelerini engellemeyi, yani bir nevi işyerinde iş güvencesini sağlamayı amaçlayan bir müessese olarak değerlendirilmektedir. İşverenler işten çıkartılacak işçiye tazminat ödemek zorunda olduklarından, işçiyi işten çıkartmak yerine ya eğitimden geçirerek değişen koşullara göre ya da işletme için daha uygun olabilecek bir bölümde istihdam etmeye devam etmektedir. Genellikle işsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerde kıdem tazminatı uygulanmamakta ancak ülkemizde kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası birlikte uygulama alanı bulmaktadır (Varçın, 2004: 15).

<sup>3</sup> Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Ocak/2017 dönemine ait İşsizlik Sigortası Fonu Basın Bültenine göre Fonun büyüklüğü 104 Milyar TL’yi aşmıştır.

1475 sayılı Kanununun 14. maddesinde işçilerin hangi durumlarda kıdem tazminatı almaya hak kazanabilecekleri belirtilmiştir. Bunlar;

- İş Kanununa tabi olarak çalışan bir işçi olmak,
- İşten ayrılmadan önce o işyerinde en az bir yıl çalışmış olmak,
- İş sözleşmesinin, Kanunda sayılan sebeplerden birisiyle sona ermiş olmasıdır.

Yukarıdaki koşulların hepsinin aynı anda gerçekleşmesi gerekir. Eğer bu koşullardan birisi gerçekleşmemişse kıdem tazminatı alınması mümkün değildir (Topaloğlu ve Camkurt, 2008: 42). Kıdem tazminatı, çalıştığı her tam yıl için işçinin 30 günlük ücreti tutarındadır ve işveren tarafından işçi veya işçinin ölümü halinde mirasçılara ödenmektedir.

Kıdem tazminatı alma koşullarının aynı anda sağlanmasının zorluğu ve işverenler için özellikle uzun süredir o işyerinde çalışan işçileri işten çıkarma durumunda ödemek zorunda kalacağı tazminat tutarının büyüklüğü, çalışanların çok az bir kısmının işten ayrılırken kıdem tazminatı almasına neden olmaktadır. Bu yönüyle uzun süredir üzerinde tartışılan bir konu olmuştur.

Son günlerde kamuoyuna yansıyan haberlere bakıldığında, 2017 yılı içerisinde Kıdem Tazminatı Fonu kurulmasına ve kıdem tazminatı alabilmek için gerekli koşullarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanunlaşma sürecinin tamamlanacağına dair çalışmaların hız kazandığı görülmektedir. Çalışma Bakanı'nın medya organlarına verdiği demeçlere göre hazırlanan kanun taslağında, işçilerin geçmişten gelen kıdem tazminatı hakları kaybolmayıp yeni kurulacak bir fona devredileceği, kıdem tazminatının hesabında çalışılan her yıl için yine 30 günlük ücretin esas alınacağı, işçiler 1 gün çalışsalar dahi tazminat alabilecekleri, her çalışanın ayrı bir hesabı olacağı ve işverenin bu hesaplara her ay para yatıracağı, devletin de fona prim desteği sağlayacağı, işçilerin fonda biriken paralarını görebilecekleri, yeni işe girenlerin fona katılımının zorunlu olacağı fakat eski çalışanların isterlerse fona katılmayabilecekleri konularına yer verildiği anlaşılmaktadır (<http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/04/22/kidem-tazminatinda->

yeni-donem) (26.04.2017). Fakat gerek kanun taslağının tasarı/teklif aşamasına gelmesi sürecinde, gerekse TBMM’de kanunlaşmaya kadar olan aşamalarda bu hususlarda çeşitli değişiklikler olabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.

Diğer taraftan, İstanbul Ticaret Odası Başkanı’nın katıldığı bir toplantıda yaptığı konuşmasında, işverenler olarak ödedikleri %2 oranındaki işsizlik sigortası priminde indirimle gidilerek aradaki farkın kurulması planlanan Kıdem Tazminatı Fonu’na aktarılmasının, ayrıca fondaki paranın KOBİ’lere kredi olarak kullanılmasının istihdam açısından büyük fayda sağlayacağını belirtmiştir (<http://www.dunya.com/ekonomi/kidem-tazminati-fonu-kobilere-kredi-olsun-haberi-358110>) (26.04.2017). Kıdem tazminatı konusunda zaten uzun süredir işçi ve işveren kesiminin uzlaşmadığı biliniyor ve sosyal taraflarla çok yakında görüşmelere başlanacağı Çalışma Bakanı tarafından açıklanmış iken, yapılan bu önerinin, işçi kesiminden büyük tepki göreceğini tahmin etmek güç olmadığı gibi önümüzdeki süreçte, taraflardan üzerinde uzlaşılması güç önerilerin de gelebileceği sinyallerini vermektedir.

İhbar tazminatı ise 4857 Sayılı İş Kanununun Süreli Fesih başlıklı 17. maddesinde yer almaktadır. İlgili maddede, belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce sözleşmeyi sona erdirmek isteyen tarafın karşı tarafa önceden bildirim yapması gerektiği, bildirmemesi halinde ise bildirim süresine ilişkin ücret tutarında tazminatı karşı tarafa ödemek zorunda olduğu belirtilmiştir. Bildirim süreleri de işçinin o işyerindeki çalışma süresi dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Bu süre, iş sözleşmesi 6 aydan kısa süreler için 2 hafta, 6 ay ile 1,5 yıl arasında olanlar için 4 hafta, 1,5 yıl ile 3 yıl arasında olanlar için 6 hafta, 3 yıldan uzun süreler için ise 8 hafta olarak uygulanmaktadır. Örneğin 4 yıldır aynı işyerinde belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan bir işçiyi haklı bir sebep olmaksızın işten çıkartmak isteyen işveren, bu durumu 8 hafta önceden işçiye bildirmeli, bildirmemesi halinde ise 8 haftalık ücreti tutarındaki ihbar tazminatını işçiye ödemelidir.

#### 4.2.1.3. İş Kaybı Tazminatı

4046 Sayılı Kanunda, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen ya da tamamen durdurulması, süreli ya da süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedeniyle, bu kuruluşlarda iş sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı çalışan işçilerin iş sözleşmelerinin tazminata hak kazanacak şekilde sona ermesi halinde diğer tazminatlara ilave olarak İş Kaybı Tazminatı almaya hak kazanacakları belirtilmiştir.

Özelleştirme nedeniyle işsiz kalanların iş kaybı tazminatına hak kazanabilmeleri için işsizlik ödeneğine benzer biçimde belirli bir süre içinde başvuru yapma, asgari çalışma süresi ve çalışılan sürenin uzamasıyla birlikte ödeneğe hak kazanılan sürenin de uzadığı kademeli bir geçiş sistemi öngörülmüştür. Özelleştirme nedeniyle işsiz kalan kişiler iş sözleşmelerinin sona erdiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde Türkiye İş Kurumu'na başvuru yapmaları koşuluyla, aynı işverene bağlı olarak iş sözleşmesi kesintisiz;

- 550 gün devam etmiş olanlara 90 gün,
- 1100 gün devam etmiş olanlara 120 gün,
- 1650 gün devam etmiş olanlara 180 gün,
- 2200 gün devam etmiş olanlara 240 gün süre ile İş Kaybı Tazminatı ödenmektedir

(<http://www.iskur.gov.tr/trtr/isarayan/issizliksigortasi.aspx>).

(04.05.2016)

İş kaybı tazminatı, iş sözleşmesinin sona erdiği tarihteki günlük net asgari ücretin iki katı tutarındadır. Engelli personel için ise günlük net asgari ücretin dört katı tutarında iş kaybı tazminatı ödenmektedir (<http://www.iskur.gov.tr/trtr/isarayan/issizliksigortasi.aspx>). (04.05.2016)

İş kaybı tazminatı kapsamında hak eden kişi sayıları ve hak edenlere yapılan ödeme tutarlarının yer aldığı aşağıdaki Tablo 43 incelendiğinde en yüksek hak eden sayısının 9.485 kişi ile 2010 yılında olduğu görülmektedir. Aynı yıl yapılan toplam

ödeme tutarı 68 milyon TL'nin üzerindedir. Bu tabloda yer alan bilgilerin işsizlik ve işgücü piyasası ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Hükümetlerin özelleştirme kapsamına aldığı kuruluşlar ile bu kuruluşlardaki personel sayılarına göre yıllar itibariyle hak eden kişi sayıları ve ödenen tutarlar değişmektedir. Ancak özelleştirme sonucunda işsiz kalanların en çok olduğu yılın 2011 olduğu rahatlıkla söylenebilmektedir.

**Tablo 43: İş Kaybı Tazminatı Başvuru ve Ödemeleri**

Yıllar	Hak eden	Ödeme Tutarı (TL)
2008	671	4.920.378
2009	654	7.111.943
2010	9.485	68.004.713
2011	1.856	8.087.870
2012	532	6.627.655
2013	3.353	11.163.725
2014	1.214	13.214.800
2015	879	6.359.492

Kaynak : <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>  
(02.02.2017)

#### 4.2.1.4. Kısa Çalışma Ödeneği

4447 Sayılı Kanunun Ek 2. maddesinde genel ekonomik, sektörel veya bölgesel krizin ortaya çıkması ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde üç aydan uzun olmamak üzere işyerinde kısa çalışma yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesinde kısa çalışma, işyerinde uygulanan çalışma süresinin, işyerinin tamamı veya bir bölümünde üçte bir oranında azaltılması veya en az dört hafta süreyle faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması olarak tanımlanmıştır.

Bir işyerinde kısa çalışma yapılabilmesi ve dolayısıyla bu işyerindeki işçilerin kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmeleri için işverenin kanunda belirtilen genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki çalışma süresinin en az üçte bir oranında azaltıldığı veya en az dört hafta süreyle faaliyetin durdurulduğunu işyerinin bağlı bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'ne bildirmesi ve yapılan inceleme sonucunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın işyerinin kısa çalışma yapabileceğine onay vermesi gerekmektedir (<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/kisacalismaodenegi.aspx>) (11.12.2016).

Kısa çalışmanın yapıldığı işyerinde çalışan işçilerin iş sözleşmeleri kısa çalışmanın yapıldığı süre boyunca hukuki varlığını devam ettirmektedir. Haftalık çalışma süresinin azaltılması nedeniyle kısa çalışma yapıldığı durumlarda işçilerin iş görme borcu sürmekte, işveren tarafından sadece çalışılan süreyle orantılı bir ücret ödenmektedir. Bu durumda işveren, ücret ödeme borcunun bir kısmından kurtulmuş olmaktadır (Akyiğit, 2008: 1945). Çalışılan sürenin ücreti işveren tarafından ödenmekte iken çalışılmayan sürelerle ilişkin ücretler ise kısa çalışma ödeneği adı altında Türkiye İş Kurumu tarafından ödenmektedir.

Bir işçinin kısa çalışma ödeneğinden faydalanabilmesi için işverenin yapmış olduğu başvurunun kabul edilmiş olması, işçinin kısa çalışmanın başladığı tarih itibariyle fesih şartı hariç işsizlik ödeneğinden yararlanma şartlarını<sup>4</sup> yerine getiriyor olması ve işverenin hazırlayacağı kısa çalışmaya katılacaklar listesinde bilgilerinin bulunması koşulları aranmaktadır. Günlük kısa çalışma ödeneği; işçinin son on iki aylık prime esas kazançlarının günlük ortalamasının %60'ıdır. Kısa çalışma ödeneğinin aylık tutarı brüt asgari ücretin %150'si ile sınırlandırılmıştır (<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/kisacalismaodenegi.aspx>). (11.12.2016)

Zorlayıcı sebepler ile kısa çalışma yapılması durumunda kısa çalışma ödeneği mükerrer bir ödeme olmaması için ilk bir haftalık süreden sonraki çalışılmayan süreler için ödenmektedir. Çünkü 4857 Sayılı İş Kanununa göre

<sup>4</sup>Kısa çalışmanın başladığı tarihten geriye doğru 120 gün içerisinde sürekli çalışmış olmak ve aynı tarihten geriye doğru 3 yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak

zorlayıcı sebeplerle işin bir haftadan daha uzun süre durması halinde, en çok bir hafta olmak kaydıyla çalıştırılmayan işçiye her gün için işveren tarafından yarım ücret ödenmektedir.

Kısa çalışma ödeneği almaya hak kazananlar ile ödeme miktarlarını gösteren Tablo 44 incelendiğinde 2008 küresel krizinin etkilerini rahatlıkla görmek mümkündür. 2008 yılında 650 kişiye toplam 71 bin TL ödeme yapılmış iken 2009 yılında 192.244 kişiye 162 milyon TL'den fazla ödeme yapılmıştır. Sonraki birkaç yıl krizin etkilerin azalarak devam ettiği ve 2013 yılından itibaren hak eden kişi sayısı ile ödeme miktarının kriz öncesindeki seviyelere gerilediği görülmektedir.

**Tablo 44: Kısa Çalışma Ödeneği Başvuru ve Ödemeleri**

Yıllar	Hak eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
2005	21	11
2006	217	64
2007	40	22
2008	650	71
2009	192.244	162.473
2010	27.156	39.144
2011	5.814	4.244
2012	2.855	3.005
2013	970	825
2014	66	74
2015	115	304

Kaynak: <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (02.02.2017)

#### 4.2.1.5. Ücret Garanti Fonu

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda işverenin konkordato ilan etmesi, iflası, iflasının ertelenmesi veya işveren için aciz vesikası alınması nedenleriyle ödeme gücüne düşmesi durumunda işçilerin ödenmeyen en çok üç aylık ücret alacaklarının İşsizlik Sigortası Fonu bünyesinde kurulan Ücret Garanti Fonu'ndan ödenmesi konusu düzenlenmiştir.

Ücret Garanti Fonu'ndan yapılacak olan ödemeye sadece işçinin iş ilişkisinden kaynaklanan temel ücret alacakları dahil edilmiş, kıdem ve ihbar tazminatı gibi alacaklar ise kapsam dışında bırakılmıştır. Ayrıca Ücret Garanti Fonu, işverenler tarafından işsizlik sigortası primi olarak yatırılan tutarların bir yıllık toplamının yüzde birlik bir bölümü ile İşsizlik Sigortası Fonu bünyesinde oluşturulmuş bir fon olduğundan, bu fondan ancak işsizlik sigortası primi ödeyerek çalışan işçiler faydalanabilmektedirler.

Ücret Garanti Fonu'ndan faydalanan kişi sayısı ve ödeme miktarlarının yer aldığı Tablo 45'de yine 2008 ekonomik krizinin etkilerini görmek mümkündür. 2008 yılında 827 kişiye toplam 1,1 milyon TL'ye yakın ödeme yapılmış iken 2009 ve 2010 yıllarında her yıl 12 bini aşkın kişiye 22 milyon TL'yi aşan ödeme yapılmıştır. Devam eden yıllarda hak eden kişi sayıları ve ödeme miktarlarında düşüşler olmasına rağmen ekonomik krizin etkilerinin hala sürdüğü işyerleri veya sektörler olduğunu göstermektedir. 2015 yılında 5.547 kişiye 16 milyon TL'den fazla ödeme yapılmıştır.

**Tablo 45:** Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

Yıllar	Hak eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
2005	1.269	3.352.331
2006	1.134	1.640.990
2007	2.223	3.602.134
2008	827	1.071.807
2009	12.371	22.338.534
2010	12.905	22.069.355
2011	5.807	9.361.525
2012	3.210	8.661.992
2013	5.671	15.042.730
2014	8.196	21.608.959
2015	5.547	16.081.304

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>  
(02.02.2017)



#### 4.2.1.6. Sosyal Yardımlar

İşsizlik sigortasından faydalanma şartlarını taşımayan ya da faydalanma süresi bitmiş olan işsizler ile yoksul kimselere yönelik olarak sosyal yardım programları uygulanmaktadır. Diğer pasif politikalar gibi sosyal yardımlar da işsizliği azaltmamaktadır (Varçın, 2004: 18). Sosyal yardımlar, sosyal devlet olmanın gereği olarak sosyal güvencesi olmayan işsiz, yoksul, dul, yetim, engelli vb. durumda olan kimselere yapılan ayni ve nakdi yardımlar ile çeşitli mesleki eğitim faaliyetleri olarak değerlendirilmektedir.

Ülkemizde özellikle kaymakamlıkların bünyesinde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, yerel yönetimler, bazı yardım dernekleri ve vakıflar aracılığıyla ihtiyaç sahiplerine sosyal yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlar gıda, yakacak, barınma, eğitim materyali, sağlık, yemek gibi ayni yardım biçiminde olabileceği gibi dul aylığı, engelli bakım aylığı, eğitim yardımı gibi nakdi de olabilmektedir.

Tablo 46'da Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen belli başlı yardımlar yer almaktadır. Tabloda aile yardımlarının en büyük kısmını oluşturan gıda yardımının en çok yapıldığı yıl olan 2009'da 379 milyon TL, en az yapıldığı yıl olan 2010'da ise 92,4 milyon TL ödeme gerçekleştirildiği görülmektedir. Eğitim yardımlarının en büyük bölümünü oluşturan şartlı eğitim yardımları, en yüksek 664,1 milyon TL olarak 2015 yılında, en düşük ise 267,1 milyon TL olarak 2010 yılında gerçekleşmiştir.

2012 yılından itibaren zorunlu Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulamasına geçilmesiyle birlikte yeşil kart uygulaması sona ermiş ve yapılan gelir testi sonucunda kişi başı gelir brüt asgari ücretin 1/3'ünden az olanların GSS primleri devlet tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

**Tablo 46:** Bazı Sosyal Yardım Ödemeleri (Milyon TL)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Aile Yardımları</b>							
Gıda	379	92,4	106,4	131,1	163,3	185,9	199,8
Barınma	50	14,8	29,3	50,2	51,7	85,5	70,7
Yakacak	9,1	6,4	3,4	2,7	3,8	3,8	7,7
<b>Eğitim Yardımları</b>							
Şartlı Eğitim	345,1	267,1	397,5	501,5	512,8	570,8	664,1
Materyal Yrd.	181,9	92,1	103,4	117,1	65,5	17,4	15,3
Ders Kitabı	235	250	265	265	275	125	240
Öğle Yemeği	180	190	200	235	250	430	460
<b>Sağlık Yardımları</b>							
Şartlı Sağ.Yrd.	138,8	73,7	143,3	188,1	244	285,1	363,1
GSS Primleri	-	-	-	4.013,1	5.725,4	6.312,7	6.475,7

**Kaynak:** Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü faaliyet raporlarına göre hazırlanmıştır.

#### 4.2.2. Aktif İstihdam Politikaları

##### 4.2.2.1. Eşleştirme ve İşe Yerleştirme

Kamu sektöründe işsiz kimselere istihdam olanağı sağlayan programlar temelde belirli bir bölge ya da ülkede yaygın ve kronikleşmiş işsizlik sorununa çözüm için uygulanmaktadır. Bu programlarla asıl amaçlanan ülke ekonomilerinde durgunluk dönemlerinde ortaya çıkan konjonktürel işsizliğin azaltılması ve program katılımcılarının gelir elde etme ihtimalinin yükseltilmesidir (Biçerli, 2004: 121).

Emek arzı ile emek talebinin eşleşme problemi, işçiler ve mevcut işler açısından heterojenliğin yaygın olduğu emek piyasalarının en temel özelliklerindedir. Piyasa hakkında bilgi sahibi kişilerin iş bulması görece daha kolay

olabilir iken bilgiye ulaşamayan ya da sahip olduğu bilgiyi etkin kullanamayan kişilerin iş bulması pek kolay olamamaktadır. Bu nedenle kamu istihdam büroları piyasadaki bilgi eksikliğini giderip, belirsizlikleri ortadan kaldırarak işçi ve işlerin eşleşmesine yönelik hizmetlerin hızlı ve etkin yürütülmesi ile işsizliği azaltmayı amaçlamaktadırlar (Biçerli, 2005: 8-9). Bu itibarla, istihdamın korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması faaliyetlerine yardımcı olmak için 4904 sayılı kanun ile Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur (Taş ve Bozkaya, 2012: 162).

İŞKUR'un işe yerleştirme faaliyetlerinin incelendiği Tablo 47'de, işverenlerden alınan açık işler 2006 yılından 2010 yılına kadar rakamsal olarak yatay bir seyir izlerken 2011 yılında bir önceki yıla göre 2 kattan daha fazla bir artış sağlamış, sonraki yıllarda önemli ölçüde artışlar görülmüş ve sonuç olarak 2006 yılından 2015 yılına kadar geçen 9 yıllık süre içerisinde alınan açık işler yaklaşık 14 kat artmıştır. İşçilerin iş bulma başvurularına bakıldığında ise erkeklerde 2006 yılında yaklaşık 416 bin olan sayının 2015 yılında 1,5 milyonu geçtiği ve 4 kata yakın bir artış yaşandığı, kadınlarda ise 2006 yılında 147 bin olan başvurunun 2015 yılında 1,1 milyona yaklaşarak 7 kattan daha fazla artış gerçekleştiği görülmektedir. İş arayanların toplam sayısı da 2006 yılında 564 bin iken 2015 yılında 2,6 milyonu aşmış ve yaklaşık 5 katlık bir artış olmuştur. İş aramak için başvuranların artışları incelendiğinde bir önceki yıla göre yaklaşık iki katı oranında artışın yaşandığı iki farklı kırılma noktası göze çarpmaktadır. Birincisi, küresel ekonomik krizin yaşandığı 2008 yılı diğeri de 2012 yılıdır. İŞKUR'un işe yerleştirme sayıları incelendiğinde, 2006 yılında yaklaşık 70 bin erkek ve 16 bin kadın işe yerleştirilmiş iken 2015 yılında yaklaşık 630 bin erkek ve 260 bin kadının işe yerleştirildiği anlaşılmaktadır. 2006 yılından 2015 yılına gelindiğinde erkeklerin işe yerleştirilmeleri 9 kat artmış buna karşın kadınların işe yerleştirilmeleri ise yaklaşık 16 kat artmıştır. İŞKUR'un kadın erkek toplam işe yerleştirme sayısı da aynı yıllarda 10 kattan biraz fazla artış göstermiştir.

Açık işler, iş başvuruları ve İŞKUR'un yerleştirme sayıları kıyasladığında ise 2006 yılında işverenlerden alınan yaklaşık 151 bin açık işe karşılık iş bulmak için başvuranların sayısı yaklaşık 564 bin kişidir. İŞKUR, kendisine başvuran yaklaşık 85

bin kişiyi işe yerleştirmiştir. Yani işverenlerin işçi taleplerinin neredeyse 4 katı kadar işçi, iş başvurusunda bulunmuş, İŞKUR ise başvuranların yaklaşık 1/7'sini ancak işe yerleştirebilmiştir. Diğer taraftan alınan açık işlerin yarısından biraz fazlasını ancak karşılayabilen İŞKUR, işverenlerin 65 bin kişilik işçi talebi için uygun eşleştirme yapamamıştır. 2015 yılında alınan açık işlerin toplamı 2 milyonu biraz aşarak 2006 yılına göre çok önemli ölçüde artış sağlamıştır. İş başvurusunda bulunanlar ise açık işlerin sayısının yaklaşık 1,3 katı ile 2,6 milyon civarındadır. İŞKUR aynı yıl iş başvurusunda bulunanların yaklaşık 1/3'ü olan 900 bine yakın bir kısmını işe yerleştirebilmiştir. 2015 yılında, 2006 yılına göre iş başvurusunda bulunanların işe yerleştirme oranlarında ciddi bir artış olmasına ve işverenlerin işçi talebi ile işçilerin iş başvurusu arasındaki fark oldukça azalmasına rağmen, işverenlerin 1,1 milyon kişiyi aşan işçi talebi ile 1,7 milyonu aşan iş başvurusunda bulunan işçi arasında İŞKUR tarafından uygun eşleştirme yapılamadığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 47:** İşe Yerleştirme Faaliyetleri (bin kişi)

Yıllar	Alınan Açık İş	Başvurular			İşe Yerleştirme		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
2006	152	416	148	564	69	16	85
2007	187	488	169	657	88	23	111
2008	179	928	348	1.276	85	25	110
2009	166	922	513	1.435	89	29	118
2010	369	759	459	1.218	156	50	206
2011	661	860	538	1.398	262	102	364
2012	992	1.476	820	2.296	391	166	557
2013	1.481	1.497	863	2.360	466	205	671
2014	1.736	1.500	876	2.376	479	223	702
2015	2.043	1.551	1.092	2.643	629	261	890

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx> (02.02.2017)

#### 4.2.2.2. İş ve Meslek Danışmanlığı

İş ve meslek danışmanlığı süreci, mesleklerin gerektirdiği nitelikler ile kişilerin özelliklerinin karşılaştırılması, kişinin durumuna ve talebine uygun mesleğin belirlenmesi, bu meslekle ilgili eğitimlerden faydalandırılması ve işe yerleştirilme ile işe uyumu aşamasındaki problemlerin giderilmesine yardım edilmesini kapsamaktadır (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2005: 81).

İş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri, iş ve meslek seçme aşamasında olanlar ile meslek eğitimine başlayacak olan gençlere meslek danışmanlığı olarak, ilk kez çalışma hayatına gireceklere, uzun süreli işsizlere, işsizlik sigortası ödeneği alan işsizlere, meslek edinmek, meslek değiştirmek, mesleğinde ilerlemek isteyen yetişkinlere ise iş danışmanlığı olarak sürdürülmektedir. Bu faaliyetler, bireysel ve gruplar halinde görüşmeler ile onların meslek ve iş seçiminin önemi konusunda bilinçlenmelerine, işyerleri, meslekler ve eğitim olanakları hakkında bilgi sahibi olmalarına ve kendilerini tanımalarına olanak sağlamaktadır. Ayrıca iş danışmanlığı kapsamında İŞKUR'a başvuran ve iş arayan işsizlere, mesleki eğitim merkezi, meslek lisesi, meslek yüksekokulu ve üniversite son sınıf öğrencileri ile askerlik görevini tamamlamak üzere olan er ve erbaşlara iş arama, iş bulma ve işi elde tutma, işverenle görüşme, özgeçmiş hazırlama konularında iş arama becerileri geliştirme eğitimi verilmektedir (<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/danismanlik.aspx>). (03.02.2017)

İŞKUR'un iş ve meslek danışmanlığına ilişkin faaliyetlerin incelendiği Tablo 48'da, 2006 yılında 2.124 bireysel görüşme, 41.111 kişi ile grup görüşmesi, 19.117 işyeri ziyareti ve 274 eğitim-öğretim kurumu ziyareti gerçekleştirildiği görülmektedir. 2015 yılında ise 3.378.949 bireysel görüşme, 1.081.977 kişi ile grup görüşmesi, 477.606 işyeri ziyareti ve 21.884 eğitim-öğretim kurumu ziyaret edilmiştir. Bireysel görüşmelerde 2009 yılına kadar artışlar düşük seviyelerde iken 2010 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık 3 kat, 2011 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık 8 kat, 2012 yılında da bir önceki yıla göre yaklaşık 5 kat artış olduğu anlaşılmaktadır. 2006 yılından 2015 yılına kadar yapılan bireysel görüşmeler 1.590

kat, grup görüşmeleri 26 kat, işyeri ziyaretleri 25 kat ve eğitim öğretim kurumu ziyaretleri ise 80 kat artmıştır. Tüm faaliyetlerdeki yüksek oranlı artışların özellikle 2012 yılından sonra olmasında İŞKUR'un iş ve meslek danışmanı unvanıyla bu yıldan itibaren kurumsal kapasitesini arttırmaya yönelik yeni personeller istihdam etmesinin büyük etkisi olduğu söylenebilmektedir. 2015 İŞKUR faaliyet raporuna göre iş ve meslek danışmanı unvanıyla halen görev yapmakta olan 3750 personel bulunmaktadır.

**Tablo 48:** İş ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri

Yıllar	Bireysel Görüşme	Grup Görüşmesi	İşyeri Ziyareti	Eğitim-Öğretim Kurumu Ziyareti
2006	2.124	41.111	19.117	274
2007	2.605	176.690	40.379	542
2008	4.154	214.585	35.939	404
2009	6.853	288.503	33.978	680
2010	19.724	320.219	42.025	583
2011	165.111	320.122	70.505	589
2012	841.493	271.326	183.373	2.090
2013	1.632.850	661.720	376.654	13.536
2014	2.564.340	981.238	410.734	19.854
2015	3.378.949	1.081.977	477.606	21.884

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>

(02.02.2017)

#### 4.2.2.3. Özel İstihdam Büroları

Özel İstihdam Büroları (ÖİB) İŞKUR'dan yetki belgesi almak koşuluyla iş arama faaliyetlerine aracılık eden firmalar olarak adlandırılmaktadır. 2004 yılından bu yana ülkemize yasal olarak faaliyette bulunan ÖİB'ler özel sektör işyerlerine işçi yerleştirilmesinde İŞKUR'a yardımcı bir rol üstlenmektedir. İnternet üzerinden faaliyet yürüten firmalar ÖİB'lerin en bilinenlerindendir. ÖİB'ler küresel rekabetin her alana yayılması sonucu ortaya çıkmaya başlamışlardır. Ancak kamu istihdam kurumları ile ÖİB'ler arasında herhangi bir rekabet bulunmamaktadır. İş arayan

kişilerin işe yerleştirilmesinde iş arayanlardan herhangi bir bedel talep edilmemesi de yaygınlaşmasını sağlamıştır. ÖİB'ler, genellikle kısa süreli veya geçici işlerde faaliyet gösterdiklerinden iş arayanların işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırıp, buradan kalıcı işlere daha kolay geçmelerine imkan sağlamaktadırlar (Ataman, 1999: 97). Fakat önceki bölümde açıklandığı üzere, ülkemizdeki işgücü piyasasının yapısı AB ülkelerinden oldukça farklı olduğu için, ülkemizde ÖİB'lerin gelişmiş ülkelerdeki rolünden daha farklı bir role büründüğü gözden kaçmamalıdır.

Ülkemizde özellikle 2000'li yıllardan sonra sermaye girişinin hızlanması, sanayileşme ve üretim düzeylerini arttırırken istihdam edilecek işgücünün bulunması sorununu da beraberinde getirmiştir. İŞKUR'un bu süreçte tek başına yeterli olamaması ve yabancı şirketlerin de devreye girmesi ile AB uyum yasaları kapsamında ÖİB'lerin yapılandırılmasının önünü açmıştır. Türkiye'deki ÖİB'ler, özel sektör işletmelerinin işgücü ihtiyaçlarını karşılama faaliyetinde bulunmaktadır. İŞKUR ise hem kamu hem de özel sektörde işe yerleştirme işlemlerini yürütmektedir. Ancak uygulamada işverenler işgücü ihtiyaçlarını İŞKUR'dan karşılamak yerine mevcut çalışanların referans verdiği kişiler ya da tanıdıkları vasıtasıyla karşılamaya çalışmaktadır. Büyük şirketlerin insan kaynakları departmanlarının etkinliği de işgücü temininde önemli bir yer tutmaktadır. Şirketlerle ilişki kurarak işgücü taleplerinin karşılanmasını sağlayan ÖİB'ler, bu boşluğu doldurmaya çalışmaktadır. Bu sayede ÖİB'ler istihdama katkı sağlarken aynı zamanda İŞKUR'un işgücü piyasasına ilişkin daha fazla bilgi almasını sağlamaktadır (Özçalık ve Durmuş, 2014: 47).

Özel istihdam büroları tarafından işe yerleştirilenlerin incelendiği Tablo 49'da 2004 yılından 2013 yılına kadar toplam 291.713 kişinin işe yerleştirildiği görülmektedir. İşe yerleştirilenlerin yaklaşık 172 bini yükseköğrenim görmüş kişiler iken, 119 bin kişi ise lise ve altı öğrenim görmüş veya hiç öğrenim görmemiş kişilerden oluşmaktadır. İŞKUR'un son yıllardaki işe yerleştirme sayıları ile kıyaslandığında ÖİB'lerin işe yerleştirme sayılarının oldukça düşük olduğu göze çarpmaktadır. Bu da ÖİB'lerden beklenen istihdam katkısının istenen düzeyde gerçekleşmediği biçiminde yorumlanabilmektedir.

**Tablo 49:** Özel İstihdam Büroları Tarafından İşe Yerleştirilenler (2004-2013)

Öğrenim Durumu	Erkek	Kadın	Toplam
Okur Yazar Olmayan	125	103	228
Okur Yazar	788	651	1.439
İlköğretim	23.522	15.376	38.898
Ortaöğretim (Lise ve Dengi)	51.807	26.748	78.555
Önlisans	36.159	18.156	54.315
Lisans	67.077	34.398	101.475
Yüksek Lisans	8.827	3.746	12.573
Doktora	2.960	1.270	4.230
Genel Toplam	191.265	100.448	291.713

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/tr->

[tr/ozelistihdamburolari/istatistikibilgiler.aspx#dltop](http://www.iskur.gov.tr/tr-ozelistihdamburolari/istatistikibilgiler.aspx#dltop)(06.02.2017)

#### 4.2.2.4. Mesleki Eğitim Kursları

İşsizlikle mücadelede en etkin politikalardan birisi eğitim programlarıdır. Yapısal işsizlik sorununun çözümünde kısa vadeli tedbirlerden biri, işsizlerin tespit edilerek mesleki eğitim programlarına tabi tutulmasıdır. Kamu ve özel sektör tarafından açılan beceri kazandırma ve geliştirme kursları ile işsizlere ya da çalışanlara kendilerini yenileyebilme imkanı tanınmış olur. Ayrıca bu mesleki eğitim programları, genel liselerden mezun olmuş ancak herhangi bir becerisi bulunmayan kimselerin belirli mesleklerde eğitilerek daha kolay iş bulabilmelerine yardımcı olmaktadır (Biçerli, 2004: 475).

Üretim biçimlerinde meydana gelen değişiklikler ve artan rekabet şartları nitelikli eleman ihtiyacına duyulan ihtiyacı da sürekli arttırmaktadır. İşsizler ise sahip oldukları vasıfları itibariyle emek piyasasının nitelikli işgücü taleplerini karşılamaktan uzaktırlar. Vasıflı işgücü de vasıflarının geçerliliğini yitirmesi yada vasıfları doğrultusunda işgücü talebi olmaması nedeniyle kendi alanlarında istihdam edilememektedirler. İşgücü talebi ile işgücü arzının, işgücünün vasıflarından dolayı eşleştirilememesi veya gelişen teknolojik koşullara göre işgücünün niteliğinin düşük



kalması, kamu istihdam kurumlarının aktif programlara yönelmesini zorunlu kılmaktadır. Sahip olduğu bilgilerle işgücü piyasası analizleri yapıp, istihdam politikaları oluşturmakla görevli kamu istihdam kurumları, firmaların işgücü taleplerinin hangi mesleklerde olduğunu, işgücünün vasıflarının hangi sektörlere yönelik olarak iyileştirilmesi gerektiğini, işsiz kalanların mevcut vasıfları ile ne kadar süredir işsiz olduklarını en iyi bilenlerdir. Bu nedenle kamu istihdam kurumları, hangi alanlarda mesleki eğitime ihtiyaç olduğunu, hangi mesleklerde işgücü talebi olduğunu elindeki verilerle tespit edebilmekte ve bunlara göre işgücü eğitim programlarını tasarlayıp organize etmektedirler (Varçın, 2004: 34).

Ülkemizde 11.01.1988 tarihinde yürürlüğe giren İş ve İşçi Bulma Kurumu İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği ile istihdamın arttırılması, işgücü yetiştirme hizmetlerinin yaygınlaştırılması, işgücü piyasasının nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanması amaçlanmış ve bu amaç doğrultusunda Türkiye İş Kurumu yetkilendirilmiştir (Uşen, 2007: 86).

İŞKUR'a göre mesleki eğitim kursları, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde işsizlerin niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini arttırmak amacıyla yapılan meslek edindirme ve geliştirme faaliyetleridir. Bazı kurslar istihdam garantili olarak açılmaktadır. İstihdam garantili kurslarda kursiyerlerin en az %50'si, en az 120 gün olmak üzere kurs süresi kadar istihdam edilmektedir. Mesleki eğitim kurslarından; 15 yaşını tamamlamış, İŞKUR'a kayıtlı işsiz olan, sahip olduğu kişisel özellikler yetiştirilecekleri mesleğe uygun olan, işverenin aradığı özel şartları sağlayabilen, iş ve meslek danışmanı faaliyetlerine katılmış ve emekli olmayan kişiler yararlanabilmektedir. Ayrıca tarımsal faaliyette bulunanlar ile isteğe bağlı sigortalı sayılanlar, sosyal yardım, engelli maaşı ile dul ve yetim aylığı alanların da mesleki eğitim kurslarına katılmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Bu kurslar ücretsiz olup, İŞKUR tarafından kursa devam ettikleri fiili eğitim günü süresince kursiyerlere günlük 20 TL ödeme yapılmaktadır. Ayrıca iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile GSS primleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır (<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/kursarama.aspx>). (05.02.2017)

İşsizliğin önlenmesi ve istihdamın geliştirilmesine yardımcı olmanın yanı sıra, istihdamın korunmasını sağlamakla görevli İŞKUR, çalışanların mesleki bilgi ve becerilerini geliştirmek ve yeni teknolojilere uyum sağlamalarına yardımcı olmak üzere mesleki eğitim kursları düzenlemektedir. İŞKUR tarafından işyerinde açılmış olan herhangi bir mesleki eğitim kursuna mesleki bilgi ve becerilerini geliştirmek isteyen işyeri çalışanları da bu kurslara katılabilmektedirler. Sadece çalışanlara yönelik olarak da mesleki eğitim kursları düzenlenebilmekte, kursu başarı ile bitirmeleri durumunda sertifika almaya hak kazanmaktadırlar (<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/calisan.aspx>). (05.02.2017)

İŞKUR tarafından birçok farklı başlık altında mesleki eğitim programları düzenlenmiştir. Bunlardan bazıları; işsizlik sigortası alanlara yönelik, hükümlülere yönelik, engellilere yönelik, GAP I, GAP II, AB ve Dünya Bankası tarafından desteklenen çeşitli hibe projeleri, Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri Projesi, çalışanların mesleki eğitimi, istihdam garantili kurslardır. İŞKUR istatistikleri incelendiğinde, önceki yıllarda farklı adlarda düzenlenen programların bazılarının sadece birkaç yıl sürdüğü, bazılarının aralıklarla devam ettiği, son yıllarda ise “mesleki eğitim kursları” çatısı altında toplandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle çalışmada mesleki eğitim kurslarının tek başlık altında toplanmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür.

İşbaşı Eğitim Programları ve Geçici Kamu İstihdamları olarak ayrı başlıklar altında incelenmesi düşünülen programların, önceki yıllarda mesleki eğitim kursları istatistikleri içinde yer alması nedeniyle mesleki eğitim kurslarını gösteren Tablo 50’de cinsiyete göre kursiyer sayıları bazı yıllarda veri olarak elde edilememiştir. Açılan kurs sayıları incelendiğinde 2005 yılında sadece 278 kurs açılmış iken, 2009 yılında kurs sayısında, küresel ekonomik krizin etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik olduğu değerlendirilen çok ciddi düzeyde bir artış olduğu, en yüksek sayıya 10.001 kurs ile 2012 yılında ulaşıldığı ve 2015 yılında da 7.668 kurs açıldığı görülmektedir. Açılan kurs sayısına paralel olarak 2005 yılında 5.518 kişi, 2009 yılında 161.284 kişi, 2012 yılında 215.399 kişi, 2015 yılında da 169.402 kişi bu kurslara katılmıştır. Kadın ve erkek kursiyer sayılarının yer aldığı 2005, 2006 ve 2008 yıllarında erkek

kursiyerlerin sayısı kadın kursiyerlerin 2,5 - 3 katı düzeyindeyken, yine aynı verilerin bulunduğu 2013 ve sonraki yıllarda kadın kursiyerlerin sayısının artarak erkek kursiyerleri geçtiği ve 2015 yılında kadın kursiyer sayısının erkek kursiyer sayısının yaklaşık 1,5 katı olduğu görülmektedir. Önceki bölümde, kadınların işgücüne katılımının erkeklere nazaran daha büyük bir artış gösterdiği belirtilmişti. Bu artış ile mesleki eğitim kurslarına kadınların erkeklerden daha fazla katılması arasında ilişki rahatlıkla ilişki kurulabilmektedir.

**Tablo 50: Mesleki Eğitim Kursları (2005-2015)**

Yıllar	Kurs Sayısı	Kursiyer Sayısı		
		Erkek	Kadın	Toplam
2005	278	4.143	1.375	5.518
2006	622	8.603	3.823	12.426
2007	1.017	-	-	19.467
2008	1.322	16.678	6.583	23.261
2009	7.641	-	-	161.284
2010	7.868	-	-	159.889
2011	7.415	-	-	145.393
2012	10.001	-	-	215.399
2013	6.096	60.561	70.688	131.249
2014	5.552	48.467	61.199	109.666
2015	7.668	64.211	105.191	169.402

**Kaynak:**[http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop\(02.02.2017\)](http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop(02.02.2017))

Tablo 51’de 2015 yılında İŞKUR tarafından en çok açılan kurslar ve katılımcı sayıları yer almaktadır. En çok açılan kurs çağrı merkezi müşteri temsilcisi kursu olmuştur. Bu kurs ülke genelinde 500 defa düzenlenmiş, 4.111 erkek ve 7.793 kadın olmak üzere toplam 11.904 kişi katılmıştır. İkinci sırada yer alan kurs ise çoban/sürü yönetimi elemanı kursu olmuş, ülke genelinde 405 kurs açılmış ve 7.997 erkek ile 1.117 kadın kursiyer bu kursa katılmışlardır. Üçüncü en çok açılan kurs ise konfeksiyon makineci kursudur. Bu kurs da ülke genelinde 337 defa açılmış, 3.278 erkek ve 5.143 kadından oluşan toplam 8.421 kişi katılım sağlamıştır.

**Tablo 51:** 2015 Yılında En Çok Açılan 10 Kursa İlişkin Bilgiler

Meslekler	Program Sayısı	Katılımcı Sayısı		
		Erkek	Kadın	Toplam
Çağrı Merkezi Müşteri Temsilcisi	500	4.111	7.793	11.904
Çoban/Sürü Yönetimi Elemanı	405	7.997	1.117	9.114
Dokuma Konfeksiyon Makineci	337	3.278	5.143	8.421
Aşçı Yardımcısı	152	873	3.621	4.494
Hasta ve Yaşlı Refakatçisi	135	263	3.704	3.967
Düz Dikiş Makineci	139	153	3.083	3.236
Müşteri Hizmetleri Görevlisi	144	1.520	1.497	3.017
Bilgisayarlı Muhasebe Elemanı	81	750	2.174	2.924
Evde Çocuk Bakım Elemanı	116	12	2.641	2.653
Makineci (Dikiş)	123	331	2.231	2.562

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (02.02.2017)

#### 4.2.2.5. İşbaşı Eğitim Programları

İŞKUR'un uyguladığı aktif işgücü programlarının en önemlilerinden işbaşı eğitim programları, işsizlerin işbaşında yetiştirilerek daha kolay işe yerleştirilmelerini hedeflemektedir. İşçi ile işveren arasında birebir ilişki kurulmasını sağlayan bu program 10.10.2009 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur (Biçerli, 2014:542).

İşbaşı eğitim programları, İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin mesleki deneyim edinmeleri ve teorik eğitim aldıkları mesleklerin uygulamasını görmeleri, çalışma ortamına uyum sağlamaları için düzenlenen ve işsizlerin tecrübe edinip mesleki yeterliklerini geliştirebilecekleri bir programdır. Programa katılmak isteyen işsizler işbaşı eğitimi yapacağı işyerini kendileri bulabileceği gibi, İŞKUR'dan da kendilerine uygun işyeri bulunmasını talep edebilirler. Ayrıca işverenler de istedikleri nitelikteki katılımcıyı kendileri bulabilecekleri gibi bulamadıkları takdirde İŞKUR'dan isteyebileceklerdir. İşbaşı eğitim programlarının süresi en çok 320 fiili

gün ve haftalık en çok 45 saattir(<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/işbaşıeğitim.aspx>). (30.01.2017)

İşbaşı eğitim programlarından yararlanmak için, İŞKUR'a kayıtlı işsiz olmak, 15 yaşını tamamlamış olmak, işveren ile birinci veya ikinci dereceden kan hısımlı olmamak, işverenin eşi olmamak, emekli olmamak, programın başlama tarihinden önceki üç aylık dönem içinde programa başvuran işverenin çalışmanı olmamak ve iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerine katılmış olmak gerekmektedir. Yüksek öğrenim gören öğrencilerin gerekli diğer şartları yerine getirmesi durumunda programa katılmalarında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. İşbaşı eğitim programlarında karşılanabilecek giderler ise; katılımcı zaruri gideri (Günlük 50TL) iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ve GSS primleridir (<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/işbaşıeğitim.aspx>). (30.01.2017)

İşbaşı eğitim programlarına ilişkin Tablo 52 incelendiğinde 2009 yılında 555 programın uygulandığı ve sadece 1.285 kişinin işbaşı eğitim programına katıldığı görülmektedir. Sonraki yıllarda program ve katılımcı sayılarında sürekli artışlar olmuş ve 2015 yılına gelindiğinde, 76.934 programa 81.830 erkek ve 77.246 kadın olmak üzere toplam 159.076 kişi katılmıştır. 2009 yılından 2015 yılına kadar program sayısında yaklaşık 139, katılımcı sayısında ise yaklaşık 124 katı oranında bir artış gerçekleşmiştir.

**Tablo 52: İşbaşı Eğitim Programlarına İlişkin Faaliyetler**

Yıllar	Program Sayısı	Katılımcı Sayısı		
		Erkek	Kadın	Toplam
2009	555	-	-	1.285
2010	1.796	-	-	4.671
2011	5.849	-	-	16.393
2012	11.407	-	-	31.773
2013	24.379	33.417	30.243	63.660
2014	26.283	30.028	29.428	59.456
2015	76.934	81.830	77.246	159.076
Toplam	147.203	-	-	336.314

**Kaynak:**<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>  
(02.02.2017)

#### 4.2.2.6. Girişimcilik Projeleri

İşsiz kimselere iş bulmada yardımcı olmak amacıyla kendi işletmelerini kurmayı destekleyen programlar da aktif istihdam politikalarından birisi olarak uygulanmaktadır. Bu programlar kapsamında girişimciliğin teşvik edilmesi ve küçük ölçekli işletmeler kurulmasına yönelik olarak kredi, teknik yardım gibi çeşitli destekler sunulmaktadır. Finansal yapının tam gelişmediği ülkelerde, özel bankaların girişimcilere sunacakları krediler için kapsamlı bir risk değerlendirmesi yapamadıkları için kamu programları bu sorunu ortadan kaldırmak adına girişimcilere küçük işletme kredileri ile destek olabilmektedirler (Erol, 2013: 24).

Girişimcilerin kendi işlerini kurmaları, onların ücretli olarak başkalarının yanında istihdam edilme gerekliliğini ortadan kaldırdığı gibi başka kişilere de yeni iş imkanları sağlamaktadır. Bu nedenle girişimcilerin desteklenmesi ve onlara yapılacak her türlü yardım, rekabet gücünün artırılması ve yeni istihdam alanlarının yaratılması bakımından büyük önem taşımaktadır (Biçerli, 2005: 6).

İŞKUR'a göre girişimcilik eğitim programı, kişilerin kendi işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak amacıyla, "Küçük ve Orta Ölçekli

İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ve İŞKUR arasındaki Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi İşbirliği Protokolünde” belirlenen esaslara göre yürütülen temel seviye girişimcilik eğitimidir. Girişimcilik eğitim programından yararlanma şartları ise; İŞKUR’a kayıtlı ve 18 yaşını tamamlamış olmak, girişimcilik eğitim programından daha önce yararlanmamış olmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmış olmaktır. İŞKUR’a kayıtlı olanlardan işletmesini geliştirmek isteyenler de girişimcilik eğitimlerinden faydalanabilirken ayrıca tarımsal faaliyette bulunanlarla isteğe bağlı sigortalılar, sosyal yardım, engelli maaşı ile dul ve yetim aylığı alanların girişimcilik eğitim programlarından yararlanmasına herhangi bir engel bulunmamaktadır. Girişimcilik eğitim programlarında katılımcı zorunlu gideri, iş kazası ve meslek hastalığı ile GSS prim giderleri karşılanmaktadır (<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/girisimcilik.aspx>). (07.02.2017)

Girişimcilik eğitimi sadece İŞKUR tarafından değil, belediyeler, ticaret ve sanayi odaları ile bazı sivil toplum kuruluşlarınca da düzenlenmektedir. Hatta girişimcilik kültürünün gelişmesi ve yaygınlaşmasına yönelik olarak üniversitelerde ve liselerde de bir süredir ders olarak okutulmaktadır. Girişimcilik eğitimini tamamlamış olanlar belirli şartları yerine getirmeleri durumunda KOSGEB’den hibe ve kredi desteği alabilmektedirler.

İŞKUR kapsamında açılmış olan girişimcilik eğitimlerine ilişkin sayısal verilerin yer aldığı Tablo 53 incelendiğinde 2009 yılında 304 kurs düzenlenmiş ve düzenlenen bu kurslara toplam 6.655 kişi katılmıştır. 2015 yılında ise 1.625 kurs açılmış ve 21.905 erkek, 20.002 kadın olmak üzere toplam 41.907 kursiyer bu kurslara katıldığı görülmektedir. 2011 yılında bir önceki yıla göre kurs ve kursiyer sayısı yaklaşık üç kat artmış, 2012 ve 2013 yıllarında ise kurs ve kursiyer sayısında 2011 yılına göre önemli bir değişiklik olmamıştır. 2014 ve 2015 yıllarında ise bir önceki yıllara göre kurs sayılarında yaklaşık 1/3 oranında artış olmuştur.

**Tablo 53:İŞKUR Girişimcilik Eğitim Programları**

Yıllar	Program Sayısı	Katılımcı Sayısı		
		Erkek	Kadın	Toplam
2009	304	-	-	6.655
2010	319	-	-	8.306
2011	906	-	-	24.145
2012	921	-	-	25.475
2013	910	13.023	12.143	25.166
2014	1.229	16.456	15.192	31.648
2015	1.625	21.905	20.002	41.907

**Kaynak:**<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (02.02.2017)

#### 4.2.2.7. Toplum Yararına Programlar (Geçici Kamu İstihdamı)

Toplum Yararına Programlar (TYP), toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilerek istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma disiplin ve alışkanlıklarından uzaklaşmalarını engelleyip işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak ve söz konusu kişilere geçici gelir desteği sunmak amacıyla uygulanan programlardır (İŞKUR, 2015: 33).

Ülkemizde daha önce Toplum Yararına Çalışma Programları adı altında çeşitli gerekçelerle yürütülmüş olan programlarda, ekonomik krizler, doğal felaketler, özelleştirme gibi nedenlerle işini kaybedenlere geçici istihdam sağlamak hedeflenmiştir. İŞKUR tarafından yürütülen bu programların ilki özelleştirme sonucu işsiz kalanlara uygulanmış, ikincisi ise 1999 depreminden en çok etkilenen iller olan Bolu'da 9, Düzce'de 23, Kocaeli'nde 38, Adapazarı'nda 42 ve Yalova'da 28 olmak üzere toplam 140 program ile 4605 kişiye istihdam sağlamıştır (Varçın, 2004: 122).

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde uygulanan TYP'lere katılabilmek için İŞKUR'a kayıtlı işsiz olmak, 18 yaşını doldurmuş olmak, emekli, malul, dul ve yetim aylığı veya herhangi bir nakdi sosyal yardım almıyor olmak ve örgün öğretim öğrencisi olmamak gerekmektedir. Bu programlar, çevre temizliği, kamusal alt yapının yenilenmesi, resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım, onarım



ve temizlik işleri yapılması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri gibi alanlarda uygulanmaktadır. Her bir program haftada en fazla 45 saat olmak üzere en çok 9 ay boyunca sürdürülebilmekte ve katılımcılar asgari ücret üzerinden ücretlendirilmektedir (<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/typ.aspx>). (06.02.2017)

İŞKUR'un düzenlediği TYP ve katılımcı sayılarına ilişkin Tablo 54 incelendiğinde, 2009 yılında 1.613 program düzenlendiği ve 44.628 kişinin bu programlardan faydalandığı anlaşılmaktadır. 2013 yılı dışında her yıl program sayısında artışlar olmuş ve 2015 yılında 9.596 program sayısına ulaşılmıştır. Katılımcı sayılarında ise 2010 ve 2014 yıllarında bir önceki yıla göre düşüşler gerçekleşmiş, bunların dışındaki yıllarda artışlar sürmüştür ve 2015 yılında 234.941 katılımcı TYP'ler vasıtasıyla istihdam edilmiştir. 2009 – 2015 yılları arasında toplam 30.275 TYP düzenlenmiş ve düzenlenen TYP'lere 958.416 kişi katılmıştır.

**Tablo 54:** Toplum Yararına Programlar ve Katılımcı Sayıları

Yıllar	Program Sayısı	Katılımcı Sayısı
2009	1.613	44.628
2010	1.838	38.761
2011	2.293	59.906
2012	5.022	191.998
2013	4.722	197.182
2014	5.191	191.000
2015	9.596	234.941
Toplam	30.275	958.416

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>  
(02.02.2017)

### 4.3. Türkiye'de Pasif İstihdam Politikalarından Aktif İstihdam Politikalarına Geçiş

İşsizliğe karşı en iyi koruma politikalarından birisi olarak kabul edilen aktif istihdam politikalarının, tekrardan istihdam, beceri geliştirme ve diğer politikaları teşvik etme biçimlerinde olmasının yanı sıra, en önemlisi sürekli büyüyen işgücü için

insana yaraşır bir iş imkanı sağlaması gerektiği kabul edilmektedir (ILO, 2003: 18). Ülkemiz hem ILO ile imzalanan sözleşmelerde taraf olmasının hem de AB'ye girme çabalarının gereği Avrupa istihdam yükümlülüklerine ilişkin çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Bu çerçevede, genç işsizliği azaltma ve kadın istihdamını artırma konularında Avrupa Büyüme ve İstihdam Stratejisi esas alınarak işsizlikle mücadele etmek için hazırlanan ulusal programlar ve raporları her yıl gözden geçirilmektedir (Germir, 2003: 9).

İş bulma ihtimali daha düşük olan kadınları, gençleri, engellileri, göçmenleri ve uzun süreli işsizleri “dezavantajlı gruplar” olarak odağına alan aktif istihdam politikaları, okuldan iş hayatına geçerken piyasa hakkında bilgi sahibi olmayan gençlerin bilgilendirilmesine ilişkin programları, yoğun işsizliğin yaşandığı bölgelerdeki işverenlerin mali açıdan desteklenmesini ve girişimciliğin özendirilip yaygınlaştırılmasını da kapsayacak biçimde İŞKUR aracılığıyla yoğun bir şekilde uygulanmaktadır (Bozdağlıoğlu, 2008: 60).

Tablo 55’de İşsizlik Sigortası Fonu’ndan ilk ödemelerin yapıldığı 01.03.2002 tarihinden 30.06.2015 tarihine kadar aktif ve pasif istihdam politikalarına dönemler itibariyle yapılan harcamalar yer almaktadır. 2002-2010 yılları arasında Pasif İstihdam Politikaları (PİP)’na 3.624 milyon TL harcama yapılmış iken aynı dönemde Aktif İstihdam Politikaları (AİP)’na sadece 466 milyon TL harcama yapılmıştır. Bu dönem zarfında PİP’nin toplam istihdam harcamaları içindeki payı %88,61 iken AİP’nin payı ise sadece %11,39’dur. 2008 küresel ekonomik krizinin olumsuz etkilerinin görülmeye başlanmasıyla birlikte aktif politikalara ayrılan bütçe paylarında artışlar olmuştur. 2010-2011 döneminde PİP’e 800 milyon TL, AİP’ye ise 247 milyon TL harcanmış ve harcamalar içerisindeki payları sırasıyla %76,42 ve %23,58 olarak gerçekleşmiştir. 2012-2013 döneminde AİP’lere yapılan harcamalar PİP’lere yapılan harcamaları geçmiş ve toplam harcamalar içindeki payı şimdiye kadarki en yüksek düzey olan %53,38’e yükselmiş, PİP’lerin payı ise %46,62’de kalmıştır. Sonraki iki dönemde ise PİP’lerin payı yaklaşık %53, AİP’lerin payı ise yaklaşık %47 olmuştur. 01.07.2014-30.06.2015 arasındaki bir yıllık dönemde

AİP'lere yapılan 1.723 milyon TL'lik harcama, 2002-2010 arasında 8 yıl boyunca AİP'lere yapılan toplam harcamanın neredeyse 4 katına ulaşmıştır.

**Tablo 55:** İşsizlik Sigortası Fonundan İstihdam Politikalarına Harcanan Tutarlar ve Toplam İstihdam Harcamalarına Oranı

Tarih Aralığı	Pasif İstihdam Politikaları		Aktif İstihdam Politikaları	
	Harcanan Tutar (Milyon TL)	Harcamalar İçerisindeki Payı	Harcanan Tutar (Milyon TL)	Harcamalar İçerisindeki Payı
01.03.2002-30.06.2010	3.624	88,61%	466	11,39%
01.07.2010-30.06.2011	800	76,42%	247	23,58%
01.07.2011-30.06.2012	860	53,57%	745	46,43%
01.07.2012-30.06.2013	1.152	46,62%	1.320	53,38%
01.07.2013-30.06.2014	1.448	53,11%	1.279	46,89%
01.07.2014-30.06.2015	1.963	53,25%	1.723	46,75%

Kaynak: İŞKUR2008-2015 Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporları

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Küreselleşmeyle birlikte dünya üzerinde ekonomik hayata ilişkin önemli değişimler yaşanmaktadır. Teknolojinin gelişmesi ve artan maliyetler ile birlikte küresel rekabet oldukça çetin bir hal almıştır. Gerek işgücünün yerine makinelerin ikame edilmesi gerekse yeni teknolojinin gerektirdiği bilgi ve beceriye uyum sağlayamayan işgücünün mevcut niteliği, işsizlik sorununu yapısal hale getirmiştir. Diğer taraftan emek yoğun üretim teknolojisine sahip çok uluslu şirketlerin işgücü maliyetlerini minimize etmek için üretim merkezlerini daha düşük ücret seviyelerin uygulandığı ülkelere taşıması da AB ülkelerinde işsizlik oranlarının artmasına neden olmuştur.

Finans piyasalarında yaşanan gelişmeler, sermaye sahiplerini reel sektör yerine finansal sektöre yönlendirmiş, bu nedenle reel sektöre yapılan yatırımlar azalmış ve bu durum genel olarak ülkelerin ya büyüme hızlarını yavaşlatmış ya da istihdam yaratmayan bir ekonomik büyümeyi beraberinde getirmiştir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren uygulanan liberal politikalar ve yapılan özelleştirmelerle birlikte devletlerin ekonomi üzerindeki müdahale sınırları da oldukça daralmıştır.

Avrupa Birliği’nde nüfusun giderek yaşlandığı ve azaldığı, bununla birlikte işsizlik oranlarının arttığı görülmektedir. AB, işsizlikle mücadele için Avrupa İstihdam Stratejisi’ni uygulamaya koymuş, özellikle kadın ve yaşlı çalışanların sayısını arttırarak genel istihdamı arttırmaya ve ekonomik büyüme hedefleri ile yeni işler yaratılmasına çalışmış, yapılması gereken AR-GE harcamalarının asgari düzeyi ile ilgili üye ülkelerin GSYİH’leri üzerinden alt sınırlar belirlemiştir. AB’nin işsizliğin doğurduğu problemleri gidermek ve işsizlere gelir desteği sağlayan pasif istihdam politikaları yerine işsizliği önlemeye çalışan aktif istihdam politikalarına yönelmesi devletlerin veya hükümetlerin işgücü piyasasına aktif müdahalesini gerekli kılmaktadır. Öyle ki sosyal adaleti, sosyal güvenliği sağlamak ve refah devleti olmak ancak böyle mümkün olabilmektedir.

Türkiye işgücü piyasasında, işgücünün tarım sektöründen sanayi ve hizmetler sektörüne doğru bir geçişi olmasına karşın tarımda istihdam edilenlerin

sayısı AB ortalamalarının çok üzerindedir. Kadınların işgücüne katılımı son birkaç yılda artış gösterse de hala oldukça düşük düzeydedir. Genç işsizliği de önemli bir sorun teşkil etmekte eğitim düzeyi ile istihdam edilebilirlik arasında doğrudan bir ilişki kurulamamaktadır.

Küresel rekabette yer almak isteyen işverenlerin ihtiyaç duyduğu vasıflı işgücünün işgücü piyasasında bulunmaması en önemli problemlerden birisi olarak görülmektedir. İşgücünün, işverenlerin beklentileri doğrultusunda vasıflandırılması gerekmektedir. İşgücüne yeni katılacak genç nesiller için Mesleki Liseleri, Mesleki Eğitim Merkezleri ve Meslek Yüksekokulları gibi meslek öğretimi yapan okulların sanayi ile işbirliği içinde uygulamalı eğitimlere yönelmesi, işverenlerin ihtiyaç duyduğu vasıfların işgücüne kazandırılması aşamasında büyük önem taşımaktadır. Mevcut işgücünün istenilen niteliğe kavuşturulması ile ancak aktif istihdam politikaları ile gerçekleştirebilmektedir. Ülkemizde Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) bu politikaları uygulayan en önemli kurumdur. İŞKUR dışında belediyeler, ticaret ve sanayi odaları ile çeşitli sivil toplum kuruluşlarınca düzenlenen eğitimlerin de işgücünün vasıflandırılmasına katkısı büyüktür.

Türkiye işgücü piyasasında yaşanan bir başka sorun ise eşleştirme sorunudur. Eşleştirme işlemleri İŞKUR ve İŞKUR'un yetki verdiği Özel İstihdam Büroları (ÖİB) tarafından gerçekleştirilmektedir. AB'de ve diğer gelişmiş ülkelerde kamu istihdam kurumlarının eşleştirmedeki etkisizliği ÖİB'ler aracılığıyla giderilmeye çalışılmış ve bu büroların istihdama önemli katkıları olmuştur. Ancak ülkemizdeki ÖİB'lerin istihdama katkısı beklenenden çok uzaktadır. AB'de geçici ve düşük vasıf gerektiren işlerde ÖİB'ler oldukça etkin bir rol üstlenmişken ülkemizde ise daha çok yüksek öğrenim görmüş üst düzey yönetici ve çalışanların eşleştirmesinde etkili olduğundan toplam istihdama etkisinin düşük kaldığı görülmektedir.

İŞKUR'un kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine yönelik olarak 2012 yılında iş ve meslek danışmanları istihdam edilmeye başlanmış ve bu süreçle birlikte hem işverenlerden alınan açık işlerde hem de işe yerleştirme oranlarında önemli artışlar sağlanmıştır. İşçilerin sahip olduğu niteliklerin ve daha önce yaptığı

işlerin/çalıştığı işyerlerinin veri tabanlarına dikkatli ve özenli bir şekilde girilmesinin diğer taraftan işverenlerin açık işlere ilişkin taleplerinin doğru tespit edilmesinin eşleştirme sayısına büyük katkısı olacağı tahmin edilmektedir. Hem kurumsal kapasitesini daha da geliştirmesi hem de işgücü enformasyon sistemi açısından yenilikler yapması İŞKUR'un işgücü piyasasında daha etkin olmasını sağlayacaktır.

İşsizlik sorununun çözümü için önemli unsurlardan birisi de kişilerin başkalarının yanında çalışmak yerine kendi işlerini kurmalarındadır. Bu sayede hem kendilerini işsizlikten kurtarmış olurlar hem de başkalarını işe almak için potansiyel barındırdıklarından işgücü için yeni iş alanları açmış olurlar. Bu nedenle girişimciliğin özendirilmesi ve desteklenmesi çok önemlidir. Girişimcilik eğitimleri de yine İŞKUR, belediyeler, ticaret ve sanayi odaları ve sivil toplum kuruluşlarınca verilmektedir. Hatta son yıllarda üniversitelerde ve bazı liselerde ders olarak okutulmaya başlanması sevindiricidir. KOSGEB hibe ve kredi destekleriyle, bankalar da uygun koşullarda kredilerle girişimciliği desteklemektedirler. Fakat desteklerden faydalanabilmek için prosedürler ve bürokrasi, desteklerden yararlanacakları olumsuz etkilemektedir.

Yapısal işsizliğin çözümü için devletlerin işgücü piyasasında aktif bir rol üstlenmeleri gerekmektedir. Ülkemizde bölgesel gelişmişlik düzeylerindeki farklılıklar da gözeticilerle uzun vadeli ulusal bir istihdam stratejisi benimsenmeli ve hükümetlerden bağımsız bir devlet politikası haline getirilmelidir. Üniversite-sanayi işbirliği çerçevesinde özellikle meslek yüksekokullarındaki öğrencilerin okuldaki teorik eğitimleri ile birlikte uygulamalı eğitimler için işbaşı eğitim programı benzeri uygulamalarla işyerine entegrasyonu sağlanmalıdır. Meslek yüksekokullarındaki mevcut programlarda okutulacak dersler ve içerikleri belirlenirken ilgili meslek odaları ve sanayi kuruluşlarının işgücündeki vasıf beklentileri dikkate alınmalı, yeni açılacak programlar için işgücü piyasası analizlerinden faydalanılmalıdır.

İşsizliğin ortaya çıkardığı sorunları gidermek için uygulanan pasif istihdam politikalarıyla birlikte yapısal işsizliği önlemeyi, dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğini arttırmayı, işsizlik süresini kısaltmayı, geçerliliği ortadan kalkmış olan meslek sahiplerine yeni meslekler kazandırmayı ve işgücünün niteliği ile verimini

arttırmayı amaç edinmiş aktif istihdam politikalarının birlikte uygulanması, ülkelerin ekonomik büyümesine, kalkınmasına ve nihai olarak refah devleti haline gelmesine büyük katkı sağlayacaktır.



## KAYNAKÇA

- Acar, M.Sadık, *İktisada Giriş*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s.211, Ankara, 1989.
- Akay, Tekin, *Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları*, TİSK, Yayın No:291, Ankara, 2008.
- Akbaş, Gökşen, Altan Apar, "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi Özet Bilgi Notu", *T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı*, s.2, Ankara, 2010.
- Akçay, Belgin, "Avrupa Birliğinin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye", *Maliye Dergisi*, Sayı:155, Ankara, Temmuz-Aralık 2008.
- Akdiş, Muhammet, *Para Teorisi ve Politikası*, Beta Yayınları, s.175, İstanbul, 2001.
- Akses, Selen, "Avrupa 2020 Stratejisi" *İKV Yayınları*, Yayın No: 269, s.11-138, İstanbul, 2014.
- Aktan, Coşkun Can, *Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi*, s.1-12, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2000.
- Akyiğit, Ercan, *4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi*, Seçkin Yayıncılık, s.19-45, Ankara, 2008.
- Alkin, Erdoğan, *İktisat*, Filiz Kitabevi, s.156-157, İstanbul, 1992.
- Altan, Ömer Zühtü, *Sosyal Politika Dersleri*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, s.54, Eskişehir, 2004.
- Andaç, Faruk, "İşsizlik Sigortası", *TÜHİS*, Yayın No: 33, s.32, Ankara, 1999.
- Andaç, Faruk, "Niçin İşsizlik Sigortası", *Türk İş Yayınları*, No:179, s.27, Kayseri, 1991.



- Ardıç, Oğuzhan, *Makro İktisat*, Seçkin Yayıncılık, s.27, Ankara, 2003.
- Aren, Sadun, *İstihdam Para ve İktisadi Politika*, Genişletilmiş 11. Baskı, s.14, Ankara, 1998.
- Ataman, Berrin Ceylan, "İşsizlik Sorununa Yeni Yaklaşımlar", *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:53, S:1, s.64, Ankara, 1998.
- Ataman, Berrin Ceylan, *Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*, Siyasal Kitabevi, s.94, Ankara, 2010.
- Ataman, Berrin Ceylan, "İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma-Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını*, Yayın No: 583, s.35-97, Ankara, 1999.
- Aykaç, Mustafa, *Avrupa Birliği Sosyal Politikası Tüm Yönleriyle Türkiye AB İlişkileri*, Elif Kitabevi, s.486, İstanbul, 2002.
- Berber, Metin, *Makro İktisat*, Celebiler Matbaacılık, s.87-93, Trabzon, 2016.
- Biçerli, M. Kemal, "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır Mı?" *Çimento İşveren Dergisi*, s.6-9, İstanbul, Kasım 2005.
- Biçerli, M. Kemal, *Çalışma Ekonomisi*, Beta Yayınları 8. baskı, s.457-542, İstanbul, 2005.
- Biçerli, M. Kemal, *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, s.1-121, Eskişehir, 2004.
- Bilgin, Mehmet Hüseyin, "Türkiye'de İşsizliğin Yapısal Analizi", *Öneri Dergisi*, C:5, S:19, s.142, İstanbul, Ocak-2003.
- Bocutoğlu, Ersan, *Makro İktisat*, Murathan Yayınevi, 6. Baskı, s.67-68, Trabzon, 2009.
- Bozdağlıoğlu Uyar, Yasemin, "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları" *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 20, s.59-61, Manisa 2008.

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 1985, T.C. Resmi Gazete, 18.01.1985.
- Çapanoğlu, Sema Gençay, "Geçmişten Günümüze Lizbon Stratejisi ve 2020 İçin Yeni Bir Vizyon Işığında AB 2020 Stratejisi", *İKV Değerlendirme Notu*, No:12, s.2, İstanbul, 2010.
- Çavdar, Tomris, *Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri "Avrupa Sosyal Modelinin Eğitim Politikası Açısından Değerlendirilmesi"*, Araştırma-İnceleme, Bilim ve Sanat Kitabevi, s.128, Ankara, Mayıs-2003.
- Çelik, Aziz, *AB Sosyal Politikası*, Kitap Yayınevi, s.104, İstanbul, 2005.
- Çelik, Aziz, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı Ve Türkiye'nin Uyum Süreci-1", *Kristal-İş*, Sendikal Notlar, , Sayı:24, s.1-22, İstanbul, 2004.
- Çelik, Nuri, *İş Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları, Yenilenmiş 16. Baskı, s.251, İstanbul, 2003.
- Dilik, Sait, *Sosyal Güvenlik*, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2. Baskı, s.74, Ankara, 1992.
- Dinler, Zeynel, *İktisada Giriş*, Ekin Yayınları 7. Baskı, s.454,463, Bursa, 2001.
- Dirimtekin, Halil, *Makro İktisat*, Bizim Kitabevi, s.210-212, Eskişehir, 1981.
- Dirimtekin, Halil, *Genel İktisat*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, s.202, Eskişehir, 1976.
- Durak, Şuayip, Vedat Kaya, "Türkiye'de İşsizlik ve İşsizliği Azaltmaya Yönelik Politikalar: Tarihsel Bir Bakış", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:28, S: 2, s.55, Erzurum, 2014.
- Durgun, Özlem, "İstihdam Artışı İşsizlik Sorununu Çözmekte Yeterli midir?", *Mevzuat Dergisi*, S:160, s.13, İstanbul, Nisan-2011.
- EC, European Commission, s.133-147, 1993.

- Erdoğdu, Seyhan, "Avrupa Birliği Ve Sosyal Politika", Genel-İş, *Emek Araştırma Dergisi*, s.21, Ankara, 2005/1.
- Erdut, Zeki, *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, Dokuz Eylül Yayınları, 2. Baskı, s.12, İzmir, 2003.
- Erol, Sevgi Işık, "Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin ve Türkiye Örnekleri", *TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C:24, S:6, C:25, S:1-2, s.24, Ankara, Mayıs-Ağustos-Kasım 2013.
- Ertürk, Emin, *Küresel Ekonomide Makro Ekonomik Analize Giriş*, Alfa Yayınları, s.359, İstanbul, 1999.
- Eyüboğlu, Dilek, *2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları*, Milli Prodüktivite Merkezi, s.12-16, Ankara, 2003.
- Gençler, Ayhan, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması", *Çimento İşveren Dergisi*, s.4, İstanbul, 2002.
- Gençler, Ayhan, Hasan şenocak, "1951'den 2009'a Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişimine Panoramik Bakış", *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:11, S:1, s.181-233, Edirne, Haziran 2009.
- Germir, Hatice Nur, *Türkiye'de İstihdam Politikalarının Etkinliği*, Adalet Yayınevi, s.157-158, Ankara, Temmuz 2012.
- Germir, Hatice Nur, "Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Belediyelerce Kadın İstihdamını Artırmaya Yönelik Kullanımı, Balçova Semteveleri Örneği", *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 3(3), s.9, December/Aralık 2013.
- Gül, Ekrem, Aykut Ekinci ve Serkan Konya, *Türkiye'de İstihdam Politikaları Yapısal Bir Analiz*, s.44-45, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009
- Gürsel, Seyfettin, Gökçe Uysal, Ayşenur Acar, "Toplumsal Değerler Kadınların İşgücüne Katılmalarına Engel", *Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomi ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi*, Araştırma Notu:11/115, s.2, İstanbul, 2011.

- Gürsel, Seyfettin, Veysel Ulusoy, *Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam*, Yapı Kredi Yayınları, s.115,117, İstanbul, 1999.
- Güzel, Ali, "Roma ve Maastricht Antlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye" Metin Kutal’a Armağan, *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Yayın No: 25, s.100, Ankara, 1998.
- Hekimler, Alpay, "Avrupa Birliği’ne Yeni Katılan Bulgaristan ve Romanya ile Karşılaştırmalı Olarak Türk İstihdam Piyasasının Güncel Durumu”, *Mercek*, Yıl:12 S:47, s.115, İstanbul, Ocak-2007.
- Hekimler, Alpay, *AB-Türkiye Endüstri İlişkileri*, Beta Basım, s.91, İstanbul, 2004.
- Hesapçıoğlu, Muhsin, *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Ekonomisi*, Beta Basım Yayın, s.202, İstanbul, 1994.
- Kafkas, Emir Timur, Avrupa Birliği İşsizlikle Mücadele Stratejisi Işığında Türkiye İçin İşsizlik Sorununda Yeni Bir Paradigma: Çalışma Kredisi, *T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler Ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yurtdışı İşçi Hizmetleri*, Bitirme Tezi, s.89, Ankara, 2014.
- Kenar, Necdet, “Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, S: 223, s.75, Ankara, 2004.
- Kesici, Mehmet Rauf, Ahmet Selamoğlu, "Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm", *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*,C:7, S:2, s.30-48, Bursa, Haziran-2005.
- Kocaoğlu, Mustafa, Sosyal Politika, TÜHİS Yayınları, s.154, Ankara, 1997
- Koray, Meryem, "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları", *II. İstihdam Haftası Tebliğleri, İİBK Yayınları* No:276, s.91, Ankara, 1992.
- Kökocak, Abdülkadir, "Kamu Ekonomisinin Hareket Alanı ve Teorik Yaklaşımlar", *Mevzuat Dergisi*, S:91, s.21, İstanbul, 2005.

- Kutadgobilik, Tuğrul, "Lizbon Stratejisi ve Türkiye", *TİSK Aylık Dergisi*, s.78, Ankara, Temmuz 2006.
- Mahiroğulları, Adnan, Adem Korkmaz, *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları, (Türkiye ve AB Ülkeleri)*, Filiz Kitabevi, s.81, İstanbul, 2005.
- Oktay, Ertan, *Makro İktisat Teorisi ve Politikası*, Maltepe Üniversitesi Yayınları, s.191, İstanbul, 2006.
- Onaran, Özlem, "Türkiye'de Yapısal Uyum Sürecinde Emek Piyasasının Esnekliği" *Toplum ve Bilim*, s.199, Sayı:86, Ankara, Güz 2000.
- Öcal, Tezer, *Makro İktisat*, İkinci Sayfa Yayınları, s.30, İstanbul, 2007
- Özaydın, Mehmet Merve, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Düşündürdükleri", *Türk Harb İş Dergisi*, S:215, s.4, Ankara, 2005.
- Özçalık, Melih, Savaş Durmuş, "Türkiye'de Özel İstihdam Bürolarının Emek Piyasası Etkinliğine Katkıları", *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:5, S:7, s.46-47, Kars, 2014.
- Özdemir, Süleyman, "Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti", *İstanbul Ticaret Odası Yayınları*, Yayın No: 2007-57, 2. Baskı, s.192-197, İstanbul, 2007.
- Özdemir, Süleyman, Halis Yunus Ersöz, İbrahim Sarıoğlu, "İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi" *İstanbul Ticaret Odası Yayınları*, Yayın No: 2006-45, s.92-107, İstanbul, 2006.
- Özen, Serap, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar*, Seçkin Yayın, s.187, Ankara, 2004.
- Özgüven, Ali, *İktisat Bilimine Giriş*, Filiz Kitabevi, s.107-108, İstanbul, 1997.
- Öztürk, Şenol, "Sosyal Politikada Aktifleşme Stratejisi: Refah Devletinin Çıkış Yolu Mu Çöküş Yolu Mu?", *Kamu-İş*, C:2, S:1, s.105-113, Ankara, 2011.

- Parlak, Zeki, *Avrupa Birliğinde Sosyal Diyalog Tüm Yönleriyle Türkiye AB İlişkileri*, Elif Kitabevi, s.558, İstanbul, 2002.
- Pekin, Tefik, *Makro Ekonomi*, Zeus Kitabevi, s.105-116, İzmir, 2007.
- Pıçak, Murat, "Faiz Olgusunun İktisadi Düşünceler Tarihindeki Yeri", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C:1, S.4, s.75Kırgızistan, 2012.
- Sapancalı, Faruk, "Türkiye'de İşgücü Piyasası Sorunlar ve Politikalar", *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C:21 S:2-3, s.9, Ankara,Şubat-2008.
- Seyidoğlu, Halil, *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, Güzem Can Yayınları,3. Baskı, s.294, İstanbul, 1999.
- Seymen, Recep, *İktisatçılar İçin Sosyal Siyaset*, Der Yayınları, 3. Baskı, s.90, İstanbul, 2004.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 2006. T.C. Resmi Gazete, 26173, 20.05.2006.
- Şahin, Levent, "Türkiye İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri ve İşsizlik Sorunu", *Sosyal Siyaset Konferanslar Dergisi*, S:53, s.559, İstanbul, 2007.
- Şenkal, Abdülkadir, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa Yayınları, s.41-42, İstanbul, 2005.
- Taş, Seyhan, Gülferah Bozakaya, "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:2, S:1, s.158-162, Kahramanmaraş, 2012.
- Tekelioğlu, Muammer, *İktisadi Düşünceler Tarihi*, Adana Çukurova Üniversitesi Basımevi, s.111, Adana, 1993.
- Tekinalp, Gülören, Ünal Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Basın Yayım, 2. Basım, s.640, İstanbul, 2000.
- TİSK, "Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri", Yayın No:272, s.20-21, Ankara, 2006.

- TİSK, "Brüksel'den Haberler", TİSK Aylık Dergisi, s.12, Ankara, Mart 2002.
- Tokol, Aysen, *Sosyal Politika*, Vipaş A.Ş., Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:163, Yayın Sıra No:39, 2. Baskı, s.6-8, Bursa, 2000.
- Tokol, Aysen, *Uluslararası Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, s.113, Bursa, 1995.
- Tokol, Aysen, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, Ankara Nobel Yayın Dağıtım, s.27-30, Ankara, 2005.
- Topaloğlu, Sıddık, Mehmet Zülfi Camkurt, "İş Mevzuatında Kıdem Tazminatı" *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C: 21, S:2-3, s.42, Ankara, 2008.
- Toygür, İlke, "Avrupa Komisyonu Lizbon Stratejisi'nin Yerini Alacak 2020 Stratejisi'ni Kabul Etti", *İKV Değerlendirme Notu*, No: 8, Mart-2010.
- Tuna, Orhan, Nevzat Yaçıntaş, *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, s.28-31, İstanbul, 1994.
- Tuna, Yılmaz, "İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri" *DPT Uzmanlık Tezi Yayın No:2372*, s. 6, Ankara, 1995.
- Tuncay, Aziz Can, "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları", *Çimento Müstahsilleri Sendikası Yayını*, s.95, İstanbul, 1997.
- TÜİK, "İstatistik Göstergeler 1923-2011" Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, s.24, Ankara, 2012.
- TÜİK, "İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi I" T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, s.24, Ankara, 2007.
- Türcan Özsuca, Şerife, *İşsizlik Sigortası ve Emek Piyasası*, İmaj Yayınevi, s.23, Ankara, 1998.
- Türkbal, Aydın, *İktisada Giriş*, Aktif Kitabevi, 2. Basım, s.386-390, İstanbul, 2005.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

- Türkiye İş Kurumu Kanunu, 2003. T.C. Resmi Gazete, 25159, 05.07.2003.
- TÜSİAD, "Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik" Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381, s:29, İstanbul, 2004
- TÜSİAD, "Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik", Yayın No:TÜSİAD-T/2002-12/354, s.217, İstanbul, 2002.
- Unay, Cafer, *Makro Ekonomi*, Nobel Akademik Yayıncılık, 6. Baskı, s.207, Bursa, 2007.
- Uşen, Şelale, "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", *Çalışma ve Toplum, Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, S:13, s:86, İstanbul, Şubat-2007.
- Uşun, Ercan, "Avrupa Birliği'nde İşsizlikle Mücadele, Yönetim Ve Ekonomi", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:11, S:1, s:74-75, Manisa, 2004.
- Uysal, Zeynep, Mahir Ilgaz, "İKV Avrupa Birliği'nin Lizbon Stratejisi", *İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları*, Yayın No:197, s.31, İstanbul, 2006.
- Ülger, İrfan Kaya, *Avrupa Birliğinin ABC'si*, Sinemis Yayınları, s.15, Ankara, 2003
- Ünsal, Erdal, *Makro İktisat*, İmaj Yayınevi, 7. Baskı, s.12-281, Ankara, 2007.
- Üstünel, Besim, *Makro Ekonomi*, Mısırlı Matbaacılık, s.191, İstanbul, 1990.
- Varçın, Recep, *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Siyasal Kitabevi, s.7-122, Ankara, 2004.
- Vural, Fuat Savaş, *Politik İktisat*, Beta Basım Yayın Dağıtım, 3. Basım, s.167, İstanbul, 1998.
- Yaman, Sevinç, "Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikaları", *TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği*, Aylık Bülten, s.3-4, Ankara, Aralık-2001



Yıldırım, Kemal, Doğan Karaman, *Makro Ekonomi*, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı, s.113-350,Eskişehir, 2001.

Yılmaz Eser, Burçin, Harun Terzi, "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*,S:30, s.239-242, Kayseri, Ocak-Haziran 2008.

Yüceol, Hüseyin Mualla, "Emek Piyasası Kuramları ve Türkiye'de İşsizlik Sorunu", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, s.32, Adana, 2002.

Zaim, Sabahattin, *Çalışma Ekonomisi*, Filiz Kitabevi,10. Baskı, s.52-190, İstanbul,1997.

## İnternet Kaynakları

<http://ab.gov.tr/index.php?p=109&l=1> (10.01.2016)

<http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?page=2> (03.04.2016)

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2002/mar/054\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/mar/054_en.html) (16.09.2015)

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (21.01.2016)

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The\\_EU\\_in\\_the\\_world\\_population](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_population) (25.02.2016)

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>(15.03.2017)

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>(24.02.2016)

<http://faostat3.fao.org/download/Q/QC/E> (04.04.2016)

[http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015\\_ilerleme\\_raporutr.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporutr.pdf) (20.02.2016)

[http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/ulusal\\_eylem\\_plani\\_yeni.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/ulusal_eylem_plani_yeni.pdf) (20.02.2016)

<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105&l=1> (14.03.2016)

<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1> (14.03.2016)

<http://www.dunya.com/ekonomi/kidem-tazminati-fonu-kobilere-kredi-olsun-haberi-358110> (26.04.2017)

[http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust\\_id=3&id=28](http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=28) (29.09.2015)

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz122.htm>  
(11.03.2016)

<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/calisan.aspx>(05.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/girisimcilik.aspx>(07.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/isbasiegitim.aspx>(30.01.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/kursarama.aspx>(05.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/isarayan/typ.aspx>(06.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/danismanlik.aspx>(03.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizliksigortasi.aspx>(04.05.2016)

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/kisacalismaodenegi.aspx>(11.12.2016)

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx>(02.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>(02.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/yayinlar.aspx#dltop>(18.02.2017)

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx>(26.04.2006).

<http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=281>(29.09.2015)

<http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/04/22/kidem-tazminatinda-yeni-donem>(26.04.2017)

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (04.02.2017)

<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> (14.04.2016)

<https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/tabloOlustur.do> (14.04.2016)