

**AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKASI
VE TÜRKİYE'NİN UYUMU
EMEL ARUSOĞLU
YÜKSEKLİSANS TEZİ
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

TC
ORDU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKASI VE TÜRKİYE’NİN UYUMU

EMEL ARUSOĞLU

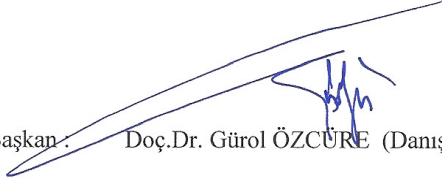
YÜKSEKLİSANS TEZİ
İKTİSAT ANABİLİM DALI

AKADEMİK DANIŞMAN
DOÇ.DR. GÜROL ÖZCÜRE

ORDU-2013

T.C.
ORDU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Bu çalışma jürimiz tarafından 21/10/2013 tarihinde yapılan sınav ile İKTİSAT Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan :  Doç.Dr. Gürol ÖZCÜRE (Danışman)

Üye :  Yrd.Doç.Dr. Nedim DİKMEN

Üye :  Yrd.Doç.Dr. Özgür NARİN

ONAY :

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

14.11/2013



Doç.Dr. Serhat YENER

Sosyal Bilimleri Enstitüsü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım Yüksek lisans Tezimin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya, kullandığım başka yazarlara ait her özgün fikre kaynak gösterdiğimi bildiririm.

21.10.2013

EMEL ARUSOĞLU

ÖZET

İşsizlik, kuşkusuz 21. Yüzyılda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından en büyük ve en başta gelen ekonomik ve sosyal sorundur. Ekonomik ve sosyal politikaların başında izlenen istihdam politikaları ile işsizlik sorununun çözülmesi, yoksulluğun önlenmesi ve gelirin eşit ve adil dağılımının sağlanması amaçlanmaktadır. İstihdam politikası içerik olarak, geçmişten günümüze ülkelerin kalkınmışlık düzeyi ve refahı açısından önemli olmuştur. İşsizlikle birlikte ortaya çıkan gelir güvencesizliği ve yoksullukla mücadelede bu politikalar oldukça önemlidir. İstihdam politikaları aktif ve pasif istihdam politikaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devletlerin uygulamaya koyduğu ilk istihdam politikaları işsizlik sigortası kapsamındaki pasif politikalar olmakla beraber, bu politikalar artan işsizliği önleyememiş, böylece, birçok ülke işsizliğin çözümünde istihdam yaratıcı aktif istihdam politikalarına yönelmiştir. Bununla birlikte, işsizlikle mücadelede başarılı sonuçlara ulaşılmasını sağlayacak politikalar, her ülkenin istihdam ve işgücü piyasası özelliklerine göre değişmekte ve farklılık gösterebilmekle birlikte, birçok benzerlik ve ortak yön de ortaya çıkabilmektedir.

Türkiye’de de özellikle, uzun süreli bir olgu olarak varlığı hep gözlenmekle birlikte, 1970’li yıllarından sonra artan ve sürekli hale gelen işsizliği önlemek için sadece pasif istihdam politikalarının yeterli olmadığı, 1990’lı yıllardan itibaren iyice anlaşılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye’de 2005 yılından itibaren Avrupa Birliği’ne (AB) tam üyelik amacıyla yürütülen müzakere sürecinin başlatılması kararının alınmasıyla, AB destekli aktif işgücü ve istihdam politika uygulamaları öncelik kazanmıştır. AB, öncelikli olarak ekonomik amaçlarla kurulmuş uluslar-üstü (supranasyonel) bir örgüttür. 1990’lı yıllara kadar kendi iç işleri olarak değerlendirilmiş ve sosyal politika ve istihdam konusu üye ülkelerin kendi tasarruflarına bırakılmış olup, Birlik düzeyinde sosyal ve istihdam politikası ile ilgili konulara ilişkin, serbest dolaşım sosyal güvenlik sisteminde işbirliği dışında önemli kararlar alınmamıştır. 1970’li yıllardan itibaren işsizlik başta olmak üzere sosyal sorunların giderek artması, AB’de sosyal boyutun ön plana çıkmasına neden olmuştur. Özellikle 1990’lı yıllarda sosyal düzenlemeler hız kazanmış, AB sahip olduğu değerler ve hedefler doğrultusunda kendine özgü bir ‘Avrupa Sosyal Modeli’ (ASM) oluşturmuştur.

Bu tez çalışmasında, Avrupa Birliği'nin hem rekabet gücünü artırabilme hem de gelişmiş sosyal değerlerine bağlı kalabilme adına istihdam politikalarında yaptığı reform niteliğindeki anlayış değişikliği irdelenmekte ve bu bağlamda tam üyeliğe aday ve bu amaçla müzakereleri sürdüren Gümrük Birliği'ne (GB) girmiş bir ülke olarak AB istihdam politikasına uyum konusu değerlendirilmektedir. Bu anlayış değişikliği bağlamında 1997 Avrupa İstihdam Stratejisi ve 2000 Lizbon Zirvesi önemli bir süreç başlatılmıştır. On yıl içerisinde "Avrupa'nın dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi haline getirilmesi, istikrarlı ekonomik büyümenin sağlanması ve daha çok iş yaratılarak potansiyel tam istihdam hedefine ulaşılması" hedeflenmiştir.. Bunun yanında zirve ile işgücü piyasalarında esneklik ihtiyacına vurgu yapılarak, değişen dünya koşullarına uyum sağlanması açısından işgücü piyasalarında "iş güvencesi" sağlanmış bir "esneklik sağlayabilme" çabası içerisine girilmiştir. Yeni hazırlanan Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı 2012 adlı belgede, Türkiye'nin AİS hedeflerine uygun bir istihdam stratejisi uygulaması gerekliliği belirgin bir biçimde ortaya konulmuştur. 2012-2023 dönemi arasına odaklanan Strateji Belgesi dört ana hedef gözetmektedir. Bunlar: (1) İşsizlik oranının 2023 itibariyle %5 düzeyine indirilmesi; (2) istihdam oranının yüzde 50'ye yükseltilmesi; (3) tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin 0.52 düzeyinden 0.62'ye yükseltilmesi ve (4) tarım dışı sektörlerde %29,1 düzeyinde olan kayıt dışı istihdam oranının, 2023 yılında %15'in altına indirilmesidir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, İstihdam Politikası, Avrupa İstihdam Stratejisi, Türkiye İstihdam Politikası, Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu.

ABSTRACT**EMPLOYMENT POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND COPLIANCE OF TURKEY**

No doubt, unemployment is the biggest and leading economic and social problem in the 21st Century for both developed and emerging countries. At solving the unemployment problem, It is aimed to prevention of poverty and insuring equal and fair distribution of income with the employment policies as the foremost one of the economic and social policies. The employment policy concept has been important for the development level and welfare of the countries. Such policies are quite important for unsafe nature of incomes and poverty came along with the unemployment. Employment policies are divided into two groups as active and passive employment policies. Since the first policies applied by the governments were passive policies which they failed to prevent unemployment; leading many countries to apply employment creating active policies in solving the unemployment issue. Although the policies which shall insure successful results in fighting against unemployment change by the countries and are different depending on the features of employment and labor markets and they have many aspects in common.

It was understood since 1990s that passive employment policies are far from being sufficient to prevent unemployment increased after 1970s and became a permanent issue, although it had been existed as a long term phenomenon in Turkey. In this sense, after Turkey's decision to commence the negotiation process for full membership with the European Union (EU) since 2005, the active workforce and employment creation policies supported by the EU have been accelerated. The EU, above all, is a supranational organization established mainly for economic purposes. Until 1990s, the social policy and employment issues were left to the own dispositions of the member countries, and considered their internal issue and no significant decision was made as to the issues related to social and employment policies at the union level except collaboration in free movement of worker and social security system. From 1970s gradual increase of social problems which was consists of primarily unemployment caused the social dimension of the EU to come forefront. Particularly,

the social regulations were accelerated around 1990s. The EU in alignment with its values and targets established a unique “European Social Model” (ESM).

In this thesis study, the change in understanding in the advanced employment policies in the nature of reform in order that the European Union to stick the social values and increase the competitive advantage has been studied and to this end the compliance of the country in negotiations being a candidate country for full membership and already joined with the Customs Union (CU), with the EU employment policy is evaluated. In the sense of this understanding change, 1997 Europe Employment Strategy and 2000 Lisbon Summit has started an important process. “it is aimed at making Europe as the most competitive and dynamic information economy, insuring stable economic growth, and attaining potential full employment target by forming more jobs” within a decade Besides, in the Summit the need for flexibility in the labor markets were emphasized to insure “job safety” in the labor markets in terms of insuring compliance with the changing world conditions and an attempt “to insure flexibility” was initiated. The document with the title “Turkish National Employment Strategy Draft 2012” issued newly has revealed the necessity to apply an appropriate employment strategy evidently pursuant to the AİS targets of Turkey. Strategy Document focused on the period 2012-2023 pursues four main targets. These are: (1) to reduce unemployment level to 5 percent as of 2023; (2) to increase employment level to 50 percent; (3) to increase the growth elasticity of non-agricultural employment from 0.52 to 0.62, and (4) to reduce informal (non-agricultural) employment ratio from the current level of 29.1 percent to less than 15 percent in 2023.

Keywords: European Union, Employment Policy, Europe Employment Strategy, Turkish Employment Strategy, Compliance of Turkey with the Employment Strategy of Europe

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı:	Emel ARUSOĞLU
Doğum Yeri ve Tarihi:	Boğazlıyan / 24.01.1985
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi:	Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü
Yüksek Lisans Öğrenimi:	Ordu Üniversitesi SBE İktisat ABD
Yabancı Dil:	İngilizce
Çalıştığı Kurum:	Vakıfbank
İletişim	
E-Posta Adresi	emel_cetinalp@hotmail.com
Telefon	5327769280
Tarih ve İmza	Ekim 2013

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABA: Avrupa Birliği Antlaşması

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ABİDA: Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma

ABK: Avrupa Birliği Konseyi

ABKF: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

AETA: Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması

AİS: Avrupa İstihdam Stratejisi

AKY: Açık Koordinasyon Yöntemi

AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AMSA:Amsterdam Anlaşması

APEC: Avrupa Pasifik Birliği

AR-GE: Araştırma ve Geliştirme

ASF: Avrupa Sosyal Fonu

ASŞ: Avrupa Sosyal Şartı

ASM: Avrupa Sosyal Modeli

ASEAN: Güney Doğu Asya Uluslar Birliği

AT: Avrupa Toplulukları

ATS: Avrupa Tek Senedi

ATYGF: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu

AYB: Avrupa Yatırım Bankası

BM: Birleşmiş Milletler

CEEP: Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi

EURATOM: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması

EMU: Economic and Monetary Union-Ekonomik ve Parasal Birlik

ETU: Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu

DTO: Dünya Ticaret Örgütü

FAD: Tarım Teşkilatı

GSMH: Gayri Safi Milli Hâsıla

KOBİ: Küçük ve Orta Boy İşletme

İKV: İktisadi Kalkınma Vakfı

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

IBDR: Dünya Bankası

İSİG: İş Sağlığı ve İş Güvenliği

KOB: Katılım Ortaklığı Belgesi

NAFTA: Kuzey Atlantik Paktı

MERCOSUR: Güney Amerika Ortak Pazarı

UN: Birleşmiş Milletler,

ODGP: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası

OMC: Open Method Of Coordination-Açık İşbirliği Yöntemi

SPA: Sosyal Politika Antlaşması

SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

TİSK: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

İÇİNDEKİLER

ÖZET	III
ABSTRACT.....	V
ÖZGEÇMİŞ	VII
KISALTMALAR	VIII
İÇİNDEKİLER	X
TABLolar LİSTESİ	XIV
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM**KÜRESELLEŞME VE AB İLE EKONOMİK BÜTÜNLEŞME
(ENTEGRASYON) SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASI VE
İSTİHDAM**

1.1. Küreselleşme Kavramı	7
1.2. Ekonomik Entegrasyon Ve Küreselleşme Sürecine Tarihsel Bakış.....	8
1.2.1 İlk Küreselleşme Dönemi.....	8
1.2.2. İkinci Küreselleşme Dönemi	9
1.2.3. Üçüncü Küreselleşme Dönemi	9
1.3. Küreselleşmeye Yol açan faktörler	10
1.3.1. Ekonomik Faktörler	10
1.3.2. Siyasal Faktörler	10
1.3.3. Teknolojik Gelişme	10
1.4. Ekonomik Küreselleşme Alanları.....	11
1.4.1. Üretimde Küreselleşme.....	11
1.4.2. Ticarete Küreselleşme.....	11
1.4.3. Para Ve Sermaye Piyasalarında Küreselleşme	12

1.4.4. Bilgi Fikir Piyasalarında Küreselleşme	12
1.4.5. Emek Piyasasında Küreselleşme.....	13
1.5.Ekonomik Entegrasyon Teorileri	13
1.5.1. Dış Ticaret Teorilerine Göre Ekonomik Entegrasyon	14
1.5.2 Yeni Dış Ticaret Teorilerine Göre Ekonomik Bütünleşmenin (Entegrasyon Etkisi.....	14
1.5.3. Ekonomik Bütünleşme (Entegrasyon) Biçimleri	17
1.6.Bölgesel Ekonomik Bütünleşme Örnekler AB.....	20
1.7.Emeğin Serbest Dolaşımı Açısından Avrupa Birliği'nin Gelişimi	23
1.8. Sosyal Avrupa'nın Geliştiği Dön.....	27
1.8.1. Birincil Sosyal Eylem Programı (1974).....	28
1.8.2. İkincil Eylem Programı (1984)	28
1.9. Avrupa Sosyal Alanın Oluşturulması İlerleme Dönemi (1986- 1993).....	29
1.9.1. 1989 Tarihli Sosyal Eylem Programı	29
1.10. Sosyal Politikadan İstihdam Politikasına Geçiş Dönemi (1994-1996)	30
1.10.1.Avrupa Sosyal Politika Eylem Planı (1995- 1997).....	30
1.10.2. Essen Zirvesi (1994).....	31
1.10.3. Cannes Zirvesi (26-27 Haziran 1995).....	31
1.10.4. Madrid (1995) Ve Dublin(1996) Zirveleri	31

II BÖLÜM

AVRUPA İSTİHDAM POLİTİKASI

2.1. İSTİHDAM VE İSTİHDAM POLİTİKASI	32
2.2.Kurucu Anlaşmalarla İstihdam Politikası (ABA VE ABİDA)	33
2.3. Avrupa İstihdam Politikasının tarihsel gelişimi	34
2.3.1. Luxembourg Zirvesi (20- 21 Kasım 1997)	35
2.3.2. Amsterdam Anlaşması (1 Mayıs 1997).....	36
2.3.3. 1998-2000 Sosyal Eylem Planı.....	38

2.3.4. Lizbon Zirvesi (23-24 Mart 2000)	39
2.3.5. Sosyal Politika Gündemi (2000- 2005)	45
2.3.6. Stockholm Avrupa Zirvesi (21- 23 Mart 2001)	45
2.3.7. Göteborg Zirvesi (15-16 Haziran 2001)	45
2.3.8. Barselona Avrupa Konseyi (15- 16 Mart 2002)	45
2.3.9. Brüksel Avrupa Konseyi Zirvesi (22- 23 Mart 2005)	46
2.3.10. Sosyal Politika Gündemi (2005- 2010)	46
2.4. AB İSTİHDAM POLİTİKASI GENEL ÖZELLİKLERİ	48
2.5. AVUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.50
2.5.1. 2003-2006 Dönemi Yenilenmiş İstihdam Stratejisi	51
2.5.2. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin 2005 Yılında Gözden Geçirilmesi	54
2.5.3. 2020 Stratejisi.....	59
2.5.4. Avrupa İstihdam Stratejisinin Mali Araçları.....	60
2.5.5. Avrupa İstihdam Stratejisinin Uygulama Yöntemleri	62
2.6. İSTİHDAMA İLİŞKİN YÖNLENDİRİCİ İLKELER	63
2.7. 2005 Yılı Ara Dönem Değerlendirmesi.....	64
2.8. 2010 Yılı Değerlendirmesi.....	65

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKASINA UYUMU

3.1. TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASININ YAPISI VE GENEL ÖZELLİKLERİ	67
3.1.1. Demografik Yapı.....	68
3.2.2. İşgücüne Katılım Oranı	69
3.2.3. İşsizlik ve İstihdam Oranları.....	71
3.2.4. İşsizlerin ve İstihdam Edilenlerin Eğitim Düzeyi	74
3.2.5. İşsizlerin ve İstihdam Edilenlerin Yaş İtibariyle Durumu	75

3.3. TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASININ GENEL ÖZELLİKLERİ	77
3.3.1. İstihdamın Sektörel Dağılımı	77
3.3.2. Uzun Dönemli İşsizler	79
3.3.3. Kayıt Dışı İstihdam	81
3.3.4. Bölgesel Gelişmişlik Farkı ve Göç	83
3.4. TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ ve İSTİHDAM BOYUTU	84
3.4.1. Ankara Anlaşması	85
3.4.2. Katma Protokol	86
3.4.3. İkinci Mali Protokol	87
3.4.4. Uyum Protokolleri	87
3.5. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI	87
3.5.1. 1960 - 1980 Döneminde İstihdam Politikaları	88
3.5.2. 1980 - 2000 Döneminde İstihdam Politikaları	88
3.5.3. 2000 Sonrası İstihdam Politikaları	90
3.5.4. Kamu ve Özel İstihdam Kurumları	91
3.6. AB Müktesabatinin Üstlenilmesi İlişkin Ulusal Program	93
3.6.1. 8 Mart 2001 Tarihli KOB	94
3.6.2. 19 Mart 2001 Tarihli Ulusal Program	94
3.6.3. 19 Mayıs 2003 Tarihli Türkiye İçin Gözden Geçirilmiş KOB	94
3.6.4. 24 Temmuz 2003 Tarihli Ulusal Program	95
3.6.5. 23 Ocak 2006 Tarihli KOB	95
3.7. Türkiye İstihdam Stratejisi Uyumu	96
3.8. 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu	Hata! Yer işareti tanımlanmamış. 100
3.9. Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi Uyumu	108
3.10. Türkiye'nin AİS' Katılımı	110
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	111
KAYNAKÇA	113

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Ekonomik Bütünleşme (Entegrasyon) Biçimleri.....	18
Tablo 2: Çalışan Nüfusun Sektörlere Göre Dağılımı (%).....	69
Tablo 3: Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranları (%) ve Cinsiyete Göre Dağılımı	70
Tablo : 4 Türkiye İşgücü Piyasasının Özellikleri.....	73
Tablo.5: Yaş Gruplarına Göre İstihdam İşgücü Piyasası.....	76
Tablo.6. İstihdam Edilenlerin Sektörel Dağılımı.....	79

GİRİŞ

Dünya ekonomisinde, 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan en önemli ekonomik ve sosyal sorunların başında, işsizlik sorunu gelmektedir. Bu sorun sadece ülkeler düzeyinde değil aynı zamanda uluslararası bütünleşmelerde de etkili olmuş ve tüm dünyada kalıcı etkiler bırakan bir hale gelmiştir. Günümüzde, AB'de de en büyük ekonomik ve sosyal sorunların başında istihdam sorununu çözmek ve işsizliği önlemek gelmektedir. AB'nde işsizliğin en belirgin özelliği; ekonomide yaşanan her kriz ve durgunluktan sonra işsizlik oranının da artması, bundan sonra yaşanan canlanma döneminde de işsizlik oranının arttığı hızdan daha yavaş bir hızla azalması ve eski düzeyine dönmesinin uzun zaman almasıdır.

Bu nedenle, bu süreçte, AB'nin dünya piyasalarında rakip olduğu, ABD, Japonya ve Çin gibi gelişmiş ülkelere göre daha dezavantajlı konumda olduğu ve ekonomik krizlerden çok daha olumsuz etkilendiği görülmektedir. Dünya ekonomisinin küreselleşmesiyle birlikte, yapılan işlerin niteliği ve işgücünün özellikleri de değişmektedir. Özellikle bilgi, iletişim ve hizmetler sektöründe son yıllarda ortaya çıkan yeni iş kolları, insan kaynaklarının yetiştirilmesi ve değerlendirilmesinde yeni yaklaşımları gündeme getirmiştir.

Bu çerçevede, Türkiye'de istihdam politikalarının eğitim politikalarıyla eşgüdüm içinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. 1950'ler den sonra ortaya çıkan, kırdan kente hızlı ve yoğun göç, hem kentsel hem de kırsal alanlarda sosyal yapı üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Önce, iç göç sonra da dış göç olgusu ülkemiz gündeminde önemli bir yer tutmuş, AB ile Türkiye ilişkilerinin resmen başladığı, 12 Eylül 1963 tarihinden itibaren, işgücünün serbest dolaşımı boyutuyla önemli köşe taşlarından ve sorun alanlarından birisini oluşturmuştur. Bu süreçte, çalışma yaşamının düzenlenmesi, işgücünün mesleki eğitimi, yeni bilgi ve becerilerle donanımı, küreselleşme ve AB bütünleşme sürecinin etkisiyle gözden geçirilmiş ve uyum çalışmaları yapılmıştır.

Bu bağlamda, ülkemizde uygulanan ve uygulanacak genel istihdam politikalarının belirlenmesinde, AB istihdam politikaları "uyum sağlama boyutuyla" önem kazanarak öne çıkmaktadır. Özellikle, 1990'lı yıllardan itibaren; ekonomide büyümenin sağlanması, istihdamın artırılması ve uluslararası rekabet gücünün

yükseltilmesi gibi konulara daha fazla önem veren AB'nin en önemli ekonomik ve sosyal sorunlarının başında bir türlü işsizliğin azaltılamaması gelmektedir.

AB'de uygulanan Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) konjoktüre ve yeni gelişmelere uygun olarak sürekli değiştirilmekte ve güncellenerek 2020 Lizbon Stratejisi adı ile günümüzde uygulanmaktadır. AB, Euro alanında uygulanan ekonomi politikaları karşısında, üye ülkelerin işsizlikle mücadele politikaları ve ortak istihdam politikalarını katı yasal düzenlemelerden çok bir strateji olarak farklılıklar içerecek şekilde uygulamaya geçirmeye çalışmaktadır. Yani, henüz ortaklıkta belirlenen bir ortak istihdam politikası bulunmamaktadır. Bu açıdan, işsizlik sorunu ile mücadele üye ülkeler açısından da büyük önem taşımakta ve Euro alanındaki ülkelerin uyguladıkları ortak ekonomi ve ticaret politikaları yanında, sosyal alanda da AB'deki tüm üye ülkeler için belirlenen ortak istihdam politikalarına gereksinim duyulmaktadır.

İşsizlik sorununun büyük bir problem oluşturduğu ülkemizde de işsizlikle mücadele konusunda genel olarak yetersiz çabalarla politika üretildiği gelirin ve üretimin ekonomik açıdan artırılmasına karşın, işsizliğin artması, işsizliğin beraberinde getirdiği gelir güvencesizliği ve yoksulluk sorununun, yaşanan istihdam sorununun farklı boyutları olarak karşımıza çıkarken, işsizlikle mücadelede uygulanan politikaların belirlenmesinde yeni arayışlara gidilmektedir.

AB tam üyelik müzakereleri sürecinde, AB müktesebatını (Union Acquis) benimsemek ve yaşama geçirmek durumunda olan ülkemizde, 2004 yılından itibaren AB'nin mali desteği ile çok sayıda aktif işgücü piyasası projeleri uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de daha fazla iş yaratılması ve daha iyi istihdam fırsatları sunulması gündeme gelmiştir. Bu açıdan tez çalışmamızda incelediğimiz, Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) ve AB istihdam ve sosyal politikasının amacı, herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardı sağlamaktır.

Bu dönemde, geliştirilen ve uygulamaya geçirilen neo-liberal ekonomi politikaları ile serbest piyasa ekonomisinin dünya üzerinde yaygınlaşması ve bilgi teknolojileri alanında yaşanan gelişmelerin ülkelerin rekabet güçleri üzerinde önemli etkiler yaratması üzerine, AB'de ekonomik reforma gereksinim olduğu, bunun da sosyal hedefleri bulunmadan toplumsal huzursuzluklara yol açacağı görüldüğünden, "Avrupa Sosyal Modeli" kapsamında yeni istihdam hedefleri belirlenmiştir.

Lizbon Antlaşması'nın, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi ile Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma adını

(ABİDA) alan Kurucu Antlaşmalarda, “İstihdam” başlığını taşıyan 9. Bölümde, ABİDA m. 145 ile m. 150 arası maddelerde “AB istihdam politikası” düzenlemiştir. ABİDA m. 145’e göre: Üye Devletler ve Birlik, “*tam istihdamı sağlamak üzere rekabetçi bir sosyal politika izleme*” amacını gerçekleştirmek için eşgüdümlü (koordineli) bir istihdam stratejisi geliştirmek ve özellikle, ekonomik değişikliklere duyarlı olan beceri düzeyi yüksek (vasıflı), eğitilmiş ve uyum yeteneği bulunan işgücüne sahip bir AB işgücü piyasası geliştirmek için “*eşitlik*”, “*insan haklarına saygı*”, “*dayanışma*” ve “*kadınlar ile erkekler arasında eşitlik*” ilkelerine uygun olarak çalışacaklardır. Ayrıca, Birliğin, “*sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceği*”, “*sosyal adaleti ve korumayı*”, “*kadın-erkek eşitliğini*”, “*nesiller arası dayanışmayı*” ve “*çocuk haklarının korunmasını*”, “*ekonomik, toplumsal ve bölgesel bütünleşmeyi ve Üye Devletler arasında dayanışmayı özendirileceği*”, gibi ilke ve kurallar da Kurucu Antlaşmalara eklenmiştir.

ABİDA m.146.2 uyarınca; Üye Devletler, işverenlerin (management) ve çalışanların (labour) sorumluluklarına ilişkin Üye Devletlerin uygulamalarını dikkate alarak, istihdamı geliştirmeyi ortak bir amaç olarak değerlendirecek, ABİA m. 148 hükümleri uyarınca da; Konsey, bu alandaki politikaların eşgüdümünü sağlayacaktır. ABİDA m.147.1’e göre ise; Birlik, Üye Devletler arasındaki işbirliğini teşvik ederek ve destekleyerek, gerekirse eylemlerini tamamlayarak, yüksek seviyeli bir istihdama katkıda bulunacaktır. Birlik, bunu yaparken, Üye Devletlerin yetkilerine saygı gösterecektir. ABİDA m.148.2 uyarınca da, Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ile İstihdam Komitesi’nin görüşünü aldıktan sonra, Üye devletlerin istihdam politikalarında dikkate alacakları yıllık yönlendirici ilkeleri (employment guidelines) belirleyecektir. ABİDA m.149 uyarınca; Konsey, olağan yasal usul uyarınca hareket ederek, Üye Devletler arasındaki işbirliğini teşvik etmek ve bilgi değişimini ve en iyi uygulamaları geliştirmeyi, karşılaştırmalı analiz ve tavsiyelerde bulunmanın yanı sıra, pilot projelere başvurarak yenilikçi yaklaşımları teşvik etmek ve tecrübeleri değerlendirmeyi amaçlayan girişimler aracılığıyla istihdam alanındaki eylemlerine destek olmaya yönelik teşvik önlemlerini kabul edecektir.

Konsey, Komisyon’un tavsiyesi üzerine, Üye Devletlere tavsiyelerde bulunabilecektir. ABİA m. 5 uyarınca da, Konsey ve Komisyon, Birlikteki istihdam durumu ve istihdam için yönlendirici ilkelerin uygulanması hakkında yıllık ortak bir

rapor (joint annual report) hazırlayacaktır. AB Komisyonu'nun 17-18 Kasım 1997'de Lüksemburg da yapmış olduğu "İş/İstihdam Zirvesi" (the Jobs Summit) ile Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) kabul edilmiştir. Zirvede, üye ülkelerinin istihdam politikalarının eşgüdümü (koordinasyonu) için şu dört ayağı bulunan kılavuz ilkeler; "istihdam edilebilirliği artırmak", "girişimciliği özendirmek", "uyum yeteneği" ve "fırsat eşitliği" saptanmıştır.

Mart 2000 Lizbon Zirvesi'nde de, 10 yıllık bir strateji belirlenmiş, 2010 yılına kadar AB'nin daha fazla ve daha kaliteli işler yaratılması, daha fazla sosyal uyum yoluyla sürdürülebilir ve rekabetçi bir ekonomi stratejisi izlemesi kararlaştırılmıştır. Birliğin hedefi "*gelecek 10 yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi, daha fazla sosyal bütünleşmeyi ve çevreye saygıyı sağlamak*" olarak belirlenmiştir. 2010 yılı için genel istihdam oranının % 70 ve kadın istihdam oranının % 60 olması, somut istihdam hedefleri olarak benimsenmiştir. 2005 yılında istihdam oranının genelde % 67'ye, kadınlarda % 57'ye ve yaşlılarda % 50'ye çıkartılması gibi iki ara ve bir ilave hedef belirlenmiştir.

2005 ve 2008 yıllarında yenilenen ve kabul edilen bütünleştirilmiş yönlendirici (kılavuz) ilkelerinin üç ana başlık altında toplandıkları görülmektedir. Bunlar;

- 1- İstihdamın çekiciliğini daha fazla insan için sağlamak suretiyle işgücü arzını artırmak ve sosyal koruma sistemlerini modernleştirmek,
- 2-Çalışanların ve işletmelerin uyum yeteneğini geliştirmek ve
- 3- Beşeri sermaye yatırımlarını daha iyi eğitim ve beceriler kazandırma yoluyla artırmaktan oluşmaktadır.

AB Lizbon Stratejisi hedefleri, sosyal politika ve istihdam politikasını altı öncelikli politika alanı belirlemek suretiyle modernleştirmektedir. Bunları da;

- 1-Dezavantajlı gruplar için geliştirilen aktif işgücü piyasası politikaları,
- 2-Gençlerin mesleki eğitimi ve işgücü piyasasına girişleri,
- 3-Yaşam-boyu öğrenme ve yaşlı işçilerin konumları,
- 4-Çalışma saatleri ve çalışma süresi esnekliği,
- 5-Çalışma ve aile yaşamının dengesinin sağlanması ve
- 6-Çalışma koşulları başlıkları altında toplayabiliriz.

Yine, "İstihdama İlişkin Bütünleştirilmiş Yönlendirici İlkeler" belirlenmiştir. Bunlar;

1- Tam istihdamın sağlanmasını amaçlayan istihdam politikalarının uygulanması, işte kalite ve verimliliğin artırılması, sosyal ve bölgesel uyumun güçlendirilmesi (Yönlendirici ilke 17)

2- Yaşam boyu istihdama yönelik yaklaşımın teşvik edilmesi (Yönlendirici ilke 18). Ayrıca, çalışmanın çekiciliğinin artırılması ve özendirilmesi ile yeterli düzeyde sosyal korumanın sağlanması koşuluyla, vergi ve sosyal yardım sistemlerinin değişen koşullara bağlı olarak, sürekli gözden geçirilmesi ve sosyal yardımlardan yararlanma koşullarının kolaylaştırılması, özellikle, düşük gelirliler için yeterli sosyal koruma sağlanırken istihdam vergilerinin düşürülmesine çalışılması. Yine, yerel düzeyde istihdam fırsatları yaratılmasına önem verilmesi,

3- İşgücü piyasası ihtiyaçlarının karşılanma düzeyini geliştirme, (Yönlendirici ilke 20), Bu kapsamda, işgücü piyasası kurumları ve özellikle, istihdam kurumları modernleştirilmeli ve güçlendirilmeli, AB ve ulusal düzeyde işgücü hareketliliğini artırmak için istihdam ve mesleki eğitim fırsatları konusunda yaygın ve şeffaf bilgilendirme sağlanmalıdır. Ayrıca, serbest dolaşımın etkinliği artırılmalı ve ekonomik amaçlı iç göçün yönetimine önem verilmesi,

4- İstihdam güvencesi temelinde esnekliği güçlendirmek ve işgücü piyasasındaki parçalı yapının azaltılmasıdır (Yönlendirici ilke 21, makroekonomik ilke 4),

5- İşle uyumlu ücret ve diğer işgücü maliyetlerinin istihdam artışını destekler nitelikte olmasını sağlamak (Yönlendirici ilke 22, makroekonomik ilke 5),

6 - Beşeri sermaye yatırımlarını artırmak (Yönlendirici ilke 23, mikro ekonomik ilke 12) ve 7-Yeni rekabetçilik koşullarıyla başa çıkabilecek eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin oluşturulmasıdır (Yönlendirici ilke 24) .

Komisyon'un 2005 yılı ara değerlendirmesi sonucu, Lizbon Stratejisi hedeflerinin hayata geçirme yönünde başarılı olunamadığının kabul edildiği ve "büyüme" ile "istihdam" olmak üzere iki ana hedefe odaklanıldığı görülmektedir. Atıl olduğuna karar verilen eski strateji tamamen değiştirilmiştir. Komisyon'un Yenilenmiş Lizbon Stratejisi "Topluluk Lizbon Programı 2008-2010 İçin Uygulama Raporu," Aralık 2007'de onaylanmış ve 10 anahtar yükümlülüğe yer vermiştir.

Haziran 2010'da ise, "Avrupa 2020 Gündemi" hazırlanarak, Lizbon Stratejisi'nin yerini almıştır. Böylece, strateji yenilerek yürürlüğe sokulmuş, AB İstihdam ve Sosyal Politikası çerçevesi, 2000-2010'dan 2020 yılına uzatılmıştır.

Tez çalışmasının Birinci Bölümü'nde, önce, ekonomik bütünleşmeyi (entegrasyon) hızlandıran küreselleşme kavramı incelenmiş, sonra, ülkeleri ekonomik bütünleşmeye götüren süreç araştırılmış ve en son olarak da işgücü piyasalarında ekonomik bütünleşme ve sosyal politikadan istihdam politikasına geçiş süreci tarihsel olarak ele alınmıştır.

Tez çalışmasının İkinci Bölümü'nde, AB'de istihdam politikası incelenmiştir. AB'nin işgücü piyasasının özellikleri ve işgücü ve istihdam durumu değerlendirilmiş, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin (AİS) gelişimi çerçevesinde, uygulanan istihdam politikaları açıklanmıştır. Çalışmanın, devamında, AB istihdam politikasında hangi araçların kullandığı ve gelecek dönemde, AB'nin hangi istihdam hedeflerini tutturmayı amaçladığına değinilmiştir.

Tez çalışmasının Üçüncü Bölümü'nde, Türkiye'de işgücü piyasası özellikleri, istihdam ve işsizlik bağlamında incelenmiştir. Bu bölümde, AB adayı bir ülke olarak, Türkiye'de uygulanan istihdam politikalarına dönemsel olarak değinilerek, AB müktesebatına uyum çerçevesinde değerlendirmeler yapılmıştır. Türkiye'de işgücü piyasasının yapısı üzerinde durularak, demografik yapı, işgücüne katılım oranı, işgücüne dahil olmayanlar, işsizlik ve istihdam oranları, işsizlerin ve istihdam edilenlerin eğitim düzeyi ile yaş itibarıyla dağılımı konuları ele alınmıştır. Yine, işgücü piyasasının özellikleri olarak, istihdamın sektörel dağılımı, uzun dönemli işsizlik, kayıt dışı istihdam ile bölgesel gelişmişlik farkı ve göç konusuna yer verilerek, Şubat 2012'de hazırlanarak, kamuoyuna ve sosyal tarafların görüşüne sunulan "2012-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi" taslağı ele alınmıştır.

Tez çalışmasında, önce, literatür taraması yapılmış ve AB'nin sosyal politikası ve istihdam politikası alanında, AB'de ve ülkemizdeki sistemler arasında, benzerlik ve farklılıkları inceleyerek, kendi sistemimizi bu bilgilerin ışığında değerlendirmek ve bu konuda ulusal sınırları aşan eğilimlere ve küresel gelişmelere de yer vererek, Türkiye'nin istihdam ve sosyal politikası ile ilgili sonuçlara ulaşmak amaçlanmıştır. Bu açıdan, çalışmamızda, yeri geldikçe, küreselleşme olgusunun değerlendirilmesine ayrılmış bölümlere de yer verilmiştir. Konular ele alınırken, AB müktesebatına Türkiye'de uyum açısından yaşanan gelişmelerin üzerinde durulmuş ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

I. BÖLÜM

KÜRESELLEŞME VE AB İLE EKONOMİK BÜTÜNLEŞME(ENTEGRASYON) SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASI VE İSTİHDAM

1.1. Küreselleşme Kavramı

Küreselleşme, varlığı tüm dünyada genel olarak kabul edilmekle birlikte, yol açtığı toplumsal ve uyum sorunları dolayısıyla son on yılda en fazla tartışılan ve Avrupa ve Kuzey Amerika'da büyük toplumsal gösterilere neden olan en hararetli konulardan biridir. Böylesine, yoğun olarak tartışılan ve kullanılan bir terim için, doğal olarak, üzerinde geniş ölçüde anlaşma sağlanmış kesin bir tanım olmadığı açıktır. Dünyada ekonomik bütünleşmenin (entegrasyon) iki yolla gerçekleştiği görülmektedir. Birinci olarak, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) yoluyla dış ticaretin serbestleştirilmesi ve ikincisi olarak ta üye ülkeler arasında bölgesel olarak oluşturulan, Ekonomik İşbirliği, Serbest Ticaret Bölgesi, Gümrük Birliği, Ortak Pazar ve Ekonomik Parasal Birlik (EPB) gibi bölgesel ekonomik bütünleşme hareketleri yoluyla bütünleşmenin sağlanmasıdır.

Kökene çok eskiye dayansa da "küreselleşme" kavramı, 1960'larda yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1980'lerde kavramın kullanımı artmıştır. 1990'lar da ise önemi herkes tarafından kabul edilen bir anahtar kavram niteliği kazanmıştır. Küreselleşme birinci olarak DTÖ kanalıyla dünya ticaretinin gümrük vergileri azaltılarak, serbestleştirilmesi yoluyla sağlanmakta, ikinci olarak ise, AB örneğinde ya da Kuzey Atlantik Serbest Ticaret Bölgesi (NAFTA) örneğinde olduğu gibi bölgesel ekonomik bütünleşme (entegrasyon) yoluyla sağlanmaktadır (Word Bank, 2002: 2; Hoffman, 1997: 813).

Küreselleşmenin nasıl tanımlandığı ve algılandığına bağlı olarak çeşitlilik gösteren, işgücü piyasaları analizlerinin belki de en belirgin yanı, işgücü piyasalarını diğer piyasa türlerinden ayıran özellikle konusunda buluşmalarıdır. Bu özellik, şu şekilde formüle edilebilir; iş gücü piyasalarında, görelî olarak, serbest piyasa güçlerinin dışında ve kamu otoritesinin sosyal politika araçlarıyla işgücü piyasalarına müdahale etme olanağı yüksektir. İşgücü piyasalarının küreselleşmesinden kastedilen ise, ulusal işgücü piyasalarında karşılıklı bağlılığın ve etkileşiminin artmış olmasıdır. Ülkelerin,

uluslararası sistem ile, ticaret ve sermaye akımı yoluyla daha fazla bütünleşme çabaları tek tek işgücü piyasaları arasındaki bağlantıyı güçlendirmektedir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005: 85-86).

Küreselleşme kavramı, kısaca, ekonomilerin artan birbirlerine bağımlılığını ifade etmektedir. Bağımlılık biçimleri, aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir;

- 1- Mal ve hizmet ticareti, Yabancı doğrudan yatırım,
- 2- Ortak risk paylaşımı (jointventure), lisans anlaşmaları ile teknoloji veya marka kullanımı, uluslar arası aracılık ve franchising sözleşmeleri gibi firmaların iş birliği biçimleri,
- 3- Uluslararası göç,
- 4- Dış finansman sağlama,
- 5- Dış fonlar ve yardımlar ve
- 6- Makroekonomik politikaların bütünleşmesi (Küçükahmetoğlu, 2005: 7).

1.2. Ekonomik Entegrasyon Ve Küreselleşme Sürecine Tarihsel Bakış

1.2.1 İlk Küreselleşme Dönemi

İlk küreselleşme dalgası, 1870’de başlayıp 1914’de Birinci Dünya Savaşı’nın başlangıcına kadar sürmüştür. Bu dönemde, denizcilik ve tren yolu ulaşımının önemli ölçüde geliştiği, telgrafın icadı ile uzak mesafelere iletişimin sağlandığı, böylece dış ticaretin arttığı görülmektedir. Özellikle Fransa ve İngiltere, bu dönemde dış ticaret engellerinin azaltılmasına öncülük etmiştir (Ülken, 1992: 44).

1914-1945 dönemi, ulusçuluğa geri dönüş olarak nitelendirilir. Bu dönemde ulaşım ve iletişim teknolojisindeki önemli gelişmelere rağmen, politik ulusçuluk, uluslararası ekonomik ilişkileri sınırlamaya devam etmiştir. (Taylor, 2004: 28).

1.2.2. İkinci Küreselleşme Dönemi

Ulusçuluk dönemini, 1945-1980 tarihlerini kapsayan ikinci küreselleşme dönemi izlemiştir. II. Dünya Savaşı döneminde Avrupa’nın üretim kapasitesinde tahrip olurken, ABD dünyanın hâkim ekonomik ve sosyal gücü olarak yeniden liberalleşme eğilimlerini ön plana çıkarmıştır. Böylece, uluslararası işbirliğini geliştirme çabası

yoğunlaşmış, bu kapsamda dünya ekonomisini yönlendirilecek uluslararası örgütlerin kurulması çalışmalarına başlanmıştır.

Bilindiği gibi, 1944 Bretton Woods Konferansı'nda Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın (Dünya Bankası-IBRD) kurulması ve uluslararası ticareti engelleyen düzenlemelerin azaltılması yönünde kararlar alınmıştır. Ayrıca Birleşmiş Milletler (UN), Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO), Gıda ve Tarım Teşkilatı (FAD), Gümrük Tarifeleri ve Ticari Genel Anlaşması (GATT) gibi düzenlemelere dünya ekonomisinin entegrasyonu siyasal ve ekonomik açıdan desteklenmiştir.

1.2.3. Üçüncü Küreselleşme Dönemi

1970'li yıllarda petrol fiyatları artışının da etkisiyle batı ekonomilerinde stagflasyon yaşanması, ABD dış ticaret açıklarının etkisiyle Bretton Woods sisteminin çöküşü, doların Avrupa'da işlem görmesiyle Euro dolar ve Euro tahvil piyasasının gelişmesi ve böylece para ve sermaye piyasalarının uluslararası nitelik kazanması, 1970'li yıllara damgasını vuran ekonomik gelişmelerdir. 1980'li yıllara gelindiğinde gelişmekte olan ülkelerin dış borç sorunlarının, dünya finans piyasalarını tehdit edecek boyuta ulaştığı görülmektedir. Ayrıca, bu dönemde uluslar arası sermaye akımlarının ulusal sınırları giderek zorlamaya başladığı, birçok gelişmekte olan ülkenin de ekonomik ve finansal yapılarında bu sermaye akımlarına güvendikleri dikkati çekmektedir (Yeldan, 2003: 16).

1.3. Küreselleşmeye Yol açan faktörler

1.3.1. Ekonomik Faktörler

1970'li yıllarda gelişmiş ülke işletmelerinin üretimlerinde ölçek ekonomilerinin sınırına gelmiş olmaları ve petrol krizinden sonra Batı'da yaşanan stagflasyon sorununu aşma çabaları içerisinde, dış piyasaya açılma eğilimi küreselleşme sürecine zemin hazırlayan ekonomik unsurlar arasında yer almaktadır. Ayrıca 20. yüzyılın en önemli ekonomik gelişmelerinden biri olan çok uluslu işletmelerin, uluslararası çerçevede yatay ve dikey entegrasyon oluşturmaları da bu sürecin başlamasının önemli

nedenlerinden biridir. Yine bu süreçte; ticaret, hizmetler ve fikri haklara ilişkin çok yanlı anlaşmaların yapılması da küreselleşme sürecinin yeni kurallarını oluşturulmuştur (Vita, 2001: 356).

1.3.2. Siyasal Faktörler

1970'li yılların sonu 1980'li yılların başlarında ABD'de devletin küçülmesi ve kamu sektörünün piyasa ekonomisini faaliyet alanından çekilmesi gereği düşüncesiyle küreselleşme sürecinin ilk adımlara atılmıştır. Bu dönemde ABD'de Başkan Reagan'ın, İngiltere'de ise Başbakan Thatcher'ın serbest dünya ekonomisini oluşturma politikaları uyguladıkları gözlenmektedir. 1980'li yılların sonunda Gorbacov'un serbestleşme politikalarını benimsemesi ile küreselleşme eğiliminin doğu Bloku'na yayıldığı dikkat çekmektedir. Doğu Bloku'nun ve Berlin Duvarı'nın yıkılmasından sonra serbest piyasa ekonomisi ve serbest ticaret lehine eğilimler artmıştır. Bu süreçte Neo-liberal görüşün temel ilkelerine duyulan güven artışı ile birlikte yabancı sermayeden yararlanma çabası yoğunlaşmış, böylece küreselleşmenin önündeki engeller kalkmıştır (Waters, 1995: 119-123).

1.3.3. Teknolojik Gelişme

1920'li yıllarda Fordist üretim biçimi adı da verilen geleneksel üretim yapısı, kitlesel üretimi esas almaktaydı, 1970'li yıllarda ise, bu üretim tarzının yerini özel sipariş modeli almıştır. Kitlesel üretim tarzı, katı bir üretim sistemi olup dikey entegrasyon modelini gerekli kılarken, özel sipariş modeli esnek bir üretim yapısını ve yatay entegrasyonu esas almaktaydı. 'Post-Fordizm', 'yalın ve esnek üretim sistemi' gibi adlar yeni üretim sistemi; küresel üretimin temelini oluşturan hızlı ve esnek üretim, vaktinde teslim ve yüksek kalite ilkelerine dayanmaktadır. Bu modelde mamulün hayat eğrisini kısaltmak amacıyla yürütülen AR-GE çalışmaları da dünya çapında yayılmış bulunmaktadır.

1980'li yıllardan itibaren hız kazanan bilgi teknolojisi, dünya çapında zaman ve yer kavramını ortadan kaldırmış, böylece özellikle finansal piyasaların entegrasyonunu hızlandırmıştır. Bu süreçte öncelikle, 24 saat işlem yapabilen finansal piyasaların ortaya çıkması ve bankacılık, sigortacılık ve taşımacılık alanlarında yeni

piyasaların düzenlenmesi en önemli yenilikler olmuştur. Bugün bilgi teknolojisindeki gelişmeler sayesinde taşımacılık ve iletişim maliyetleri oldukça azalmıştır (Yentürk, 1999: 47-50).

1.4.Ekonomik Küreselleşme Alanları

1.4.1. Üretimde Küreselleşme

Üretimin küreselleşmesi işletmelerin ülke sınırları dışında kurdukları bağlı işletmeler (şubeler) aracılığı ile üretimlerini veya üretimlerinin farklı aşamalarını çeşitli ülkelerde çeşitlendirmeleridir. Çok Uluslu Şirket (Multinational Company) veya Uluslar Ötesi Şirketler (Transnational Company) olarak adlandırılan bu işletmeler, dikey veya yatay entegrasyona giderek üretimin küreselleşmesinin odak noktasını oluşturmuşlardır. Küresel endüstri kapsamında yer alan çok uluslu işletmelerin genel özellikleri; Bu endüstrilerin farklı uluslara ait büyük şirketlerin kontrolünde olması, ve Bu şirketlerin üretim ve pazarlama faaliyetlerinin dünyanın en gelişmiş ülkelerine yönelik olmasıdır (Waters, 1995: 77).

1.4.2. Ticarete Küreselleşme

Ekonomik küreselleşme sürecinde yaşanan en önemli gelişmelerden biri, yoğunlaşan ticaretleri faaliyetler nedeniyle ülkeler arası karşılıklı bağımlılığın ve benzerliğin artmasıdır. Ticaret bağlantıları arttıkça ulusal ilişkiler değişmekte, uluslararası tercihler gelişmektedir. Ekonomik teoriye göre dış ticaret, ilke olarak iki tarafa da yarar sağlar. Uluslar arası işbölümü, kaynakların dağılımının etkinliğini ve tüm ülkelerin en azından uzun dönemde ekonomik refahını artırır (Salvatore, 2000: 220-230).

1.4.3. Para Ve Sermaye Piyasalarında Küreselleşme

Üretimin ve dış ticaretin küreselleşmesi finansal küreselleşme de beraberinde getirerek birbirini tamamlayıcısı olmuştur. Bir yandan küresel üretim sermaye hareketlerinin serbestleşme yönünde baskı yaparken, bir yandan da gelişmiş ülkelerin

finansal kurumların fon arz ve talebi işlemlerinin sınır ötesi alanları taşımıştır. 1973 yılında Bretton Woods Sistemi'nin sona ermesi ile devlet kontrollü uluslararası para sisteminden piyasa kontrollü para sistemine geçilmiş, böylece şu önemli gelişmeler ortaya çıkmıştır (Parasız, 1999: 33-34).

Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile birlikte finansal portföylerinin uluslararasılaşması, bankaların ve diğer finansal kurumların nispeten önemini kaybetmesi, döviz kurlarının dış ticaret işlemleri ile değil, giderek yoğunlaşan finansal işlemler tarafından finans piyasalarında belirlenmeye başlanması, oluşan krizlerin bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızla gelişme nedeniyle tüm dünyaya yayılması, döviz kuru baskısı ile karşılaşan ülkeler iç ekonomik dengeleri de disiplin sağlayamaz olmaları, para ve sermaye piyasalarının küreselleşmesi ve hükümetlerin bu koşullara göre tercih belirlemelerini zorunlu kılmıştır (Taylor, 2004: 29).

1.4.4. Bilgi Fikir Piyasalarında Küreselleşme

Ekonomik büyümenin temel unsuru, yeni bir ürün üretmek ve henüz talebi olmayan bir malı dizayn etmektir. Bu faaliyetlerdeki gecikme durumunda fikirler icatçı ülkelerden borç alınmakta veya ithalatçı ülkelerde bireysel beceri ve örgütlenme kapasitesinin yeterli olması gerekmektedir. Geleneksel olarak kabul edilmeyen fikri ve sınaî mülkiyet hakları, ilk kez GATT'ın Uruguay Görüşmeleri'nde (1986-1994) ele alınmıştır. Bu görüşmeler sonucunda, GATT'ın bir uzantısı olarak, 1994'de WTO kuruluş anlaşması ile bu anlaşmanın eklerinden biri olan "Ticarette Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları Anlaşması (TRIPS) yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma, AR-GE yardım dışındaki sanayide sübvansiyonları yasaklamış, sınaî mülkiyet hakları konusunda çok yanlı ilke ve kurallar getirmiştir. TRIPS anlaşması uluslararası ticaret konusuna giren fikri ve sınaî mülkiyet haklarının korunması, düzenlenmesi ve ticarete ilişkin engellerin kaldırılması suretiyle küreselleşme sürecinin genişletilmesi amaçlanmıştır (Soyak, 2002: 119-122).

1.4.5. İşgücü Piyasasında Küreselleşme

İşgücü piyasasında küreselleşme sorunu uzun süredir tartışılan bir olgudur. Bunun sebebi, işgücü piyasasında istihdam sorunu nedeniyle hükümetlerin işgücü hareketlerine sıcak bakmamaları ve kişilerin alıştıkları yerleri kolayca terk etmemeleridir. İşgücü akışkanlığını kısıtlayan yasal düzenlemelerin kaldırılmadığı sürece küresel işgücü piyasasına ulaşmak mümkün değildir. Buna karşılık, mal, hizmet

ve sermaye piyasalarının bütünleşmesinin (entegrasyon) ve dünya çapında serbest dolaşımı, uluslararası düzenlemelerle güvence altına alınırken, diğer bir üretim faktörü olarak emeğin küreselleşmesinin kapsam dışı bırakılması tartışılması gereken bir konudur. İşgücü piyasasında küreselleşme, farklı ulusal işgücü piyasalarının karşılıklı bağımlılıklarının ve etkileşimlerinin artmış olmasıdır. Ülkelerin uluslararası sisteme, ticaret ve sermaye akımı yoluyla daha fazla entegre olma çabaları, tek tek işgücü piyasaları arasındaki bağlantıyı güçlendirmektedir (Özkaplan, 2005: 85-86).

Uluslararası işgücü göçü kavramını, bir ülkenin vatandaşlarının en az bir yılı aşan süreyle çalışmak amacıyla, diğer bir ülkeye gitmesi şeklinde tanımlayabiliriz. Burada öne çıkan faktör, yaşam yerinin değiştirilmesidir. Bu tür göçlerin gerçekleşmesinde etkin olan bir diğer faktör de, bu göç hareketlerine katılanların kararlarını verirken, ana ülkenin olumsuz itici koşulları ve göç alan ülkenin çekici koşullarından bağımsız olmamakla birlikte gönüllü olarak göç kararı almaları ve gerçekleşen bu hareketin gönüllü göç (voluntary migration) şeklinde, isteğe bağlı durumda olmasıdır (Özcüre, 2010: 280).

Tarihsel olarak, Avrupa Birliği'ne (AB) üye ülkelerin işgücü göçünün yoğun olarak yaşandığı ülkeler arasında yer aldığı görülmektedir. 1846 yılı ile 1932 yılı arasında, toplam 52 milyonu aşkın Avrupalı, başta Amerika olmak üzere, Avusturya ve çeşitli diğer Afrika ülkelerine çalışmak ve yerleşmek amacıyla aileleriyle birlikte göç etmiştir (Seyidoğlu, 1998: 770).

AB ülkeleri arasında işgücü ihtiyacı, büyük oranda 1960 ve 1970'li yıllarda yaşanmış, daha sonra geri dönüşlerle azalma eğilime girmiştir. 1990'li yıllarla birlikte Doğu Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan gelişmeler, yaşanan sistem değişiklikleri sonucunda bu ülkelerin daha sonra, AB adayı ülkeler haline gelişi ile birlikte göç tartışmaları yeniden başlamış ve konu yeniden AB ülkelerinin gündemine gelmiştir.

1.5. Ekonomik Bütünleşme (Entegrasyon) Teorileri

Uluslararası ekonomik bütünleşme (entegrasyon), iktisat literatüründe, çeşitli ekonomik bütünleşme türlerini kapsayan genel bir terim olarak kullanılmaktadır. Genel olarak iki veya daha fazla ülke arasında ticarete engel olan çeşitli kısıtlamaların ve engellerin kaldırılması süreci şeklinde tanımlanabilecek ekonomik bütünleşmenin (entegrasyon) ana amacı, iktisadi büyümeyi kolaylaştırmaktır (Robertson, 1972: 59).

1.5.1. Dış Ticaret Teorilerine Göre Ekonomik Entegrasyon

Dış ticaretin temel nedeni, ülkeler arasındaki teknolojik farklılıklardan (Ricardo Modeli) veya ülkeler arasındaki faktör donanımları farklılıklarından (Heckscher-Ohlin Teoremi) kaynaklanan karşılaştırmalı üstünlüklerdir. Yeni dış ticaret teorileri, 1970'li yılların sonunda ortaya çıkmıştır. Tam rekabet ve ölçeğe göre sabit getiri varsayımları terk edilerek, eksik rekabet piyasaları ve ölçeğe göre artan getiri analize katılmıştır. Klasik iktisadın dış ticaret teorisi alanında temel konusu olan ticaretten elde edilen kazanç ve refah etkileri çerçevesinde, Marshall ölçek ekonomilerinin dış ticaret hadleri üzerindeki etkilerini incelemiştir. Marshall'a göre, ölçeğe göre artan getirinin olduğu durumda, bir ülkenin ithalat talebinin artması, ithalat yapılan ülkede üretimin artmasına ve ölçek ekonomileri nedeniyle, maliyetin düşmesine neden olacağı için, ithalat yapan ülkenin dış ticaret hadlerinde iyileşme yaratarak refah artışına neden olabilir (Halil Seyidoğlu, 1992:92)

1.5.2 Yeni Dış Ticaret Teorilerine Göre Ekonomik Bütünleşmenin Etkisi

1.5.2.1. Yer Seçimi Etkisi

Ekonomik bütünleşmenin endüstriyel faaliyetler ve ülkenin gelir düzeyi üzerindeki etkisini gösterir. Neo-klasiklere göre, ekonomiler karşılaştırmalı üstünlüklere sahip oldukları alanlarda uzmanlaşırlarsa, ekonomik faaliyetlerin ülkeler arasında farklılaşmasına sebep olmakla birlikte, faktör fiyatlarının eşitlenmesi teorisine göre, serbest ticaret sonucunda faktör fiyatlarının da eşitleneceğini öngörmektedir. Baldwin (1994), "Yeni Yer Seçimi Teorisi" olarak adlandırılan yeni yaklaşımı geliştirmiştir. Bu yaklaşıma göre, bütünleşmenin

(entegrasyon) başlangıç aşamasında, ekonomik faaliyetlerin bir bölgede kümelenmesine neden olarak, ülkelerin sanayi yapısı ve gelirleri arasında farklılaşmaya neden olacağı, ancak, bütünleşme (entegrasyon) sürecinin tamamlanması ile birlikte bu farklılıkların ortadan kalkacağı ve nihai olarak faktör fiyatlarının ülkeler arasında eşitleneceğini ileri sürmektedir.

Firma Yer Seçimi Teorisi: Ölçeğe göre artan getiri ve eksik rekabet koşulları altında bütünleşmenin (entegrasyon) başlangıç aşamalarında, yığılma olmasa dahi, küçük ülkede endüstriyel üretim ve gelirin olumsuz olarak etkileneceğini, ancak ileri aşamalarda, küçük ülkenin endüstriyel üretim ve gelir cinsinden kazancının artacağı yapılan çalışmalarda görülmüştür. Venables'e (1994) göre, birinci etki, çevre ülkedeki firmaların dış ticarete daha bağımlı olması nedeniyle ticaret maliyetlerindeki azalmanın getireceği ihracat artışının küçük ülkeye sağladığı kazançtır. İkinci etki, merkez ülkedeki firma sayısı, çevre ülkedeki firma sayısından daha fazla olduğu için ticaret maliyetlerinin azalması sonucu çevre ülkenin iç piyasasında merkez ülkenin firmalarının nüfusu artmaktadır.

Ekonomik Bütünleşme (Entegrasyon) ve Sanayi Yığılması: Geleneksel ekonomi teorisi firmaların belli bir bölgede yoğunlaşması olasılığını dışlamaktadır. Buna göre ölçeğe göre artan getiri ve monopollü rekabet piyasası varsayımları altında pozitif bağlantılar ve yığılma güçlerine bağlı olarak ekonomik entegrasyon sonucunda ülkelerin sanayi yapısı ve gelirleri arasında farklılıklar oluşabilecektir (Kibritçioğlu, 1993: 225).

1.5.2.2. Kaynak Dağılımı Etkisi

Kaynak dağılımı etkisi, mal çeşitliliğinin artması, rekabetin artması, yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirmesi ve piyasaların bütünleşmesini sağlama gibi etkilerle kendisini göstermektedir. Bu etkileri biraz daha ayrıntılı olarak incelersek;

Artan Mal Çeşitliliği Etkisi: Endüstri içi ticaretin nihai mallardan çok ara mallarında gerçekleştiğini gören Either (1982) ve Helpman'a (1985) göre, serbest ticaret sonucu tüketiciler için mal çeşitliliğinin artması refah arttırıcı etkisinin yanı sıra ara mallar çeşitliliğinin artması da refah artışının bir başka kaynağı olmaktadır.

Rekabet Yanlı Etki: Dış ticaretin serbestleşmesi sonucu ithalatın artması, yabancı üreticilerden gelen rekabeti arttıracığı için, yurt içinde üretim yapan üreticilerin piyasa gücünü azaltarak fiyat - maliyet marjının düşmesine neden olmaktadır. Bu da refahı arttırıcı bir etki doğurmaktadır.

Yeniden Yapılanma Etkisi: Eksik rekabet ve ölçek ekonomileri durumunda dış ticaretin serbestleştirilmesi sonucu rekabetin artması ve karların düşmesi bazı firmaların piyasadan çekilmelerine ve kalan firmaların daha büyük ölçüde üretim yapmalarına neden olmaktadır. Böylece endüstri içinde kaynakların daha rasyonel dağılımı sağladığı için kaynak dağılımında etkinliği arttırmaktadır.

Piyasa Bütünleşmesi Etkisi: Yeni Ekonomik Entegrasyon Teorisi bölünmüş ulusal piyasaların tek bir pazar haline gelerek bütünleşmesinin refah üzerindeki etkileri üzerinde durmaktadır. Çünkü tarife dışı engeller nedeniyle birlik içinde tek pazarın sağlanamamasının ekonomik maliyetleri olmaktadır. Yapılan çalışmalar asıl refah artışının tek pazara geçilmesi ile sağlanacağını göstermektedir. Çünkü, bu durumda firmaların fiyat farklılaştırması yapma imkanının kalmadığı görülmektedir (Robertson, 1972:85).

1.5.2.3. Büyüme Etkisi

Ekonomik entegrasyonun fiziki sermaye, insan sermayesi ve bilgi sermayesi üzerindeki etkilerini gösterir. Orta dönemde; Ekonomik bütünleşme (entegrasyon) uyarılmış sermaye birikimidir. Sermaye birikimi arttıkça sermayenin getirisi azaldığı için büyüme etkisi geçicidir. Dönemli büyüme etkisinin büyüklüğü, başlangıçtaki statik etkiden kaynaklanan üretim artışının büyüklüğüne ve sermayenin marjinal getirisinin hangi hızla düştüğünü belirleyen ölçek ekonomilerine bağlı olarak değişmektedir. Uzun dönemli etki: Sermaye birikiminin uzun dönemde kalıcı olarak artması nedeniyle, büyüme oranında meydana gelen kalıcı artıştır. Sürekli ve kalıcı bir büyüme vardır.

Bölgesel ekonomik entegrasyonun etkileri şu şekilde sıralanabilir; Kaynak dağılımında etkinliği artırır, Sermayenin tam akışkan olması durumunda yatırım sapmasına yol açarak yabancı sermaye artışına yol açar, Bölgesel ekonomik entegrasyon sonucu ara mallarında ticaretin serbestleşmesi, ara mallar çeşitliliğini arttırarak nihai malın üretiminin artmasına neden olmaktadır. Üye ülkeler arasında

ara mallar ticaretinin artmasına sebep olarak, nihai malda üretim sürecinde uzmanlaşmaya ve verimlilik artışına neden olur, Bölgesel ekonomik entegrasyonun etkileri Üretim buluşları modelinde dış ticaretin serbestleştirilmesi veya bölgesel ekonomik entegrasyon, firmaların Ar-Ge yatırımlarından elde edilen getirinin artmasına neden olarak teknolojik gelişme ve ekonomik büyümeyi hızlandırır. Ekonomik entegrasyon piyasa büyüklüğünü arttırarak ölçek ekonomilerinden yararlanılmasını sağlar. Ekonomik entegrasyon teknik bilginin uluslar arası yayılma hızını arttırarak teknik bilgi stoklarını arttırır. Ekonomik entegrasyon rekabeti arttırır. a) Rekabetin artması yurt içi firmaları disipline ederek buluş yapma hızlarını arttırır. Büyüme olumlu etkiler. b) Buluşları gerçekleştiren firmalar arasında rekabetin artması, buluşları olumsuz yönde etkileyen tekelci yapının ortadan kalkmasını sağlayarak teknolojik gelişmeyi hızlandırır. Ama dış ticaretin serbestleşmesi bazı firmaların piyasadan çekilmesine, kalanların ise daha büyük ölçekte üretim yapmasına neden olabilir. Bu, yoğunlaşma oranının artmasıdır. Ölçeğe göre artan getir ve eksik rekabet koşulları altında, entegrasyonun ileri aşamalarında küçük ülkede endüstriyel üretim ve gelir cinsinden kazanç artar. Firmaların belli bir bölgede yoğunlaşması firmalar açısından maliyet avantajına yol açarak büyüme üzerinde olumlu bir etki yaratabilir (Appleyard ve Field, 1992: 438).

1.5.3. Ekonomik Bütünleşme (Entegrasyon) Biçimleri

Ekonomik bütünleşme gelişmişlik sırasına göre;1- Serbest Ticaret Bölgesi (Free Trade Area), 2- Gümrük Birliği (Custom Union) 3- Ortak Pazar (Common Market) 4- Ekonomik ve Parasal Birlik (Economic and Money Union) son aşaması 5- Siyasi Birlik (Political Union) hedefine yönelmiştir.

Tablo 1. Ekonomik Bütünleşme (Entegrasyon) Biçimleri

Serbest Ticaret Bölgesi	Var	Yok	Yok	Yok
Gümrük Birliği	Var	Var	Yok	Yok
Ortak Pazar	Var	Var	Var	Yok
Ekonomik ve Parasal Birlik	Var	Var	Var	Var

Kaynak: ÇSGB, 1995

Görüldüğü gibi, en zayıf ekonomik bütünleşme (entegrasyon) biçimi serbest ticaret bölgesi olup, en ileri entegrasyon biçimi ise ekonomik ve parasal birliktir. Tamamlayıcı ekonomiler arasında bir gümrük birliği kurulduğu takdirde ise (örneğin: emek-yoğun mallar üreten bir ülke ile sermaye-yoğun mallar üreten bir ülke arasında), birlik dışında kalan ülkelerin ihracatı olumsuz etkilenebilecek; eğer ithalat, düşük maliyetli birlik- dışı ülkeden yüksek maliyetli birlik-içi ülkeye kaymışsa, ticareti saptırıcı etki olarak adlandırılan olumsuz ticaret etkisi söz konusu olacaktır. Öte yandan, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler, ekonomik bütünleşmeye (entegrasyona) temelde farklı beklentilerle yönelirler. Gelişmekte olan ülkeler entegrasyonu sanayileşmeyi başlatan bir araç olarak görürken, gelişmiş ülkeler sanayileşme hızlarını arttırma amacındadırlar; dolayısıyla, gelişmişlik düzeyi düşük olan ülkeler bu durumdan zarar görebilirler (İncekara, 1995: 87).

Gelişmekte olan ülkeler arasında kurulan ekonomik bütünleşmeler (entegrasyon) temelde emek-yoğun mallar üreten benzer ekonomik yapılar arasında olacağı için, dış ticarete konu olan mallar da benzerlik gösterecek, dolayısıyla, üçüncü ülkelerin ihracatları başlangıçta fazla etkilenmeyecektir. Başka deyişle, entegrasyona dâhil ülkelerin hiçbiri sanayi malları üreticisi değilse, bu ülkelerde yatırımların aksamaması ve büyümenin sürdürülebilmesi için gerekli mallar yine sanayileşmiş ülkelere sağlanacaktır. Bu bağlamda, gelişmiş ülkelerarası ekonomik entegrasyonlar ile gelişmekte olan ülkelerarası ekonomik entegrasyonlar arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler günümüze kadar ağırlıklı olarak ithal ikamesi politikasını uygulamışlardır.

Piyasanın büyüklüğü bu politikanın başarısını veya başarısızlığını belirlemede önemli bir unsurdur. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkeler pazarı büyütme için

zorunlu olarak ekonomik entegrasyona yönelmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerarası entegrasyonlarda ticaret olumsuz olarak sapsa bile, genellikle önceden işsiz olan emek ticaretin saptığı faaliyetlere yönelmektedir. Dolayısıyla, fırsat maliyeti sıfırdır. Oysa gelişmiş ülkelerarası entegrasyonlarda genellikle önceden çalışan, vasıflı işgücü ticaretin saptığı faaliyetlere çekildiğinden, gelişmişler arası entegrasyonun olumsuz ticaret etkisi daha zararlı olarak kabul edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerarası bütünleşmenin dış ticareti canlandırması bazı ortak yatırım projelerinin yürürlüğe konulması ile sağlanabilir. Entegrasyon içinde herhangi bir sanayi malını üretmek için en elverişli konuma sahip olan ülkede başlatılacak ortak yatırım tüm üye ülkelerin ihtiyacını karşılamaya yönelik olacağından ölçek sorunu halledilmiş olacaktır. Ancak gelişmekte olan ülkelerdeki finansman zorluğu büyük piyasadan yararlanabilme olanaklarını azaltmaktadır. Bunun yanında, yatırımların üye ülkeler arasında dengeli bir biçimde dağılması da önemli bir problemdir (Kreinin, 1995: 222).

Gelişmekte olan ülkeler arasındaki bütünleşme (entegrasyon), benzer ekonomik yapılar arasında olduğuna göre, bu ekonomilerin bütünleşmesinin içerdeki rekabeti ve ekonomik etkinliği arttırması beklenmekte, bunun yanında ekonominin yapısal değişimi (emek-yoğun mallardan sermaye yoğun malların üretimine doğru) gerçekleşinceye kadar, dışarıya karşı entegrasyonun himaye edilmesi de zorunlu olmaktadır. Dolayısıyla, belirli bir aşamadan sonra, ithal ikamesi politikasının mantıksal bir uzantısını oluşturan gelişmekte olan ülkeler arasındaki bütünleşmeler, üyelerin sanayi ürünleri ihracatına ayrıcalıklar tanıırken gelişmiş ülkelerin ihracatını engelleyebilecektir.

Gelişmekte olan ülkelerin yatırımları finanse etmekte kullanabilecekleri kaynakların en önemlileri dış yardım ve dış yatırımlar olup, bu bağlamda aralarında entegrasyon gerçekleştiren bu ülkeler başlıca üç grupta toplanabilecek fayda sağlarlar; Ekonomik entegrasyon dış yardımın artmasına neden olur, çünkü, entegrasyon içinde gerçekleştirilebilecek projeler, ulusal düzeydekine oranla optimum ölçüğe daha yatkındır ve yardım yapacak devletler ya da uluslararası kurumlar tarafından daha ciddi olarak kabul edilirler, Entegrasyon bölgesine dış sermaye akımı artar. Çünkü, entegrasyon yolu ile gerçekleştirilen büyük piyasanın verimlilik üstünlükleri, dış sermaye için daha cazip bir ortam yaratmaktadır, Ayrıca, ağırlıklı olarak hammadde ve emek -yoğun mallar ihracatçısı olan gelişmekte olan ülkelerin entegrasyonu, bu ülkelerin dünya ticareti içindeki pazarlık güçlerini de arttırıcı bir niteliğe sahiptir.(Manisalı, 1971: 127).

1.6. Bölgesel Ekonomik Bütünleşme Örnekleri ve AB

Bölgeselleşme, bölgesel bütünleşme ya da diğer adıyla bölgesel entegrasyon iktisadi, siyasi, askeri ve sosyal boyutlar içerebilir. Ekonomik ağırlıklı bölgesel entegrasyon hareketleri, türlerine göre dört temel başlık altında toplanabilir. Serbest ticaret bölgelerinde, üye ülkeler kendi aralarındaki mal ve hizmet hareketlerindeki ticari ve diğer ulusal engelleri kaldırmayı amaçlar. Böylece üyeler, karşılıklı olarak birbirlerine, piyasalarına giriş önceliği tanırlarken, üye olmayan üçüncü ülkelere karşı, kendi diledikleri ticaret politikalarını, tarifelerini, kotalarını uygularlar (Irwin, 1993: 91).

Serbest Ticaret Bölgesi'nden biraz daha ileri bir bütünleşme (entegrasyon) düzeyini temsil eden Gümrük Birliği'nde, dışa karşı ortak bir gümrük tarifesi ve üye olmayan ülkelere uygulanacak ortak ticari kuralların kabulü söz konusudur. Ortak Pazar aşamasında, anlaşma tarafları arasında üretim faktörlerinin, sermaye, emek ve teknolojinin serbest dolaşımına izin verilir. Bir Ekonomik ve Parasal Birlik'te ise, tüm üye ülkelerin iktisat politikalarını birleştirmeleri gerekmektedir. Bu tür bir anlaşma sonucunda mal ve faktörlerin serbest dolaşımı yanı sıra para, maliye ve sosyal politikaların tam bir uyum göstermesi şarttır (DPT, 1995: 57).

Bilindiği gibi, ilk bölgeselleşme hareketi, 1834 yılında Almanya'da "Gümrük Birliği"nin kurulması ile gerçekleştirilmiştir. Benelüks ülkeleri arasındaki gümrük birliği 1948 yılında işlerlik kazanmıştır. 1958 yılında Gümrük Birliği olarak kurulmuş olan, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun uzun vadeli amacı, üye ülkeler arasında Ortak Pazar oluşturmaktır. EFTA 1960 yılında serbest ticaret bölgesi olarak kuruldu. Bu gelişmelerden sonra dünyada 1960'lı yıllarda çeşitli bölgeselleşme hareketleri görüldü. Bu çerçevede Latin Amerika Serbest Ticaret Bölgesi (LAFTA) 1961 yılında, Orta Amerika Ortak Pazarı (CACM) 1961, Arap Ortak Pazarı 1964, Güney Afrika Gümrük Birliği ise 1969 yılında kuruldu (OECD, 1995).

1960'lı yıllarda kurulan iktisadi birleşmeler AT dışında 1970'li yılların başında dağılma durumunda kalmışlardır. AT ise bu arada gelişerek Gümrük Birliği'ni gerçekleştirebilmiştir. İktisadi birleşmelerin etkilerini inceleyen J. Viner 1950 tarihli "The Customs Union Issue" adlı çalışmasında bölgeselleşme hareketlerinin ticaret arttırıcı ve ticaret saptırıcı etkilerinden bahsetmektedir. Ticaret arttırıcı etki de,

birleşmeye katılan bir ülkenin yüksek koruma altında üretmekte olduğu bir malı birleşme sonrasında kendisine göre daha ucuz üreten öteki üye ülkelerden ithal etmesi söz konusudur. Bu durumda, pahalıya üreten kaynaktan (yurt içi) ucuza üreten kaynağa (üye ülke) geçilecektir. Diğer taraftan ticaret saptırıcı etkide, birleşmeden önce, üye olmayan fakat malı en ucuza üreten ülkeden yapılan ithalatın, birleşme sonrasında üye ülkelerden yapılması söz konusudur. Burada, ucuza üreten bir kaynağın (dış dünya) yerini, daha pahalı bir kaynak (üye ülke) almaktadır. 1960'lı yıllarda ekonomik bütünleşmelerin genel olarak başarısız olmalarının nedenlerini bu kavramları kullanarak şöyle açıklayabiliriz. Aynı iktisadi yapıya ve benzer milli kaynaklara sahip olan gelişmekte olan ülkeler birleşmekle kazançlı çıkmamışlardır. Aynı malları üreten bu ülkeler benzer malları ithal etmek durumunda kalmışlar ve birleşme ile bölge içi ticareti arttıramamışlardır. Aynı doğal kaynaklara sahip olan ülkeler endüstri-içi (intra-industry) ticareti geliştirerek iktisadi birleşmelerden kazançlı çıkabilirler. Ancak, böyle bir durum gelişmekte olan ülkeler için söz konusu olmamıştır (Bhagwati, 541:1992).

Dünya ekonomisinde 1970'lerin başında itibaren istikrarlı büyüme sürecinde uzaklaştırılması, düşük büyüme hızı, işsizlik, istikrarsızlık fiyatlar, koruma politikalarına olan rağbetin yeniden artmasına sebep olmuştur. Bunun sonucunda bazı alanlarda yeni bir akım olan bölgeselleşme entegrasyon hareketleri (bölgeselleşme) hız kazanmaya başlamıştır. Çok taraflı üretim, ticari ve mali ilişkilerin gelişmesi, küreselleşmeye hız kazandırdığı gibi, benzer özelliklere sahip, aynı coğrafi bölge içerisinde olan ülkeleri, güçlerini birleştirici yoğun bölgesel entegrasyon hareketleri, gelecekte meydana gelecek bir küreselleşmeyi, geniş çaplı bir serbest ticari ve mali bütünleşme ortamına geçişin bir aşamasını oluşturmaktadır. Fakat gelişmiş ülkeler, ekonomik ve sosyal sorunlarla karşılaştıkları ölçüde içlerini kaplamakta, koruma politikalarına ağırlık vermekte ve aralarında oluşturdukları blok içerisindeki ilişkileri geliştirmeye öncelik tanımaktadır. Bloklasmalar artıkça blok içi ilişkiler önem kazanmakta, bloklar arası ilişkiler ile blokların blok dışında kalan ülkelerle ilişkileri ikincil plana itilmektedir. Bölgesel Entegrasyon, çok taraflı serbestleşmeyi güçlendirebilmekte ve sürecin ileride genelleştirilmesi sağlayabildikleri ölçüde yararlı olabilir. Bölgesel bütünleşme, ekonomik, politik, sosyal ve askeri boyutlar içerebilir. Bütünleşme hareketi, grubun üyesi olan ülkelerin ortak, politik, sosyal, ekonomik,

kültürel değerleri, ortak hedefleri ve çıkarları paylaşmaları durumunda daha başarılı olur (World Bank, 2000: 22-26:).

Dünya bir taraftan küreselleşirken, diğer taraftan da bölgeselleşmektedir. Ülkeler arasında ekonomik, politik ve teknolojik bağların artması, aralarındaki işbirliği hareketlerini körüklemektedir. Uluslararası Para Fonu (IMF), (DTÖ), Dünya Bankası (IBRD), Birleşmiş Milletler (BM) gibi kuruluşlar küreselleşme; (AB), (NAFTA), Güney Amerika Ortak Pazarı (MERCOSUR), (EFTA), Güney Doğu Asya Ulusları Birliği (ASEAN)ve Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC) ise bölgeselleşme çerçevesindeki bir işbirliğini simgelemektedirler. Ancak, bu kuruluşlara ve dünyanın geleceğine yön veren esas güç ise, ekonomisi güçlü devletlerin oluşturdukları özel ülke gruplarıdır. Bu gruplardan bazıları; Yediler Grubu (G-7), Onlar Grubu (G-10), Yirmiler Grubu (G-20)'dur. Bu gruplar arasında en önemlisi G-7'dir. G-7'yi oluşturan ülkeler; ABD, Japonya, Almanya, İngiltere, Fransa, Kanada ve İtalya'dır. 1998 yılında bu gruba Rusya 8. üye olarak, katılmış fakat grubun ismi değişmemiştir. G-7'yi oluşturan ülkeler, 1999 yılı itibariyle dünya GSMH' nin % 65'ini üretmektedirler. Dünya ticaretindeki payları ise %52'dir. Grup üyeleri birbirine danışmakta, çeşitli konularda müzakereler yürütmekte, dünya ekonomisinin geleceğini şekillendirerek, büyüme hızına, ticarete, mali akışlara yön verecek nitelikteki kararları almaktadırlar. Ekonomik alanda ülkeler arasında bölgesel ekonomik entegrasyon hareketleri gittikçe önem kazanmaktadır. Günümüzde üç ayrı kıtada bölgesel ticaret blokları oluşmaktadır. Avrupa Kıtasında AB ve EFTA, Amerika Kıtasında NAFTA ve MERCOSUR, Asya Kıtasında ASEAN ve Asya-Pasifik bölgesinde ise APEC en önemli bölgesel ekonomik entegrasyonlar arasındadırlar. Burada dünya ticaretindeki önemli payları ve fiili olarak en iyi çalışan bölgesel bütünleşmelere örnek oluşturmaları nedeniyle sadece Avrupa Birliği incelenmiştir (İŞ-KUR Dergisi, 2005).

Dünyadaki ekonomik entegrasyonların en eski ve en gelişmişlerinden biri olan AB, büyük ölçüde kendi kendine yeten bir kuruluştur. 1980 yılında %58,1 olan Birlik içi ticaretin toplam grup ihracatına oranının 1997 yılında %61, 1998 yılında %62 ve 1999 yılında da %63 olması bunu açıkça göstermektedir. Diğer taraftan, AB içi ithalatın toplam AB ithalatı içindeki payı ise 1980'de %55,9 iken, bu oran 1999'da %65'e yükselmiştir. Bu gelişmeler, AB'nin başarılı olduğunu, bloklaşma sonunda AB içi ticaretin arttığını, AB dışındaki ülkelerle yapılan ticaretin ise oran olarak azaldığını göstermektedir. 1980 yılından itibaren AB'nin ihracatının (AB içi dâhil)

dünya ihracatı içindeki payı inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. 1980 yılında %39,8 olan AB'nin ihracatının dünya toplam ihracatı içindeki payı, 1990 yılında %44,3'e yükselmiş 1995'den itibaren de düşmeye başlamıştır. 1998 yılında %40,6'ya yükselmesine rağmen 1999'da tekrar %39'a gerilemiştir. 1999 yılında AB'nin ticaretinin yavaşlamasının başlıca sebebi AB'nin zayıflayan GSYİH büyümesidir. 1997 yılında %2,5 artış gösteren AB'nin GSYİH'sı, 1998 yılında da %2,8 oranında artmış, 1999 yılında ise GSYİH artış oranı %2,5'e gerilemiştir. Aynı şekilde AB'nin GSYİH'sının dünya toplam GSYİH'sına oranı 1998 yılında %22,9 iken 1999 yılında %21,9'a gerilemiş, On yıllık dönem sonunda 2009 GSYİH %21,5 olarak gerçekleşmiştir (Eurostat, 2010).

1.7. Emeğin Serbest Dolaşımı Açısından Avrupa Birliği'nin Gelişimi

Batı Avrupa da birlik kurulması fikrinin temelleri orta çağa dayanır. Geçen yüzyıllarda La Rochefoucauld, Saint Simon William Penn, Due De Sully, Augustin Thierry, Emile de Girardin, Victor Hugo, Count Coudenhove Kalergi, De Gasperi, M Briad gibi düşünürler bu fikri desteklemişlerdir. Victor Hugo'nun bu konuda düşünceleri şu şekildedir; *“ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, bir gün gelecek Avrupa birleşik devletleri de eski dünyayı süsleyecektir. İster benimsensin ister reddedilsin, birlik fikri hiç durmadan yakılıp yıkılan, kasıp kavrulmuş bir kıtanın bir yıllık hülyası olarak her zaman varlığını sürdürmüştür”* (Karluk, 2007 : 1).

AB'de Birlik yaratma düşüncesi ciddi olarak II Dünya Savaşı içinde ortaya çıkmıştır. Avrupa 'da ki devletler arasındaki çıkar çatışmaları, Avrupa da yeni bir genel savaşın çıkmasına yol açmıştır. Avrupa'da İlk ekonomik birleşme 18 Temmuz 1932 tarihinde, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından imzalanan Ouchy Sözleşmesiyle yaratılan Benülüks'dür. Sözleşmenin amacı üç ülke arasında tedrici olarak bir Gümrük Birliği yaratmaktır. II Dünya Savaşı devam ederken, 1943 yılında sürgündeki Hollanda ve Belçika hükümetleri her iki ülke paraları arasında sabit döviz kurunu öngören para anlaşmasıyla, 1944 yılında Lüksemburg'u da yanlarına alarak gümrük birliği sözleşmesi imzalamışlardır. 1958 yılında, ekonomik birlik gerçekleşene kadar geçen süre içinde üç ülke ekonomisi birbirine yakınlaştıran çeşitli toplantılar yapılmış ve birçok ortak kara alınmıştır. Birlik tarafından 7 Haziran 1956 tarihinde işgücünün serbest dolaşımı sözleşmesi kabul edilmiştir.

Ekonomik birliğin gerçekleşmesi ile aynı zamanda yürürlüğe girmesi kararlaştırılan sözleşme, birlik içinde emeğin serbest dolaşımını amaçlamıştır (Akay, 2008: 5).

AB 'ye giden yolda en önemli bildiri, Avrupa ülkeleri arasındaki yıkıcı ve ölümcül savaşlara ve olaylara son verilmesi için o dönemde kullanılan savaş araç ve gereçleri ile enerji ihtiyacının büyük bölümünün karşılandığı kömür ve çelik üretiminin tek elde toplanması gerektiğini savunan Jean Monnet'in fikirleri esas alınarak Fransız Dış İşleri Bakanı Robert Schuman tarafından 9 Mayıs 1950 tarihinde yayınlanmıştır. Bildiride Avrupa Federasyonunun ilk somut temeli olarak kömür ve çelik üretimlerinin birleştirilmesi önerilmiştir. 18 Nisan 1951 tarihinde Paris'te Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Anlaşması imzalanmıştır (Gilbert, 2004: 12).

Anlaşma Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından imzalanmıştır. Anlaşma 1952 tarihinde yürürlüğe girmiş anlaşmanın geçerliliği 23 Temmuz 1950 tarihinde son bulacağı kararı alınmıştır. AKÇT üye ülkelerin dış işleri bakanları İtalya'nın Messina kentinde 1955 tarihinde arasında yaptıkları toplantıda, Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henri Spaak başkanlığında bir komite oluşturulmuştur. Komitenin hazırladığı rapora göre Avrupa Ekonomik Topluluğu- AET (The European Economic Community :EEC) ve Avrupa Atom Enerji Topluluğu (The European Atomic Energy Community- EUROATOM) iki yeni Topluluk kurulması önerilmiştir. 25 Mart 1957 tarihinde imzalan Roma Anlaşmasıyla AET ve AAET kurulmuştur (Karluk, 2007: 5).

AKÇT'nin faaliyete başlamasıyla, Avrupa da birlik düşüncesi daha da kuvvetlenmeye başlamıştır. 1950 yılından sonra çıkan savaşlar sebebiyle Avrupa Birliği'nin fikir babası Jean Monnet tarafından kaleme alınan öneriye göre, Avrupa Savunma Topluluğu kurulması öngörülmüştür. 1957 tarihinde AKÇT 6 üyesi tarafından Avrupa Savunma Topluluğu Anlaşması imzalanmıştır. Anlaşma 30 Ağustos 1954 tarihinde Fransız meclisinden geçmeyince Avrupa Savunma Topluluğu gerçekleşmemiş, doğan boşluğu İngiltere'nin önerisiyle ve 7 ülkenin katılımıyla savunma amaçla Batı Avrupa Birliği (BAB) kurulmasıyla doldurulmak istenmiştir. 17 Mart 1948 tarihinde Brüksel, Belçika, Hollanda, Lüksemburg Fransa ve İngiltere arasında imzalanan Brüksel anlaşması ile BAB kurulmuştur. Birliğe ayrıca Brüksel örgütü de denilmiştir. Brüksel Anlaşması'nın tam ismi Ekonomik Kültürel Sosyal İşbirliği ve Ortak Savunma Anlaşmasıdır. BAB 28 üyesi vardır. 1 Ocak 1958

tarihinde yürürlüğe giren anlaşmalar kurumsal yapı büyük ölçüde kurulmuştur. 25 Mart 1957 tarihinde üç topluluğunun ayrı olan organları birleştirildi. Böylelikle tek Avrupa'ya giden yolda ilk adım atılmış oldu. 1960 yılında konsey topluluk içinde işçilerin çalışanların mesleki ve coğrafi hareketliliği desteklemek ve istihdamı teşvik etmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu ASF (The European Social Found ESF) kurulmasına karar verilmiştir. 1965 yılında topluluğu tek bir yönetim altına almak amacıyla Birleşmiş Anlaşması, Füzyon anlaşması, Merger Treat anlaşmaları imzalanmıştır. 1967 yürürlüğe giren anlaşmayla AKÇT, EUROATAM, AET, adlandırarak şekilde AT Avrupa topluluğu anılmaya başlanmıştır. Literatürde AET ve EURATOM anlaşmaları Roma Anlaşması olarak bilinmektedir (Tekinalp, 2006: 9).

Roma Anlaşması kuruluş amaçlarını; Avrupa'da daha güçlü bir birliğin temellerini atmak, ülkeler arasındaki sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla, var olan engelleri ortadan kaldırmak, ekonomik bütünleşmenin güçlenmesi amacıyla bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek, uluslararası ticaretteki kısıtlamaları aşmalı olarak kaldırmak, üye ülke vatandaşlarının çalışma koşullarını ve hayat standartlarını iyileştirmek, serbest ve adil rekabete engel olan etmenleri ortadan kaldırmak, Avrupa ile deniz aşırı ülke ve topraklar arasında dayanışmayı artırmak ve bu bölgelerdeki yaşam düzeyini yükseltmek şeklinde belirtmek mümkündür (Keonhane, 1994: 209; Ülger, 2003: 11).

Roma Antlaşması, tüm Avrupa ülkelerinin AET'ye üye olma yolunun gerekli kriterleri sağlaması sonucundadır. Ancak İngiltere, İngiliz Uluslar Topluluğu'nun lideri konumunda olduğundan, söz konusu topluluktaki ülkelerde ülkelerdeki önemli ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler içinde bulunduğu birliğe katılamamıştır. AET 'nin kurulmasından sonra İngiltere, tüm Avrupa'yı kapsayacak bir ticaret bölgesinin yaratılması, buna AET 'nin tek bir birim olarak, diğer ülkelerin ise kendi başlarına katılmalarını teklif etmiştir.

Yukarıda sıralanan kurucu anlaşmalara göre birleşme gerçekleşmiş olsa bile fiili olarak birleşme gerçekleşmemiş, her topluluk kendi kurallarına göre yönetilmeye devam etmiştir. Avrupa Topluluğu tek Pazar olma hedefine ulaşmak için 1985 yılında Beyaz Kitabı yayınlamışlardır. Beyaz kitap'taki hususlar komisyon tarafından kabul edilmesiyle 1 Temmuz 1987 Avrupa Tek Senedi (ATS) yürürlüğe girmiştir. Tek senede göre serbest ve sosyal Pazar yaratmak için karar

alma organlarının güçlendirilmesi, daha kolay karar alarak kurumların işlevsellik kazanmasını ve böylece ABD ve Japonya ile rekabet edebilme şansı yakalanması amaçlanmıştır. 7 Şubat 1992 yılında imzalanan 1 Kasım 1993 'de yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması (Avrupa Birliği Anlaşması) ile Avrupa Birliği kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Maastricht Anlaşması üç sütunlu bir yapı oluşturulmuştur. Maastricht Anlaşmasında Avrupa Birliği tam olarak tanımlanmamıştır. 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan AmsA tanımlanmaya çalışılmıştır. AmsA istihdam alanında yeni adımlar atılmış (Bilici, 2007: 59).

1999 tarihinde ekonomik ve parasal birlik için tek para birimi Euro işleme sokulmuştur. Ekonomik birlik kadar siyasi birlik sağlamak amacıyla 28 Şubat 2002 tarihinde AB Anayasa Taslağı oluşturmak üzere Avrupa'nın Geleceği Kurultayı toplanmıştır. Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturma Taslağı 1 -18 Haziran 2004 tarihleri arasında Brüksel de gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi sonucu kabul edilmiş ve 29 Ekim 2004 tarihinde imzalanmıştır. Ancak bazı üye ülkeler tarafından kabul edilen AB Anayasası taslağının Fransa ve Hollanda gibi diğer üye ülkelerde yapılan halkoylamasında yeterli çoğunluğun sağlanamaması üzerine AB Anayasası yürürlüğe sokulamamıştır. Bunun üzerine, 2007 Yılında Lizbon Zirvesi'nde üye devletler tarafından kabul edilen Lizbon Antlaşması, 1 Aralık 2009'da Kurucu Antlaşmalar'a son hali verilerek, Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma (ABİDA) olarak yürürlüğe girerek uygulamaya geçirilmiştir (Akay, 2008: 12). Bu süreçte istihdam politikası ile ilgili gelişmeleri, aşağıda belirtilen dönemler halinde incelemek mümkündür.

1.8. Sosyal Avrupa'nın Geliştiği Dönem (1972- 1985)

Bu dönemde ekonomik durgunluk ve bunun sonucunda artan işsizlik oranlarıyla birlikte değişen dünya koşullarına ayak uydurma çabası vardır. Bu dönemin en büyük sorunu işsizlik oluşturmuştur. 1970 'li yıllarda başlayan işsizlik 1980 'yılılarda zirve yapmıştır. Bu dönem de ekonomik durgunluk yoğun işsizlikle birlikte iç ve dış rekabet baskıları ile karşı karşıya kalınmıştır. Tartışmalar sonucunda Avrupa ekonomik politikaların yanında ortak bir sosyal politikanın olması gerektiği anlayışı öne çıkmıştır. 1984 yılındaki toplantıda sosyal uyumu sağlayamayan birliğin ekonomik bütünleşmeyi ve kalkınmayı sağlayamayacağı

görüşüne yer verilmiştir. Bu görüşe istinaden 1985 'ten sonra Topluluğun sosyal politikaya ilişkin başka bir ilkesi olan çalışanların ve sosyal tarafların katılımı gündeme gelmiştir.

Ekonomik bütünleşme sosyal bütünleşme ile bağdaştırıldığında topluluk başarılı olabilecektir, görüşüne yer verilmiştir. Bu dönemde sosyal politikaya özgün en önemli gelişmeler 1972 Paris zirvesi,1974 yılı Sosyal Eylem Programı, komisyon tarafından hazırlanan Yeşil ve Beyaz Kitapların yayınlanmasıdır. Paris Zirvesi'nde dünya ekonomisinde başlayan durgunluk sosyal hareketlilikteki düşüş sosyal politikaya ilişkin tutumu değiştirmiştir. Sadece ekonomik büyüme ile istihdam sağlanamayacağı anlaşılması üzerine 1972 yılında Paris Zirve'sinde topluluk sosyal politikasında bir dönüm noktası olmuştur. Paris Zirve'sinde yayınlanan bildiriye göre ekonomik parasal birlik kadar sosyal alanda güçlü bir eylem birliği kurmanın önemi vurgulanmış işçi ve işveren taraflarının topluluğun sosyal boyutu içinde yer almalarını teşvik edilmesi kararı alınmıştır (Özen, 2004: 186-187).

1.8.1. Birincil Sosyal Eylem Programı (1974)

Birincil Sosyal Eylem Programında istihdamı sağlamak, cinsiyetler arası eşitliği gerçekleştirmek, sosyal taraflardan işçilerin işletme ve işyeri kararlarına katılımını sağlamak, Avrupa toplu iş sözleşmesi yapılması yönünde faaliyetler işçilerin işletme içinde kazanılmış hakların korunması ana amaçlar olarak belirlenmiştir (Çelik, 2006: 105).

Program, sosyal politika alanında çıkan sorunları üye ülkeler hedef ve normlarına göre hazırlamış topluluk düzeyinde sosyal uyumun sağlanması yönünde görevler vermiştir. 1974 faaliyet programının ağırlıklı noktaları: Topluluk içinde tam istihdamın sağlanması, Serbest dolaşımın gerçekleştirilmesi, yaşam ve çalışma standartlarının geliştirilmesi ve eşitlik için çalışma, İşçilerin işletme içinde kazanılmış hakların korunması Sosyal tarafların topluluk iktisadi ve sosyal politika kararlarına katılımların artırılması, kadın ve erkeklerin iş hayatında eşit fırsatların yaratılmasıdır (Özen 2004: 187).

1.8.2. İkincil Eylem Programı (1984)

1984 yılında zirve toplantısında Avrupa da ekonomik uyumu ve kalkınmayı sağlamak önemli şartlarından birisi sosyal uyumu sağlamak olduğu belirtilmiştir. 22.06.1984 tarihinde topluluk İkincil Eylem Programını kabul etmiştir. İkincil Program Birincil Programa göre daha az iddialı olmuştur. İkincil sosyal programda beş konunun üzerinde durulmuştur. Genç işsizler arasında işsizliğin önlenmesi yeni teknolojik girişimin sağlanması, İş güvenliği, Sosyal güvenliğin mali yükü ve bu yükün girişimcileri ve işçilerin yaşam standartları üzerindeki etkiler (Türcan, 2007: 32).

1.9. Avrupa Sosyal Alanın Oluşturulması İlerleme Dönemi (1986- 1993)

1972- 1985 yılları arasındaki dönem sosyal politikanın uyumlaştırmanın altın yılları olarak kabul edilir. Bu dönemde sosyal politika alanında sosyal değişmelerin ilerlemelerin yaşandığı dönemdir. AB ülkeleri sosyal bütünleşmenin sağlanması açısından belirli bir politika uygulamaya yönelmişlerdir (Aşçılı, 2005: 53).

Bu dönemde yaşanan gelişmeler; Avrupa Tek Senedi, Maastricht Anlaşması, Topluluk Sosyal Şartı Beyaz kitaplar Yeşil Kitap¹ ların yayınlanması dönemi gelişmeler arasındadır. Komisyon 1987 ve 1988 yıllarında iç pazarın nispeten ihmal edilmiş sosyal yönüne önem vermeye başlamış, bu amaçla bir çalışma grubu oluşturmuştur. 1988 yılında yayınlanan rapor topluluğun tümünde sadece bir uyumlaştırma çerçevesinin uygulanmasını amaçlayan yaklaşım dikkate alınarak hazırlanmıştır. Komisyon geleceğin sosyal Avrupa'sının tek biçimli değil, uyuma dayalı olması gerektiğini benimsemiştir. 1988 yılında iç Pazar programını tamamlayıcı

¹ Sosyal politika ile ilgili ilk Yeşil Kitap 30 Haziran 1987 tarihinde yayınlanmıştır. Yeşil Kitap'ta istihdam konusuna yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Daha fazla istihdam için topluluk seviyesinde işbirliği gerektiği vurgulanmıştır. Yeşil Kitap'ta mesleki eğitimin geliştirilmesi, işgücü kalitesinin bili ve becerisinin artırılması, serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılması, cinsiyete dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılması kısmı süreli çalışan gibi tipik istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 17 Kasım 1993 tarihli ikinci Yeşil Kitap ta yayınlanmıştır. Diğer yayınlanan Yeşil Kitap'ın aksine ana konusu sosyal politikadır. İkinci Yeşil Kitapta geçmişte yapılan uygulamalar göz önüne alınarak gelecekte hangi yöntemlerin izleneceği konusunda üye devletlerin şartlarına bağlı olarak ortak bir plan oluşturulmuştur.

olarak Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu gibi sosyal politikanın mali araçları olan yapısal fonlarda reform yapılmıştır (Tokol, 2000: 112).

1.9.1. 1989 Tarihli Sosyal Eylem Programı

Sosyal şartın yaşama geçirilebilmesi için komisyon 29.11.1989 tarihinde bir eylem programı kabul etmiştir. Ancak programın ve sosyal şartın İngiltere tarafından kabul edilmemesi üzerine bağlayıcılığına kaybederek tavsiye niteliği taşımıştır (Tokol, 2000: 120).

Bu programla EURES şebekesi geliştirilmiş insan kaynakları ile ilgili yeni program geliştirilmiştir (Tokol, 1996: 718) bunlardan bazıları Euroform Nov Horizon Pelios programıdır (Heper, 1996: 39).

1.10. Sosyal Politikadan İstihdam Politikasına Geçiş Dönemi (1994-1996)

1990 yıllarında dünya ticaretinde artan rekabet, İngiltere'nin muhalefeti sosyal politika yandaşlarının nispeten zayıf olması birbirinden farklı AB ülkelerin birleştirmenin doğasından kaynaklanan zorluklar bu dönemde hala varlığını sürdürmektedir. Avrupa Sosyal Modeli (ASM) Birliğin kuruluşundan beri var olan iki karşıt görüş olan sosyal refah sistemleri, ücret ve gelir eşitlikleri örgütlü işçi kuruluşlarının güçlenmesi gibi unsurlar, Avrupa'nın serbest ekonomik piyasada rekabet edebilirliğini engellemektedir. Bu sebeple ASM etki alanının azaltılarak rekabet edilebilirlik artırılabilir. Diğer karşıt görüşte AB işsizlik yoksulluk sosyal dışlama artmaktadır. AB organlarında bu sebepten ötürü sosyal koruma ekonomik etkinlik dış rekabet edilebilirlik arasında hassas bir denge güdülmesine neden olmuştur (Acer, 2006: 119-124).

1.10.1. Avrupa Sosyal Politika Eylem Planı (1995- 1997)

Sosyal politikayı daha kapsamlı ve uygulanabilir hale getirmek için 1995-1997 tarihlerinde yeni bir sosyal program belirlenmiştir. Programın 11 maddesi bulunmaktadır. Bunlar; İstihdam teşvik etmesi amacıyla sosyal fonun daha etkin

kullanılması, Genel ve mesleki sosyal diyalogun geliştirilmesi, Oluşum halindeki bilgi toplumunun sosyal etkilerin analizi sağlamaktır (Can, 2007: 44).

1.10.2. Essen Zirvesi (1994)

Beyaz Kitap'ın yayınlanmasından sonra 9-10 Aralık 1994 tarihinde toplanan konsey Essen Zirvesinde eğitimin teşviki, Birliğe üye ülkelere serbest dolaşıma teşvik eden önlemler, Sosyal politika ile ilgili bütün alanlarda asgari koşulların çerçevesini oluşturmak, aile ve çalışma hayatının bağdaştırılması partime işlere ilişkin yönetmelik hazırlanması, Diğer iki sosyal eylem programda ki gibi Fırsat eşitliğinin sağlanması yoksul ve engellilere yardım edilmesi, Irkçılığa ve yabancı düşmanlığa karşı önlem alınması, Ülkeler arası Beyaz Kitap'a dayanılarak hazırlanan eylem planı ile konsey işsizlikle mücadeleyi AB'nin uzun dönemli ve üstün bir amacı olarak tanımlamış ve bunun için gerçekleştirilecek amaçları da belirlemiştir (Akay, 2008: 99).

Böylece, Essen Zirvesi ile anayasadan önce istihdam amaçlarının sağlanmasında, birliğin görevli olduğu teyit edilmiştir. Konsey ilke kararları ve sonuçları ile de güçlendirilen Essen Stratejisi olarak da bilinen bu düzenlemede AB düzeyde ilk eylem planı oluşturularak, beş amaç belirlenmiştir. Bunlar; 1-) Mesleki eğitim ile insan kaynaklarının geliştirilmesi, 2-) İlimli ücret politikaları ile verimli yatırımları teşvik, 3-) İşgücü piyasaları kurumlarının etkinliğinin artırılması, 4-) Yerel girişimler tarafından yeni istihdam kaynaklarının sağlanması, 5-) Genç işsizler, uzun dönem işsizler, kadın işsizler gibi bazı özel grupların çalışma dünyasına katılmasının desteklenmesi olarak sıralanabilir (Ercan, 2006:91).

1.10.3. Cannes Zirvesi (26-27 Haziran 1995)

26-27 Haziran 1995 tarihinde gerçekleşen zirvede emek piyasasında yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve işsizlikle mücadele vurgulanmıştır. Sosyal ortaklar arasında güçlü bir sosyal diyalogun oluşturulması ve yeni istihdam oranlarının oluşturulması için kamu altyapı projelerinin hızlandırılmasına yer verilmiştir (Aykaç, 2002: 494).

1.10.4. Madrid (1995) Ve Dublin (1996) Zirveleri

Zirvesi'nde Parasal Birliğin üçüncü aşaması ile ilgili alınan kararlar, birliğin ve üye devletlerin esas amacının yeni istihdam alanlarının yaratılması olarak görülmesi, Dublin Zirvesi'nde Ekonomik ve Parasal Birliğe destek olacak istikrar Paketi ve büyüme ve istihdam için izlenecek makro ekonomi politikasını belirleyen Dublin İstihdam Bildirgesi'nin kabulü bunun göstergesidir. Mesleki eğitime destek, esnek çalışma biçimleri, aktif işgücü politikaları uygulanması, büyüme ve istihdama dayalı ekonomi stratejileri, yeni iş alanları yaratılması ve yapısal politikaların birlikte uygulanması, Madrid ve Dublin Zirvelerinde Avrupa İstihdam Stratejisi'nin gerçekleştirilmesi yolunda önemli bir adım daha atılmıştır (Uşun, 2004:75).

II BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKASI VE AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

2.1. Genel Olarak İstihdam Kavramı

İstihdam; kullanma, çalışma demektir (Türk Dil Kurumu, 2004) Bir ülkede, bir yıldaki ekonomik faaliyetlere katılacak durumda olan insan gücünün; kullanılma, çalışma ve çalıştırılma derecesi istihdamı gösterir. İstihdam basit olarak işçilerin çalıştırılması veya üretim faaliyetinde bulunmalarının sağlanması şeklinde tanımlanabilir. Geniş anlamıyla istihdam; bir ekonomide belli bir dönemde tüm üretim faktörlerinin (emek, sermaye, doğal kaynaklar ve girişimci) var olan teknolojik düzeye göre ne ölçüde kullanıldığıdır (Köklü, 1987: 37).

Bir ülkenin istihdamı; o ülkenin kalkınmışlık seviyesi, nüfus ve tabii kaynakları ile ekonomik şartlarına bağlıdır. Ülkelerin kültürel geçmiş, politik, felsefe, ekonomik ve sosyal yapılarının birbirinden farklılık göstermesi, her ülkenin kendi yapısına uygun istihdam politikası oluşturup, bu doğrultuda önlemler almasına neden olmuştur (Unay, 1997: 203).

2.2. Genel İstihdam Politikaları

İstihdam politikası; herhangi bir ülkede ekonomik büyümeyi ve istikrarı sağlayarak refah düzeyini artırmak, sosyal adalet ve fırsat eşitliği sağlayacak biçimde üretim faktörlerinin etkin kullanılmasıyla doğacak gelirin eşit ve adil dağılımını gerçekleştirmek, fakirliği önlemek amacıyla işsizliğin neden olduğu olumsuz sonuçlarla mücadele etmek ve kişilerin insan onuruna yaraşır şekilde yaşamlarını idame ettirmelerine imkân tanıyacak ilke, kural ve usulleri kapsamaktadır (Tekin, 2008: 83).

ILO'ya göre İstihdam politikası ise; “İktisadi gelişme ve kalkınmayı teşvik etmek, hayat seviyesini yükseltmek, işgücü ihtiyaçlarını karşılamak işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözümlenmek amacıyla, tam ve verimli istihdama ve

işin serbestçe seçilmesine aktif bir politikayı esas gaye olarak ele alıp, uygulamaktır” (ILO, 2009)

2.3. Avrupa İstihdam Politikası'nın Tarihsel Gelişimi Kurucu Antlaşmalar Ve Uygulama Dönemi

Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşmanın (ABİDA) 145 ile 150. Maddeleri arasında, Başlık IX İstihdam, konusu düzenlenmiştir. Buna göre; (ABG, 2011:57-62)

ABİDA 145. Madde; Üye devletler ve Birlik, bu Başlık çerçevesinde, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 3. maddesinde “ 1. Birliğin amacı; barışı, kendi değerlerini ve halklarının refahını ileriye götürmektir. 2. Birlik, vatandaşlarına, dış sınırları n kontrolü, iltica, göç, suçun önlenmesi ve suçla mücadele konularında uygun tedbirler vasıtasıyla kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırların olmadığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı sunar. 3. Birlik bir iç pazar kurar. Birlik, dengeli ekonomik büyümeye ve fiyat istikrarına, tam istihdamı ve sosyal gelişmeyi hedefleyen rekabet edebilirliği yüksek bir sosyal Pazar ekonomisine ve çevre kalitesinin yüksek düzeyde korunmasına ve iyileştirilmesine dayalı olarak , Avrupa'nın sürdürülebilir kalkınması için çalışır. Birlik , bilimsel ve teknolojik ilerlemeyi destekler. Birlik, sosyal dışlanma ve ayrımcılık ile mücadele eder ve sosyal adaleti, sosyal korumayı , kadın-erkek eşitliğini, nesiller arası dayanışmayı ve çocuk haklarının korunmasını destekler. Birlik, ekonomik, sosyal ve yersel uyumu ve üye devletler arasında dayanışmayı destekler. Birlik, sahip olduğu zengin kültür ve dil çeşitliliğine saygı gösterir ve Avrupa'nı n kültürel mirasının korunmasını ve geliştirilmesini sağlar. 4. Birlik, para birimi avro olan bir ekonomik ve parasal birlik kurar. 5. Birlik, dış dünya ile ilişkilerinde kendi değerlerini ve çıkarlarını savunur ve destekler ve vatandaşlarının korunmasına katkı sağlar. Barışa, güvenliğe, dünyanın sürdürülebilir kalkınmasına, halklar arasında dayanışma ve karşılıklı saygıya, serbest ve dürüst ticarete, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına ve çocuk hakları başta olmak üzere insan haklarının korunmasına ve Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere saygı gösterilmesi de dâhil uluslar arası hukuka titizlikle uyulmasına ve uluslararası hukukun

geliştirilmesine katkıda bulunur. 6. Birlik, hedeflerini, Antlaşmalarda kendisine verilen yetkiler çerçevesinde, uygun araçlarla takip eder.” belirtilen amaçları gerçekleştirmek için, koordineli bir istihdam stratejisi geliştirmek ve özellikle vasıflı, eğitilmiş ve uyum sağlayabilen bir işgücünü ve ekonomideki değişimlere duyarlı işgücü piyasalarını desteklemek yönünde çaba gösterirler.

146. Madde; 1. Üye Devletler, istihdam politikaları aracılığıyla, 121. maddenin 2. paragrafı uyarınca kabul edilen, üye devletlerin ve Birliğin ekonomi politikalarının genel yönlendirici ilkeleriyle uyumlu biçimde, 145. maddede belirtilen amaçların gerçekleştirilmesine katkıda bulunurlar. 2. Üye Devletler, sosyal tarafların sorumluluklarına ilişkin ulusal uygulamaları göz önünde tutarak, istihdamın desteklenmesini ortak çıkar meselesi olarak kabul eder ve bu kapsamdaki eylemlerini 148. Maddeye uygun olarak Konsey bünyesinde koordine ederler.

147. Madde; 1. Birlik, üye devletler arasındaki işbirliğini teşvik etmek eylemlerini desteklemek ve gerektiğinde tamamlamak suretiyle yüksek bir istihdam seviyesine ulaşılmasına katkıda bulunur. Bu çerçevede, Birlik, üye devletlerin yetkilerine saygı gösterir. 2. Birlik politikalarının ve eylemlerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında, yüksek bir istihdam seviyesine ulaşma amacı dikkate alınır.

148. Madde; 1. Avrupa Birliği Zirvesi; Konsey ve Komisyon tarafından hazırlanan yıllık ortak rapor temelinde, her yıl Birlik'teki istihdam durumunu değerlendirir ve bu konuda sonuçlar kabul eder. 2. Konsey, Avrupa Birliği Zirvesi'nin sonuçları temelinde, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ve 150. maddede belirtilen İstihdam Komitesi'ne danıştıktan sonra, her yıl, üye devletlerin istihdam politikalarının belirlenmesinde dikkate alacakları yönlendirici ilkeleri hazırlar. Bu yönlendirici ilkeler, 121. maddenin 2. paragrafı uyarınca kabul edilen genel yönlendirici ilkelerle uyumlu olur. 3. Her üye devlet, 2. Paragrafta belirtilen istihdama ilişkin yönlendirici ilkeler ışığında, istihdam politikasını uygulamak için aldığı başlıca tedbirler hakkında Konsey ve Komisyon'a yıllık rapor sunar. 4. Konsey, 3. Paragrafta belirtilen raporlar temelinde ve İstihdam Komitesi'nin görüşünü aldıktan sonra, istihdama ilişkin yönlendirici ilkeler ışığında, her yıl üye devletlerin istihdam politikalarının uygulanmasını inceler. Konsey, bu inceleme sonrasında gerekli görürse, Komisyon'un tavsiyesi üzerine, üye devletlere tavsiyelerde bulunabilir. 5. Bu incelemenin sonuçlarına dayanarak, Konsey ve Komisyon, Avrupa Birliği Zirvesi'ne Birlik'teki istihdam

durumu ve istihdama ilişkin yönlendirici ilkelerin uygulanması hakkında ortak yıllık rapor sunarlar.

149. Madde; Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek ve Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'ne danıştıktan sonra, bilgi ve en iyi uygulamaların değişimini geliştirmeyi, karşılaştırmalı analiz ve tavsiyeler sunmayı, özellikle pilot projelere başvurarak yenilikçi yaklaşımları desteklemeyi ve tecrübeleri değerlendirmeyi amaçlayan girişimler aracılığıyla, üye devletler arasındaki işbirliğini teşvik etmeye ve istihdam alanındaki eylemlerini desteklemeye yönelik teşvik tedbirleri kabul edebilir. Bu tedbirler, üye devletlerin kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlaştırılmasını içermez.

150. Madde; Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, basit çoğunlukla hareket ederek, üye devletler arasında istihdam ve işgücü piyasası politikalarının koordinasyonunu geliştirmek için, istişari nitelikte bir İstihdam Komitesi kurar. Komite'nin görevleri şunlardır: *“Üye Devletlerdeki ve Birlikteki istihdam durumunu ve istihdam politikalarını izlemek; 1. Üye Devlet hükümetlerin daimi temsilcilerinden oluşan bir komite, Konsey'in çalışmalarını hazırlamak ve Konsey tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmekten sorumludur. Komite, Konsey'in iç tüzüğünde öngörülen durumlarda, usule ilişkin kararlar kabul edebilir. 2. Konsey tarafından atanan bir Genel Sekreter'in sorumluluğundaki bir Genel Sekreterlik, Konsey'e yardımcı olur. Konsey Genel Sekreterliğin organizasyonunu basit çoğunlukla kararlaştırır. 3. Konsey, usule ilişkin konularda ve iç tüzüğünün kabul edilmesinde basit çoğunlukla hareket eder”* maddeye hâlel gelmeksizin, Konsey veya Komisyon'un talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle görüş oluşturmak ve 148. maddede belirtilen Konsey çalışmalarının hazırlanmasına katkıda bulunmak. Komite görevlerini yerine getirirken sosyal taraflara danışır. Komite'ye, her üye devlet ve Komisyon tarafından ikişer üye atanır.

2.3.1. Lüksemburg Zirvesi (20- 21 Kasım 1997)

Lüksemburg Zirvesi'nde ilk 'istihdam Rehberleri' konsey tarafından kabul edilmiştir. Zirvede, istihdam politikasının eşgüdümünün bir yakınsama süreci ile gerçekleşeceği konusunda anlaşmaya varılmış; ana hedeflerini istihdamın sürekli ve işsizlikle mücadele olduğu belirtilmiştir. Zirve kararları, “açık eşgüdüm sağlama

yöntemi” olarak isimlendirilen yeni bir çalışma biçimi için model oluşturmuştur. (Kesici ve Selamoğlu, 2004: 34).

1998 yılı için istihdam rehberi kabul edilmiştir. Bu rehberin esasları şöyledir; istihdam edilebilirliği arttırmak, kişilerin iş bulma becerisini arttırmak, işsizlerin ve uzun süreli işsizlik tehdidi altında olan kişilerin mesleki eğitimlerinin sağlanarak iş bulmasını kolaylaştırmaktır. Daha fazla yeni ve nitelikli iş anlamına gelen girişimciliği geliştirmektir. Ömür boyu öğrenimle ve iş organizasyonlarını çağdaşlaştırarak, iş yerleri ve çalışanların değişen piyasa Zirvede Avrupa devlet ve hükümet başkanları geçmişe kıyasla daha aktif bir işgücü piyasası geliştirmek amacıyla ilk defa olarak istihdam yönlendirici ilkeler setini kabul etmiştir. 1998 yılı için istihdama ilişkin ilkelerin belirlendiği bir ilke kararı 15 Aralık 1997 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Ülkelere dayanılarak üye ülkeler istihdam konusunda 1998 yılı için ulusal eylem programlarını sunmuştur (Zengingönül, 2003: 8). İstihdam kılavuzlarının ilk seti istihdam kılavuzlarının² direği olarak adlandırılan bütünleşmiş dört hareketi göstermektedir. Bu dört harekete göre yönlendirilen politikaların bütünleşmiş arzın istihdam ile mücadele politikalarının oluşturulması tasarlanmıştır. Tamamlayıcı ve tutarlı işgücü piyasası reformları, genel ekonomik yönlendirici ilkeleri ve AİS ile AB büyüyen potansiyeli artırılmaya çalışılmıştır. Zirvede 19 tedbir içeren ve daha sonra AİS olarak adlandırılacak strateji 4 başlık altında toplanmıştır. AİS’in 4 temel dayanağı olarak adlandırılan istihdam kılavuz ilkeleri şunlardır. İstihdam edilebilirlik, girişimcilik, uyum yeteneği ve fırsat eşitliğini zirvede AİS ile bir anlamda somutlaştırılmıştır (Gündoğan, 2006: 16).

² 2001 Yılı istihdam kılavuzu Lizbon’da alınan kararlar göz önüne alınarak oluşturulmuştur. Lizbon zirvesine paralel olarak küreselleşme sürecinin yarattığı bilgiye dayalı ekonomik düzen vurgulanmıştır. Birlik gerekli altyapısını oluşturma, yenilik yaratma ve ekonomik reform yapma gücünü arttırmak ve soysal refah ve eğitim sistemlerini modernleştirmek için cesaretli bir program ve açık stratejik amaçlar hazırlanmalıdır. 2002 yılı istihdam kılavuzunda istihdam oranlarının artırılması ve rekabet gücü, verimlilik ekonomik büyümenin sağlayabilmek amacıyla üye devletlerin politikalarını işte kalitenin artırılmasına yönelik olarak geliştirilmesi öngörülmüştür. 2003 yılındaki istihdam kılavuzunda daha iyi işler yaratma amacıyla istihdam stratejisi oluşturma esas başlık konumdadır. bu başlık altında tam istihdam, işte kalite ve verimliliğin artırılması ve sosyal uyum ve içermenin artırılması gibi amaçlarla bağlantı kurulmaktadır. 2004 yılın istihdam kılavuzunda istihdam ile ilgili aktif ve koruyucu önlemler, girişimciliğe, iş yaratmaya öncelik verilmiştir. Çalışanlarla işverenler arasında uyumun sağlanması, pasif nüfusun iş gücü piyasasında bağımlı nüfus haline getirilmesi, diğer kılavuzlardaki insana yatırım 2004 yılındaki kılavuzda da yer almıştır. 2005 istihdam kılavuzunda üç alanda politikalar geliştirmek amaçlanmıştır; bunlar istihdam, işte kalite ve verimliliğin geliştirilmesi, sosyal ve bölgesel uyumun artırılması şeklindedir. Diğer kılavuzlarda olduğu gibi tam istihdam hedefi yinelenmiştir.

2.3.2. Amsterdam Anlaşması-AmsA (1 Mayıs 1997)

Amsterdam Anlaşması (AmsA) istihdam stratejisi için başlangıç noktası sayılabilir. AmsA kadar Avrupa istihdam konusunda bütünleştirici çabalarda bulunurken bir çok üye ülke AB içerisinde gerek işgücü piyasalarında gerekse kurumsal koşullar bakımından önemli farklılıklar olduğu ve bu nedenle merkezi bir istihdam stratejisi geliştirilemeyeceği gerekçesiyle AİS'ne karşı çıkmışlardır. AB ülkeleri siyasi anlamda uzlaştıran 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren AmsA ile olmuştur (Rhein, 2004: 87).

AmsA istihdam alanında 4 hedef belirlenmiştir, Bunlar;İstihdamı ve yurttaşların haklarını birliğin merkezine yerleştirmek, hareket özgürlüğü önünde son engelleri de kaldırmak ve güvenliği güçlendirmek, Avrupa'yı dünya ölçeğinde daha güçlü konuma getirmek, yeni üye devletlerin birliğin katılımına dikkate alınarak, birliğin kurumsal yapısını daha etkin kılmaktır (Abraham, 1999:358).

Bu amaçlar doğrultusunda üye ülkeler arasında uyumlu istihdam politikaları geliştireceklerdir. Bu dört ilke etrafında tanımlanan hedefler ve amaçlar çerçevesinde AmsA anahtar elemanlar belirtilmiştir. Buna göre istihdamın yüksek seviyeye ulaşması AB temel amacı olarak kabul edilmekte ve bu amacın diğer ekonomik hedeflerle aynı oranda önem taşıdığı belirtilmiştir (Kesicioğlu ve Selamoğlu, 2004: 32-33).

AmsA ile üye devletler ilk kez istihdam politikasını AB 'nin görev olarak kabul etmiş ve AB kurumlarına istihdam konusunda yetkilerini devretmemekle birlikte bu konuda yeni görevler ve daha etkin roller yüklenmiştir. AmsA her üye devlet kendi istihdam politikasını belirlemeye devam edecek ancak; bu politikayı sosyal ve ekonomik alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa stratejisiyle uyumlu kılacaktır. AmsA ile AİS politikaları önleyici ve erken hareket edici bir anlayışa yönelmiştir. Bunun yanında istihdam politikasını istihdam paktı haline dönüştürecek şekilde istihdam politikalarını sadece hükümetlerin sorumluluğundan çıkararak, sosyal tarafların, bölgesel ve yerel ortaklar ile sivil örgütlerinin de ortaklaşa hareket ettiği bir alan haline getirmek önemli bir ilke olarak belirlenmiştir (Zengingönül, 2003 :79).

AmsA da istihdam politikası ilk kez ayrı başlık altında kurucu anlaşmalarla ayrı bir bölümde ele alınmış ve birlik düzeyinde politika seviyesi yükseltilmiştir.

Anlaşmayla istihdamı geliştirmek birliğin açmaları arasında sayılarak ortak görev olarak kabul edilmiştir. AmsA da üye devletler istihdam politikası alanında aşağıda belirtilen eylemler üzerinde anlaşmışlardır. Topluluğun ekonomik politikasıyla tutarlı biçimde üye devletlerin, kendi istihdam politikalarını uyumlaştırması vasıflı ve adaptasyon yeteneğine sahip bir işgücü yanında, ekonomik değişime hızla yanıt verebilecek emek piyasalarının oluşturulması Ulusal politikaların çok taraflı izlenmesinin sağlanması İstihdam için pilot projelerin finanse edilmesi amacıyla özendirici tedbirlerin alınması hedefleri belirlenmiştir. AA 128 maddesinde istihdam politikaları komisyon ve konsey tarafından birer yıllık olarak hazırlanan ortak istihdam raporu aracılığıyla sınındığı, bu prosedüre bağlı olarak izlenmesi öngörölmüş ve anlaşmanın 129 maddesinde istihdama yönelik analiz ve uygulamalar yasal bir temel meydana getirilmiştir (Çavdar, 2003: 128).

2.3.3. 1998-2000 Sosyal Eylem Planı

AmsA ivme kazanılan yeni ivmeye dayanan 1998- 2000 dönemine ait sosyal eylem programı, Avrupa sosyal politikasının geliştirilmesi için ilk adım niteliğindedir (Deltur, 2007: 12). Sosyal programı üç başlık altında toplayabilir ; İşler nitelikler ve hareketler bundan önceki üç programda olduğu gibi yeni programda da yeni iş alanlarının yaratılması, işçilerin serbest dolaşımı, teşvik etmek konularına yer verilmiştir.Değişen çalışma dünyasında iş organizasyonun geliştirilmesi modernleştirilmesi kapasitenin artırılması gibi konular yer verilmiştir. Üçüncü başlık olan kapsayıcı bir topluma ulaşma sosyal korumanın artırılıp modernleştirilmesi iyileştirilmesi, sosyal kapsayıcılığın artırılması fırsat eşitliğinin sağlanması sağlıklı bir topluma teşvik etme konularına yer verilmiştir. Bu programın temel hedefi değişen ve gelişen dünyada toplumları teknoloji ve küreselleşme karşısında durabilecek hazır hale getirmektir. Sosyal politika alanında eylem için hazırlanan bu çerçeve 1997 yılında Amsterdam da kabul edilen AİS ile birlikte uygulanmıştır (DPT, 1999: 82).

2.3.4. Lizbon Zirvesi (23-24 Mart 2000)

Avrupa Komisyonu³ bilgiye dayalı ekonominin parçası olarak istihdamı, ekonomik reformları ve toplumsal uzlaşmayı güçlendirmenin yanı sıra, Birlik için yeni bir stratejik hedef üzerinde anlaşmaya varmak amacıyla, 23-24 Mart 2000 tarihinde Lizbon'da Konsey'in toplantısında görüşülmek üzere, gelecek on yıl içinde uygulanacak istihdam politikalarını içeren yeni bir stratejik hedef hazırlamış ve bu strateji Konsey tarafından onaylanmıştır (Bulaç, 2001: 55; Işık 2002: 22).

Lizbon Stratejisi ile üstlenilen geniş çaplı sorumluluk, ekonomik ve sosyal politikasının olumlu ve dinamik etkileşimi ve tüm tarafların yeni stratejik hedef için işbirliği yapmalarını öngören siyasi kararı pekiştirmeyi amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle Zirve, Avrupa'nın ekonomik gücü ile sosyal modeli arasındaki önemli bağı ön plan çıkarmıştır. Ekonomi politikaları ve sosyal politikalar tam bir eşgüdüm içerisinde hareket ederek; tam bir sosyal bütünleşme içerisinde rekabet gücü artırılarak tam istihdam hedefine ulaşılabilecektir. Lizbon Zirvesi'nde Avrupa'nın zayıf noktaları işaret edilmiş, AB açısından çözüm bulunmayı bekleyen konular hakkında önlemler önerilmiştir. Zirvede alınan stratejik hedeflerde bu sorunlara parmak basıldığı, bu sorunların çözümü açısından radikal dönüşüm olarak adlandırılabilen bir anlayış değişikliği yapıldığını söylemek mümkündür (Aykaç, 2002: 504).

Lizbon Zirvesi bütün bu sorunları göz önünde bulundurarak yeni bir stratejik hedef ortaya koymuştur. Bu stratejik hedef; "daha çok sayıda daha iyi iş ve daha büyük bir toplumsal uyum için, sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirecek, bilgiye dayalı rekabetçi ve dinamik bir dünya ekonomisi haline gelmek" şeklinde tanımlanmıştır. Bunun için de yenilikçiliği geliştirici yapısal reformlar yapmak ve

³ Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği'nin uluslar-üstü (Supra nasyonel) yapılarından biridir. Komisyonda üye ülkelerin çıkarlarından çok Avrupa Birliği'nin ortak çıkarları gösterilmeye çalışılmıştır. Komisyon'un kendine özgü bir işleyişi vardır. Hem yasama hem yürütme görevlerini yerine getirebilir. Avrupa Komisyonunun görevlerinden birincisi yasama görevidir. İkinci olarak Komisyon belli alanlarda yürütme yetkisi kullanabilir. Üçüncüsü komisyon Avrupa birliğine kuran anlaşmaların koruyucusu durumundadır. Dördüncüsü Komisyon Avrupa Birliği adına dış ekonomik ilişkileri yürütme ve genişleme önemli yetkiye sahiptir.

bilgi temelli ekonomiye geçmek, insana yatırım yaparak sosyal dışlanma ile mücadele ederek ASM'yi derinleştirmek" şeklindedir (Koray, 2005: 288-289; Zengingönül, 2003: 10).

Bunun dışında zirve sonrasında 2010 yılına kadar ulaşılması gereken somut hedefler belirlenmiştir. Zirve sosyal politika konusunda önemli taahhütlerin verildiği ve uzun dönemli bir vizyonun ortaya koyulduğu bir platform olmuştur. Bu strateji, Birliğin 2010 yılına kadar bütünleşmesini güçlendirmek ve tam istihdam koşullarını yeniden kazanabilmek için düzenlenmiştir. Bu anlamda belirlenen hedefler; 2010 yılında AB istihdam oranının genel olarak %61'den %70'e, kadın istihdam oranının %51'den %60'a çıkarılmasıdır (Gündoğan, 2006: 22-23).

Zirvede istihdam konusunda daha önce yapılmış olan istihdam kılavuzlarına oranla gözden geçirilmiş bazı önceliklere yer verilmiştir. Özellikle aktif istihdam politikasının geliştirilmesi üzerinde durulmuş ve bu bağlamda bazı temel alanlarda gayret gösterilmesi önerilmiştir (Aydın, 2003: 7-8; Ekin, 2000: 366-367).

Önlemler Avrupa ekonomisi ve sosyal modelinin modernleştirilmesi için genel bir stratejik hedef niteliğindedir. Bunun yanında tam istihdam doğrultusunda çalışma, istihdamda kalite ve verimliliğin artırılması ve sosyal uyumun geliştirilmesi önemsenen diğer konulardır (Hekimler, 2006: 110).

Rekabetçi, Dinamik ve Bilgiye Dayalı Bir Ekonomiye Geçisin Hazırlanması Herkese açık bir bilgi toplumu Avrupa Araştırma ve Yenilik Alanı'nın oluşturulması Yenilikçi işletmelerin, özellikle KOBİ'lerin kurulması ve geliştirilmesi için uygun ortamın yaratılması iç pazarın tümüyle işler bir hale gelmesi için gereken ekonomik reformlar Mali piyasalarda etkinlik ve entegrasyon Makro ekonomik politikaların koordinasyonu, mali konsolidasyon, kamu maliyesinin kalitesi ve sürdürülebilirliği, insana yatırım yaparak ve aktif bir refah devleti kurarak Avrupa Sosyal Model'inin modernleştirilmesi bilgi toplumunda yaşamak ve çalışmak için eğitim ve mesleki eğitim Avrupa için daha çok ve daha iyi iş: aktif istihdam politikası geliştirmek sosyal güvenliğin modernleştirilmesi, toplumsal katılımın artırılması kararların hayata geçirilmesi: daha tutarlı ve sistemli bir yaklaşım mevcut süreçlerin iyileştirilmesi Yeni bir şeffaf koordinasyon yönteminin hayata geçirilmesi gerekli araç ve gereçlerin seferber edilmesi de verilen önermeler aynı zamanda 2001 yılı istihdam kılavuzuna da temel oluşturmuştur (Ekin, 2000: 366-367).

Zirve kararları incelendiğinde özellikle dikkat çeken dört ana başlık aşağıdaki şekildedir. Daha çok ve daha iyi işler yaratarak, AB'nin potansiyel tam istihdam hedefine ulaşmak, daha çok istihdam ve sosyal uyum ile dünyada sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip en rekabetçi ve dinamik bilgi toplumu olma, insana yatırım yaparak ve aktif bir refah devleti kurarak ASM'yi modernleştirmek, ayrımcılığın her alanda ortadan kaldırılması ve tam bir fırsat eşitliği sağlanması şeklindedir. Bu öncelikli dört alan yanında genel amacı AB'nin rekabet gücünün artırılması, aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmesi, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, işgücünün güncel gereksinimlerle donanması ve sosyal dışlanmayla mücadele olan bazı diğer başlıklar aşağıdaki şekildedir (TÜSİAD, 2003:8; Zengingönül 2003: 10-12; TÜRK-iŞ 2006: 52-53; Gündoğan, 2006: 22-23).

Bilgi ekonomisine ve bilgi toplumuna geçiş için gerekli hazırlıkların yapılması, Rekabet gücü için gerekli olan ekonomik reformların gerçekleştirilmesi, Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için uygun makro ekonomik politikaların uygulanması, Sosyal dışlanma ile mücadele konusunda Komisyon inisiyatifleriyle birleştirilmek üzere Ulusal Eylem Planlarının hazırlanması, Emeklilik sistemlerinin reformu, Sosyal katılımın artırılması, Kaliteli sağlık hizmetlerinin sunulması, Sosyal korumanın modernleştirilmesi gibi konuların birlik tarafından önemsendiği görülmektedir.

Diğer bir deyişle; Zirve ile ASM'nin modernleştirilmesine ve işleyen bir refah devletinin oluşturulmasına dikkat çekilmektedir. Bunun yanında sosyal dışlanmayla mücadele ASM'nin en önemli özelliklerinden biri haline gelmektedir. Zirve aynı zamanda başta emeklilik sistemlerinin reformu olmak üzere sosyal katılımın artırılması ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması, sosyal korumanın modernleştirilmesi gibi konulara dikkat çekmekte ve değişen toplumsal ve ekonomik koşullar çerçevesinde dayanışma ve sosyal adalete birlik tarafından verilen önemi de göstermektedir (Gümüş, 2005: 36; İKV, 2003: 8).

Rekabetçi ve Bilgiye Dayalı Ekonomiye Geçiş Lizbon Zirvesi'nde belirlenen “dünyadaki, sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip, en rekabetçi ve dinamik bilgiye dayalı ekonomi olma” hedefi, AB'nin temel ekonomik felsefesi olan rekabetçiliğe dayanmaktadır. Bu niteliği ile telekomünikasyon, enerji, posta hizmetleri, kamu taşımacılığı gibi alanlarda yeni liberalleşmeler öngörülmekte

ve devletin küçülmesi, kamusal yardımların azaltılması gibi uygulamaları da beraberinde getirmektedir (Erdoğdu, 2005: 41-42).

Bilgi toplumunun öncüsü ülkeler (ABD ve Japonya gibi) olağan üstü bir hızla yaygınlaşan enformasyon ve telekomünikasyon teknolojilerini kullanarak ve üreterek yeni istihdam alanları yaratırken, bu süreçte geri kalan ülkeler ise istihdamda ciddi bir gerileme süreci ile karşı karşıya kalmıştır (Bozkurt, 2000: 225-226).

Zirvenin amaçları arasında “sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirecek, bilgiye dayalı rekabetçi ve dinamik bir dünya ekonomisi haline gelmek” şeklinde ifade edilen cümle AB’nin rekabet gücü kazanmasında bilgi teknolojilerine ne kadar önem atfedildiğini göstermektedir. Belirlenen hedefe ulaşılmaması ile birlik, tam istihdam için gerekli koşulların çok önemli bir bölümünü de sağlamış olacaktır (Çelik 2003:40, Hekimler 2006: 110; Zengingönül, 2003: 10).

Zirve, bilgi ekonomisi olabilmek ve bilimsel ve teknik konularda yetişmiş personel açığına kapatmanın en iyi yatırımı olarak mesleki eğitimi göstermektedir. Özellikle bilgi teknolojisi ve dijital beceriler olmak üzere temel becerilerin geliştirilmesi, birliğin dünyada en yarışmacı ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi olması konusunda öncelikli öğedir (Kenar, 2002: 18).

AB’nin Lizbon Zirvesi ile ilgili aldığı diğer bir hedefi de; 2001 yılında tüm okulların, 2002 yılında tüm öğretmenlerin ve 2005 yılında tüm bireylerin internete bağlanmasıdır. Bu amaçla internetin ucuzlatılması öngörülmüştür AB’de tam istihdamın sağlanması Lizbon Stratejisi’nin ana hedefidir. Bu konu AB’nin her zaman önem verdiği bir gündem maddesi olmakla birlikte; Lizbon ile 2000’li yıllarda farklı bir anlayışla konuya yaklaşıldığı göze çarpmaktadır (Ekin, 2000: 368).

Lizbon süreci ile AB “istihdam artışı” anlayışından “nitelikli istihdam artışı” anlayışına geçmiştir. Artık istihdam artışının bilgi ve iletişim toplumuna geçişi kolaylaştıracak şekilde olması arzulanmaktadır. Zirvenin ilan ettiği temel hedef; “AB’nin rekabet gücünün, bilgiyi dayanak alarak daha artması; daha fazla, daha iyi iş olanaklarıyla ve daha geniş toplumsal birliğin sağlanması ekonomik kalkınmanın sürdürülebilmesi” şeklinde ifade edilmiştir.

AB’nin istihdam açığının arkasında yatan nedenlere bakıldığında; Hizmetler açığı; ABD ile karşılaştırıldığında AB’nin hizmet sektöründeki istihdamı daha düşüktür. AB hizmetler sektöründe büyük bir istihdam potansiyeline sahiptir.

İstihdamın bu yöne sevk edilmesi önemli istihdam politikalarından biri olmalıdır. İstihdamın cinsiyet dağılımına bakıldığında 55-65 yaş grubunun istihdam oranlarının çok düşük olduğu görülmektedir. AB'nin nüfus yapısı düşünülürse "yaşlı nüfusun" önemli bir istihdam potansiyeli oluşturduğu bir gerçektir. Ayrıca istihdam potansiyeli güçlü olan diğer bir kesim kadınlardır. AB'nin işsizlere yeterli istihdam yaratmakta güçlük çektiği düşünülürse istihdam olanaklarını potansiyeli güçlü olan işgücüne yöneltmesi anlamlı bir hareket olacaktır (Koray, 2005: 291).

AB'nin istihdamla ilgili en önemli sorunlarından bir tanesi de mevcut işgücü arzı ihtiyaç duyulan niteliklere sahip değildir. Lizbon süreci ile başlayan istihdam anlayışı; yapısal değişimi, rekabet gücü ve sosyal uzlaşmayı bozmadan yapabilmektir. Bu nedenle esneklik ve güvence arasında yeni bir denge aranmaktadır. Denge arayışında en başta sosyal model ve çalışma ilişkileri sisteminin özelliklerinden biri olan sosyal diyalog önemli bir unsurdur. ASF ve diğer yapısal fonlar üye devletlere ek maliyet getirilmemesi için önemli araçlar olarak görülmektedir (Koray, 2005: 290-291).

Lizbon Zirvesi ile yenilikçi işletmelerin ve özellikle KOBİ'lerin kurulması ve gelişmesi için uygun ortam yaratılması amaçlanmıştır (TÜSİAD, 2003: 13, Ekin, 2000: 358). Bu nedenle yeni işlerin yaratılması için hizmet sektörü ve AR-GE başta olmak üzere, girişimcilik, yenilik ve yatırımların teşvik edilmesi tüm girişimciler için uygun iş ortamının hazırlanması önemli faktörlerdendir. Lizbon Zirvesi bu konuyla ilgili olarak birçok destekleyici önleme yer vermiştir. Yeni iş kuranların önündeki yönetsel engellerin kaldırılması, düzenleyici engelleri azaltma ve yeni iş yeri kurmada finansal destek, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi vb. bu önlemlerden bazılarıdır (Selamoğlu ve Kesici, 2005: 43).

Lizbon Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde öngörülen temel hedefler;

1. Bilgi toplumunda yaşamak ve çalışmak için eğitim ve mesleki eğitimin sağlanması,

a. Yalnız orta öğretim düzeyinde öğrenim görmüş 18-24 yaş arası kişilerin sayısının 2010 yılına kadar yarıya indirilmesi,

b. Hiçbir mesleki nitelik kazanmaksızın okulu erken bırakan kişilerin oranının %10'a çekilmesi ve

c. Sosyal tarafların desteği alınarak, yaşam boyu öğrenme kültürünün güçlendirilmesi,

2) Herkes için daha fazla ve daha iyi iş ve aktif istihdam politikasının geliştirilmesi, bu kapsamda belirlenen hedefler;

a. ortalama % 61 düzeyinde olan istihdam oranını, 2005 yılına kadar % 6, 2010 yılına kadar ise % 70 oranına yükseltmek,

b. Ortalama % 51 olan istihdam edilen kadın oranını 2005 yılına kadar % 57 ve 2010 yılına kadar ise % 60 üzerine çıkarmak,

c. 55-64 Yaş aralığındaki çalışanların istihdam oranının 2010 yılına kadar %50 olmasını sağlamak ve

d. Çalışanların istihdam oranının 2010 yılına kadar % 50 olmasını sağlamak ve

e. Çalışanların işgücü piyasasında ayrılma yaşı ortalamasını 2010 yılına kadar beş yıl yukarı çekmek,

3) Sosyal güvenliğin modernleştirilmesi amacıyla belirlenen hedefler;

a. Kamu finansmanının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlanması için emeklilik sistemlerinin gözden geçirilmesi ve

b. Emeklilik yaşının 2010 yılına kadar beş yıl artarak 65 yaşına yükseltilmesi öngörülmüş,

4) Sosyal uyumun güçlendirilmesi ve sosyal dışlamayla mücadele edilmesi, bu kapsamda;

a.Şeffaf bir koordinasyon yöntemine dayanan sosyal dışlamaya karşı mücadele politikalarının oluşturulması,

b.Sosyal uyumun güçlendirilmesi ve sosyal dışlamayla mücadele edilmesi kapsamında bir Avrupa Sosyal gündemi meydana getirilmesi öngörülmüştür (Özcüre, 2010: 190).

2.3.5. Sosyal Politika Gündemi (2000- 2005)

2000- 2005 Sosyal Gündem programı Nice Zirvesi ile kabul edilmiş uygulamaya konulmuştur. Gündem ekonomi, istihdam, sosyal politika ile birlikte değerlendirmekte ve bu üç politika alanında olumlu etkileşimi esas alan ilk sosyal politika olma özelliğini taşımaktadır. Gündemde istihdam sorununa odaklanılmakta “işsizlik tek başına, yoksulluğun en önemli sebebidir. İstihdamın ancak, rekabet ve gücü ve ekonomik performansla doğru orantılı bir şekilde artacağı vurgulanmıştır (Özen, 1996: 79).

2.3.6. Stockholm Avrupa Zirvesi (21- 23 Mart 2001)

Lizbon Zirvesindeki hedefler ilave olarak Stockholm de iki ara hedef daha belirlenmiştir. 2005 yılına kadar genel istihdam oranının % 67, kadın istihdam oranı 57 düzeyine yaşlılarda bu oranın % 50 seviyesine çıkarmak hedeflenmiştir. Hedeflenen politikalara ulaşmak için politika araçlarının yeniden tanımlanması pazarın işleyişinin iyileştirilmesi ve özellikler kadınlar yaşlılar ve göçmenlerin istihdam piyasalarına katılım oranlarının değiştirilmesi gerekmektedir (Hekimler, 2006: 106).

2.3.7. Göteborg Zirvesi (15-16 Haziran 2001)

AB ülkeleri amaç edindikleri sürdürülebilir kalkınma için Göteborg Zirvesinde ekonomik sosyal ve çevreye olan etkilerinin dikkate alınması konusunda mutabakat sağlanmıştır. Lizbon Stratejisi hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için çevre politikası temelinde bazı maddelerin Lizbon kararlarına eklenmesine karar verilmiştir (TUSİAD, 2007).

2.3.8. Barselona Avrupa Konseyi (15- 16 Mart 2002)

16 Mart 2002’de Barcelona Zirvesi’nde tam istihdamın AB’nin bir hedefi olduğu kabul edilerek, genişleyen AB’de Lizbon İstihdam Stratejisinin güçlendirilmesi benimsenmiştir. Ayrıca, nitelik ve nicelik olarak daha iyi işlerin yaratılması böylece tam istihdama ulaşılması için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi bir kez daha vurgulanmıştır. Barcelona Zirvesi’nde Avrupa Komisyonu,⁴ Avrupa istihdam Stratejisi’nin tam istihdamın sağlanması sorumluluğu ile birlikte, nitelik ve nicelik olarak daha iyi işler yaratılmasında işgücü piyasalarının

⁴Avrupa Komisyonu AB politikalarının tasarılayıcısı ve koordinatörüdür. Mevzuat önerilerini hazırlar parlamentoya ve konseye sunar birliğin yürütme organı olarak AB birliği müktesabatına Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından hazırlanan bütçe ve programları uygulamakla yükümlüdür. Komisyonun amacı ülkelerin değil AB çıkarlarını gözetmektir. Komisyonun görevine son verecek tek yetkili kurum AB Parlamentosudur. Parlamento ve konseye yasa teklifinde bulunmak AB politikalarının ve bütçenin idare edilmesi ve uygulanması, AB yasalarını adalet divanıyla birlikte yürürlüğe koymak gözetmek, Uluslararası sahada AB temsil etmektir.

reformunu gerçekleştirme sorumluluğu olduğunu da belirtmiştir. Bu bağlamda, sosyal taraflar Lizbon Stratejisi'nde belirlenen hedeflere ulaşılması için geliştirilen stratejilerden yararlanmaları konusunda teşvik edileceklerdir (Akay, 2008: 108).

2.3.9. Brüksel Avrupa Konseyi Zirvesi (22- 23 Mart 2005)

AB Komisyonu Lizbon Stratejisine yeniden işlerlik kazandırmak ve daha güçlü ekonomik büyüme ve daha fazla daha kaliteli istihdam olanakları yaratma hedeflerine yönelmiştir. Söz konusu hedeflere ulaşmak için Brüksel Zirvesinde belirlenen reformlar; Etkin Pazar stratejisini oluşturmak, Serbest ve adil ticaret ortamının sağlanması, Müktesebatın daha iyi hazırlanması, AB alt yapısının iyileştirilmesi, Arge yatırımının yapılması, İnovasyonun desteklenmesi, Güçlü bir sanayi tabanının oluşturulması, Daha iyi ve kaliteli istihdam yaratmak, Daha esnek ve uyumlu işgücünü oluşturmaktır (TUSİAD, 2007).

2.3.10. Sosyal Politika Gündemi (2005- 2010)

Genişletilmiş Lizbon stratejisinin sosyal boyutunu güçlendirmek amacıyla Şubat 2005 'de yeni bir sosyal gündem programı kabul edilmiştir. Gündem 2010 yılına kadar Avrupa sosyal haritası için bir yol haritası çizilmiştir (Deltur, 2007: 12).

2005- 2010 dönemi için Şubat 2006 da başlayan gündem programı Avrupa'nın sosyal gündemini yeni Lizbon Stratejisine göre modernize etmeye çalışmıştır. Gündemin iki ana önceliği bulunmaktadır. Bunlar istihdam ile fırsat eşitliğinin sağlanması ve sosyal katılımın desteklenmesidir. Yeni gündem planının en önemli özelliği somut önlemler içeren gelecek eylemler ana hatlarını belirleyen pakettir. Bu anlamda değişime neden olan üç önemli unsur olarak Küresel anlamda artırılmış rekabet, Teknolojik gelişmeler, Yaşlanan bir nüfus tanımlanmıştır (Akay, 2008: 148).

2.4. AB İstihdam Politikası Genel Özellikleri

Avrupa Birliği vatandaşı olan herkes, Birliğe üye ülkelerde herhangi bir hak kaybına uğramaksızın ve ücret, istihdam ve çalışma şartları konusunda ayırım

yapılmaksızın çalışma hakkına sahiptir. Buna göre, AB'nin istihdam politikası, vatandaşlarına din, dil, cinsiyet, bedensel özür, sınırlı vasıf, etnik köken ve yaş ayrımı gözetmeksizin istihdam sağlamayı, yeni iş olanakları yaratmayı ve yüksek standartta çalışma şartları ve ortamı sağlamayı hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nde çalışma şartları ile ilgili kurallardan bazıları şunlardır;

- 1- 15 Yaşından küçüklerin çalıştırılması ve 18 yaşından küçüklere fazla mesai yaptırılması yasaktır.
- 2- Çalışanlar iki iş günü arasında en az 11 saat dinlenebilmelidir.
- 3- Çalışanların ücretleri, izinleri ve ihbar süresi konularında sözleşme imzalama hakkına sahiptir.
- 4- Hamile, yeni doğum yapmış veya bebek emziren bayan çalışanlar için özel sağlık ve güvenlik önlemleri alınmalı, bayan çalışanlar sadece hamile oldukları, yeni doğum yaptıkları veya doğum izninde oldukları için işten çıkarılamaz,
- 5- Avrupa Birliği'nde doğum izni en az üç aydır.
- 6- AB'ye üye iki ülkenin her birinde 150'den fazla çalışanı olan veya toplamda bin çalışanı olan işyerlerinde Avrupa Çalışma Konseyi kurulması zorunludur. Çalışanlar, işyerlerinde olabilecek kazalar, asbest gibi kimyasallar ve biyolojik faktörler karşısında belli kurallar ve standartlar ile güvence altına alınmaktadır.
- 7- Emeklilik yaşı genel olarak 55- 59 civarı olup, çalışanlara aşamalı emeklilik imkânı sunulmaktadır.

Bu haklar, Avrupa Birliği olarak tanınan haklar olup Üye Devletler vatandaşlarına daha fazla hak sağlayabilmektedir. Bir üye ülke işçisi bir başka üye ülkede faaliyet gösteren bir kuruluşun iş teklifini kabul edip o ülkede çalışmaya başlayabilmektedir. AB vatandaşları bir başka AB ülkesinde iş aramak için 3 aydan 6 aya kadar ikamet etme hakkına sahiptirler. İş arayan AB vatandaşının gerçek anlamda iş bulma şansı olduğunu ispatlaması durumunda söz konusu süre uzatılabilmektedir. AB vatandaşlarının AB üyesi bir ülkede çalışmak için ikamet izni alması gerekmemektedir. Ancak üç aydan fazla kalınması durumunda ikamet belgesi verilmesi yoluyla, kişinin çalışmaya devam etmesi sağlanmaktadır. Ayrıca, çalışanın bulunduğu ülkede Avrupa Parlamentosu⁵ ve yerel seçimlerde seçme hakkı vardır. AB

⁵ Avrupa Parlamentosu'nun amacı Avrupa Komisyonunda olduğu gibi temel görevi yasama görevidir. Avrupa Parlamentosu 1962 yılında kurulmuştur. Parlamentosunda bu siyasi grupların dışında kalmayı tercih eden bağımsız milletvekilleri vardır. Ayrıca oturumların gündemini hazırlayan 17 komite

vatandaşlarının herhangi bir AB üyesi ülkede çalışması durumunda, çalışan kişi ve ailesi o ülke vatandaşlarının sahip olduğu istihdam, ücret ve çalışma şartları, sendikal haklar, vergi, sosyal güvenlik vb. konularda aynı haklara sahiptir.

AB vatandaşı olan bir kişi bir başka üye ülkede hangi işlerde çalışabilir. AB üyesi ülkelerdeki iş kollarının büyük çoğunluğu diğer AB vatandaşlarına açıktır. Ancak, ulusal egemenlik ve kamusal yetkinin kullanılmasına yönelik istihdam hakkı (asker, polis, jandarma, diplomat, bakanlık görevleri, merkez bankası⁶ ve maliye bakanlığında çalışma hakkı) başka ülke vatandaşlarına tanınmamaktadır. Bunlar dışındaki kamusal alandaki işler (kamu sağlığı ve eğitim ile ulaştırma, telekomünikasyon, enerji gibi ticari niteliği bulunan kamusal hizmetler) diğer AB üyesi vatandaşların istihdamına açıktır. Çalışanların aşırı çalışmasından meydana gelebilecek hata ve iş kazalarının azaltılması amacıyla yürürlüğe koyulan Çalışma Saatleri Direktifi günlük ve haftalık dinlenme sürelerini belirlemektedir. Buna göre, yetişkin çalışanların günlük en az aralıksız 11 saat, haftalık ise en az aralıksız 24 saat dinlenme hakları vardır. Yetişkinler haftada fazla mesai dâhil en çok 48 saat çalışabilmektedir. Gece çalışanlar aralıksız olarak 8 saatten fazla çalışmamaktadırlar.

AB içindeki çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik 2002 yılında yapılan anket sonuçlarına göre, AB'de haftalık ortalama çalışma saati 38.2'dir. Ülkelere göre çalışma saatleri ise; Yunanistan'da 40 saat, Finlandiya, İrlanda, Portekiz, Belçika ve Lüksemburg'da 39 saat, İsveç'te 38.8 saat, Avusturya ve İspanya'da 38.5 saat, İtalya'da 38 saat, Almanya'da 37.7 saat, İngiltere'de 37.2 saat, Hollanda ve Danimarka'da 37 saat, Fransa'da ise 35 saattir. AB mevzuatı, işverenin iş sözleşmesi veya iş ilişkisi hakkında işçileri bilgilendirme yükümlülüğünü vurgulamakta ve hak ihlallerine karşı işçilere güvence vermektedir. AB mevzuatına göre işverenin, yazılı olarak işçileri en çok iki ay içinde bilgilendirmesi gereken konular: işyeri, iş tanımı, işe başlama tarihi, ücretli izin, ücret, çalışma süresi, ihbar süresi gibi temel konulardır. Koşulların değişmesi durumunda ise, işverenin en geç bir ay içinde işçileri bilgilendirme yükümlülüğü vardır. Çocuklar konusunda ise, iş/egitim veya çıraklık

mevcuttur. Bu komiteler arasında bütçe komitesi (budget), Ekonomik ve Parasal İşler Komitesi (econ) ve Dış İşleri komitesi, afet komitesi son derece önemli görevler üstlenmiştir. ilave olarak Tercüme ve İdari İşlerden den sorumlu 3500 personelden oluşan bir genel sekreterlik vardır. Sekreterlik Parlamento görev süreleri 2,5 yıl olan bir başkan ve 14 başkan yardımcısı tarafından yönetilir.

programı çerçevesinde yapılan işlerde haftada 40 saat çalışma süresi tanınır ve ergenlik çağında çalışanlar için de aynı durum söz konusudur. Genç bir kişinin birden fazla işte çalışmasının söz konusu olduğu durumlarda ise, çalışma süresi toplam olarak değerlendirilmektedir. AB üyeleri içinde sosyal güvenlik sistemleri farklılık göstermektedir. Bu çerçevede, annelere yönelik sosyal ve tıbbi korunma konularında da tam bir uyum söz konusu değildir. Bununla birlikte iki önemli konuda uyum sağlanmıştır. Anne ve çocuğuna sunulan sosyal hakların ikamet edilen ülkede sağlanması, Annenin işten uzak kalmasından kaynaklanan tazminatın kişinin sosyal güvenliğini sağlayan ülke tarafından karşılanması. Avrupa Komisyonu, kadınların mesleki hayatı kapsamında, 2001-2005 yıllarını kapsayan ve kadın-erkek eşitliğine yönelik olan Topluluk stratejisini uygulamaktadır.

Üye ülkeler arasında kadın-erkek eşitliğine istihdam konusunda da ağırlık verilmesinin yanı sıra, aile hayatı ile mesleki hayat arasında dengenin sağlanması ve hakların eşit şekilde kullanılmasını mümkün kılan koşulların yaratılmasıdır. Avrupa Birliği'nde kadın-erkek çalışan arasında ayırım yapılamaz. Kadın ve erkek eşit işe eşit ücret ve yan ödenek almaktadır. Kadın çalışanlar da erkek çalışanlarla aynı eğitim ve terfi hakkına sahiptir. Kadın ve erkek çalışana eşit şartlarda sosyal güvenlik sağlanmaktadır. Kadınlar da erkeklerle aynı şartlarda iş kurma olanağına sahiptirler. İş ilanlarında kadın-erkek ayırımı yapılmamaktadır. Her kadın hem de erkek çalışan, çocuk doğduğunda veya evlat edinildiğinde doğum izni hakkına sahiptir. Aileden birisi hastalandığında erkek çalışan da kadın çalışan gibi izne ayrılma hakkına sahiptir. Çocuk 8 yaşına gelinceye kadar, çocukların bakımı için anne ve babaya ayrı ayrı 3 ay ücretsiz izin hakkı tanınmaktadır. Avrupa Birliği kuralları aynı mesleki vasıflara sahip erkek ve kadın çalışanlar arasında kadınların lehine ayrımcılığa izin vermektedir. Yeni çıkan kanunla, çalışan kişi işyerinde ayrımcılık yapıldığını ispatlamakla yükümlü değildir. İspat yükümlülüğü işverene aittir (Ataman , 24:2003)

Avrupa Birliği'nde doğum izni süreleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Doğum izni olarak en az 14 hafta tanınmaktadır. 2 yıldan fazla hizmet durumunda söz konusu süre 29 haftayı bulabilmektedir. Doğum izninin en fazla olduğu ülke 96 hafta (2 yıl) ile İsveç'tir. İsveç'in ardından en uzun annelik iznini veren diğer ülkeler ise Danimarka (50 hafta), İtalya (47), Finlandiya (44 hafta) ve İngiltere'dir (40 hafta). AB ülkeleri içinde en kısa annelik izni veren ülkeler ise Almanya (14 hafta) ile Belçika'dır (15 hafta). 2010 yılına kadar hedef, kadın işgücünün yarıdan

fazlasına istihdam sağlamaktır. AB mevzuatında sözleşmeli iş, işveren ve işçi arasında önceden belirlenen bir tarihe kadar sürdürülmesi veya belirli bir işin tamamlanması gibi koşullara bağlı olarak oluşan istihdam ilişkisidir. Buna göre AB, sözleşmeli çalışanlar ile tam süreli çalışanlar arasında herhangi bir ayırımcılık yapılmaması, iş sözleşmelerinin sürekli yenilenmesi yoluyla tam süreli istihdamın engellenmemesi ve sözleşmeli çalışma koşullarının iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Avrupa ekonomisinde ve istihdam piyasalarında yarı zamanlı çalışanların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. İşveren ve işçiye sağladığı esneklik nedeniyle tercih edilen yarı zamanlı çalışma, kadınların istihdam piyasasında daha fazla yer almalarını da sağlaması açısından önemlidir. AB iş hukukuna göre, istihdam koşulları açısından yarı zamanlı çalışan işçiler ile tam zamanlı çalışan işçiler arasında ayırımcılık yapılamaz. Buna göre, bir işçinin tam zamanlı işten yarı zamanlı bir işe geçişi veya tersine geçişi reddetmesi işten çıkarılma nedeni sayılamaz. AB’de emeklilik yaşı ortalama 55-59 arasında değişmektedir. AB üyesi ülkelerin her birinin kendi sosyal güvence sistemi vardır, ancak AB üyesi ülkeler arasındaki zorunlu sosyal güvence sistemlerinin koordinasyonu sayesinde, farklı üye ülkelerde çalışmış olan bir AB vatandaşının toplam çalışma süresi dikkate alınmaktadır (Commision European Communities, 2010).

Emeklilik dönemindeki haklara bakıldığında, İsveç, Finlandiya, Danimarka gibi kuzey ülkeleri ile İrlanda, İngiltere ve Hollanda’da sosyal güvence sistemleri, yoksulluktan koruma amacıyla, temel yaşam ihtiyaçlarını garanti altına almaktadır. Emeklilik hakkını elde etmiş AB vatandaşı, , istediği herhangi bir üye ülkede, bu ülkede çalışmaması şartıyla, oturma hakkına sahiptir. Bu çerçevede, kişi emeklilik hakkını elde etmiş olduğu ülkeden emeklilik maaşını o ülkenin para birimi ile almaya devam etmektedir. Emekli olan kişi ikamet ettiği AB üyesi ülkede oy kullanma ve AB Parlamentosu ve belediye seçimlerine katılma hakkını korumaktadır. Ayrıca yerleşmiş olduğu ülkede, emeklilere tanınan haklardan yararlanma ve o ülkenin vatandaşlarıyla aynı koşullarda sağlık imkânlarından faydalanabilmektedir. Eğer kişi, mesleki hayatını bir başka üye ülkede en az bir yıl çalışarak tamamlarsa, emekli olan kişinin ailesiyle birlikte bu ülkede yaşayabilmesi için iki yıllık bir gecikmesi söz konusudur. Yerleşim, sosyal yardım ve çocuklarının eğitimi konularında kazanmış olduğu hakların korunması da bu gecikme süresi kapsamında yer almaktadır.

Avrupa Birliği'nde toplu sözleşme gerçekleştirmenin yasal ve kurumsal çerçevesi ülkeden ülkeye farklıdır. Farklılığın temelinde ise her ülkenin demokratikleşme, sendikalaşma ve toplu sözleşme yapma tarihindeki gelişmeler yaratmaktadır. İskandinav ülkeleri ile Belçika, mevcut işgücüne oranla sendikalaşmanın en yüksek olduğu ülkeler olmakla beraber, Fransa, AB içindeki sendikalı işçi sayısının en düşük olduğu ülkedir. Birçok AB üyesi ülkede toplu sözleşme sonucu elde edilen haklar, sendikalı olmayan işçileri de kapsamaktadır. Zira belli bir işyerinde varılan işçi-işveren anlaşması, yasal olarak aynı sektörde çalışan işçilerin tamamına da uygulanmaktadır (Özşuca, 2003: 133-150).

2.5. Avrupa İstihdam Stratejisi

AB, 1997 yılından bugüne kadar, üye ülkelerin istihdam politikalarını, her üyenin ulusal özelliklerini dikkate alınarak, esnek bir biçimde koordine etmeye çalışmaktadır. Avrupa İstihdam Strateji (AİS) ilkeleri yoluyla, bağlayıcı olmayan ve tecrübelerin paylaşılmasına dayanan görüş alışverişi ile direktifler arasında bir ara yol ile koordineyi ve eşgüdümü sağlamaya çalışmaktadır. AİS'in temel ilkesi, Birlik tarafından her yıl yayınlanan istihdam kılavuzunun, üye ülkelerdeki uygulamalarının, çok taraflı olarak izlenmesi, uzun dönemli yaklaşmaları belirlenmesi ve karşılaştırılabilir göstergeler hazırlayarak, ortak eylemler için nihai tespit edilmesidir (Hekimler, 2006: 86).

AİS, aktif istihdam politikalarına dayanılarak, AB vatandaşlarının nitelikli eğitim ve öğretim yoluyla istihdam edilme şansı artırmak, girişimciliği özendirmek, değişen iş çevresine uyumu artırmak ve fırsat eşitliği sağlamak hedefleri doğrultusunda politikalar üretilmesini desteklemektedir. Strateji, 1997 yılından itibaren gözden geçirilmiş ve güncellenmiştir (Akay, 2008:186).

AB ekonomisi, yaşanan ekonomik krizler ve küreselleşen dünya rekabet savaşları sonucu artan teknoloji gibi sebeplerden dolayı, AB üyesi ülkelerde gerekli istihdam yaratılamamıştır 1990'lı yıllara gelindiğinde AB üyesi ülkelerin ekonomisinde işsizlik oranlarındaki artış, yaşlanan nüfus ve zayıflayan sosyal güvenlik sistemi istihdam politikalarını öncelikli hale getirmiştir (Bedük, 2006 :598).

AB, 2000'li yıllara gelirken yaşanan birçok faktörün etkisiyle ekonomik gücünde gerileme, rekabet gücünü yitirme, işsizlik ve istihdam sorunları ile karşı

karşıya kalmıştır. Birliği bu sürece götüren nedenler genel hatlarıyla değerlendirildiğinde; istihdam ve işsizlik sorunu, bu sorunların bölgeler arasındaki farklı dağılımı ve sosyo-ekonomik anlamda farklı ülkeler arasında ortak politikalar oluşturmanın güçlüğü, demografik dönüşüm nedeniyle işgücü arzında yaşanan azalma, girişimcilik ve yeni yatırımları olumsuz etkileyen katı yasal düzenlemeler, pasif istihdam politikalarının yaşlanan nüfusun ve Avrupa Sosyal Modelinin (ASM) sosyal güvenlik sistemleri üzerine yüklediği ağır yük, ASM'nin ve Avrupa'daki geleneksel sosyal koruma anlayışının yarattığı katı işgücü piyasası uygulamaları, küreselleşme karşısında işgücündeki nitelik eksikliği, bilgi teknolojilerinde yetersiz gelişim gibi özellikler dikkat çekmektedir (Çolak, 2006 :50).

Ekonomik konjonktürde yaşanan değişim sonucu, 1929 ekonomik bunalımı ile klasik iktisat teorisyenlerinin “ekonomiye herhangi bir müdahale olmadığı takdirde “görünmeyen el” vasıtasıyla piyasaların kendiliğinden dengeye geleceği” yaklaşımı geçerliliğini yitirmiştir. Böylece, dünyadaki birçok ülkede Keynesyen politikaların uygulanmasını yaygınlaştırmış, kapitalizmin yarattığı krizler sonucunda birçok devlet, piyasa üzerinde siyasal demokrasinin düzeltici işlevini benimsemek zorunda kalmıştır (Koray 2005: 126-127; Aykaç, 2002: 511).

Keynesyen politikalar, petrol krizlerine kadar birçok batılı ülkede bir refah ortamı yaratmıştır. Altın Çağ olarak adlandırılan, 1945-1970 dönemi, ekonomik büyüme, sosyal koruma, sosyal refah, fiyat istikrarı, yüksek istihdam, düşük enflasyon ve ücretli çalışanlar için yüksek alım gücü gibi özellikleriyle birçok ülke açısından refah içerisinde geçmiştir. Özellikle, 1960-1970'li yıllarda istikrarlı büyüme ve tam istihdam durumu yaşanmıştır. Ancak, petrol krizleri “tam istihdam” dönemini geride bırakarak dünya ekonomik konjonktüründe yeni bir dönem başlatmıştır (Munck, 2002: 40-41).

1973 yılında yaşanan ilk petrol şokundan sonra ortaya çıkan stagflasyon ortamı ulusal ekonomileri zor durumda bırakmıştır. Yüksek reel faiz uygulamaları ve uluslararası ekonomik koşulların sınırlamalara maruz kalması, 1979 yılında ikinci petrol şokuna sebep olmuş ve işsizlik oranları çok yüksek rakamlara ulaşmıştır. 1990'lı yıllarda çok yüksek düzeylere ulaşan işsizlik ile mücadele neredeyse tüm dünya ülkelerinin sorunu haline gelmiştir (Aykaç, 2002:511-512; Aykaç, 2005: 29; Koray, 2000: 145)

Kısacası “1970’li yıllardaki petrol krizi ve 1990’lı yılların başında ortaya çıkan finansal kriz sonucunda tüm dünyada en önemli ekonomik ve sosyal sorun “istihdam” olmuştur. İşsizlik sorununun bu denli büyük olması başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede sosyal güvenlik sistemlerini krize sokmuş, sosyal refah hizmetleri kısıtlanmış ve istihdam artırıcı tedbirler önemli ölçüde zayıflamıştır (Sapançalı, 2005: 59).

Dünyadaki gelişmelerle paralel olarak AB’de de aynı doğrultuda işsizlik ve istihdam konusunun gündeme oturduğu görülmektedir. AB’de işgücü piyasası ve istihdam politikası ile ilgili konularda üye ülkeler yetkili sayılmış, 1980’li yıllara kadar ciddi istihdam politikaları uygulanılmasına gerek duyulmamıştır. Çünkü, o yıllara kadar sanayi ve hizmetler sektörü AB düzeyinde istihdam yaratma konusunda yeterli olmuştur. Yaşanan petrol krizleri ve büyüme oranlarının düşüklüğü, sosyal harcamaların artması ve dışsal dengesizlikler, Avrupa ülkelerinde de mali krize sebep olmuştur (Aykaç 2002: 511-512; Kesici ve Selamoğlu, 2005: 29).

Son olarak, 1980’lerin ortalarından itibaren mal ve sermaye piyasalarında artan liberalleşme ve kuralsızlaştırma eğilimleri, ulusal maliye ve sosyal politika tedbirlerini olumsuz yönde etkilemiştir (Aykaç, 2002: 512).

1980’lerin sonunda, Avrupa ekonomisinde yapısal bir değişim yaşanmıştır. Uygulanan sıkı para politikaları sonucunda birçok Avrupa ülkesi 1990’ların başında resesyona (durgunluk) karşılaşmış ve bu da beraberinde işsizlik oranlarındaki artışı getirmiştir. Kamu borçlarına ödenen yüksek faizlerle işsizlik birleşince birçok ülke ağır kamu borçları ile karşı karşıya kalmıştır. Sermayenin küreselleşmesi ve 1970’lerde yeni dünya sermaye piyasasının ortaya çıkması, Avrupa’da tam istihdam ve fiyat istikrarı için gerekli ortamı ortadan kaldırmıştır. Sermayenin uluslar arası hareketliliğinin artması, sermayenin vergilendirilmesini güçleştirmiş ve vergi oranları düşmüştür. Vergi gelirlerindeki düşüş çeşitli şekillerde dengelenmeye çalışılsa da yatırım, istihdam ve refah hizmetleri açısından ülkelerin ihtiyaç duydukları gelirin de azalmasına neden olmuştur. Ekonomideki başarısızlıklar siyasi anlamda da soldan sağa doğru ve devlet müdahalesinin azaltıldığı neo-liberal bir dönüşüm getirmiştir (Gündoğan, 2006: 12).

Liberalleşme ve sermaye piyasalarının serbestleşmesinden çıkar sağlayan gruplar, sosyal refah ve sosyal koruma sistemlerine karşı çıkmaya başlamışlardır. Rekabet ve teknolojik değişimin artması istihdam ve gelir dağılımını etkilemiştir.

Teknolojideki gelişim işgücü talebini vasıflı yüksek işgücüne kaydırmıştır. 1980’li yıllara kadar ekonomik gücü ile dünya ticaretine damgasın vuran AB, yaşanan krizler karşısında ekonomik gücünü koruyacak çözüm önerileri geliştirilememiştir. Petrol krizleri ve 1990’larda yaşanan döviz kuru problemleri karşısında yaşanan iş kayıplarını engelleyememiştir. Makro ekonomik şoklar karşısında aldığı önlemler Ekonomik ve Parasal Birlik (EMU) oluşturmak ve üye ülke ekonomi politikaları arasında yakınlaştırma ve koordinasyon sağlama olmuştur. Ancak dünya ticaretinde elde ettiği payı giderek Asya ülkelerine kaptırmıştır. AB’de artan enflasyon oranları rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir. 1980’li yıllardan bu yana enflasyon oranları ABD ve Japonya’dan yüksek, yıllık büyüme hızı düşük seyretmektedir. Enflasyon, işsizlik ve üretim kayıpları ile birlikte ekonominin gelecekteki dengelerinin sağlanmasına engel olmaktadır (European Commission, 2005:22; Özaydın 2000:45).

Avrupa’daki yüksek maliyet getiren sosyal koruma düzeyi ve katı düzenlemeler, girişimcilik faaliyetlerini sınırlandırmakta bu da yeni iş imkânları yaratılmasına engel olmaktadır. AB’de işgücü, sermaye ve vergi maliyetleri diğer ülkelerle kıyaslandığında çok fazladır. AB, ABD ve Çin gibi ülkelerin performansları ile karşılaştırıldığında, yatırımlar için çekici bir yer olmaktan çıkmıştır. AB küresel boyutta ekonomik bir güç olma özelliğini yitirme tehlikesi ile karşı karşıya gelmiştir (Zengingönül, 2003:5).

ABD karşısında güçlenmenin yanında Çin ve Hindistan gibi yükselen rakipler karşısında da küresel boyutta rekabet gücü elde edilmesi, AB’nin üstesinden gelmek zorunda olduğu güncel sorunlardandır. (TÜRK-İŞ, 2006:52). Birliğin işgücü piyasasındaki yapısal problemlerin temelinde rekabet ve eksik büyüme yanında uygulanan yanlış istihdam politikalarının da etkisi vardır. AB, ekonomik büyüme hızı azalma eğiliminde olup, ABD ve Japonya gibi ülkelerin de büyüme hızına yetişememiştir. İşgücüne Katılım Oranları (İKO) bu ülkelere oranla düşük seyretmekte ve ekonomik büyüme üzerinde istihdamın etkisi çok sınırlı düzeyde kalmaktadır (Kesici ve Selamoğlu, 2005: 29; Gündoğan, 2006: 12).

Küreselleşme ile 1980’li yıllarda başlayan ekonomik değişimin sonucunda, ulusal ekonomi sınırları aşılmış ve uluslararası sermaye piyasası oluşmuştur. Bu piyasalarda çok uluslu şirketlerin (ÇUŞ’lar) hakim olması küresel anlamda rekabet doğurmuştur. Ülkeler arasında ticaretin artması ve kolaylaşması, yatırımları işgücü maliyetlerinin çok yüksek olduğu, AB ülkelerinden daha ucuz olan ülkelere kaydırmıştır. Dolayısıyla, AB’de küreselleşme sürecinin etkileri; istihdamın

azalması, işsizliğin artması, şirketlerin küçülerek büyümesi, dış ülkelere yatırım ve sermayenin dışarı kaçması şeklinde ifade edilebilir (Ekin, 2000:35; Çiftçi, 2004:5).

Küreselleşme kavramı, bir yandan işletmeler arası bütünleşmeleri arttırırken bir yandan da işletmeler arası rekabet kavramını ön plana çıkarmıştır. Ortaya çıkan rekabet olgusu, işletmeleri hem ulusal hem de dünyadaki rakipleri ile mücadele edebilmek için verimlilik artışı ve maliyet düşürücü düzenlemelere itmiştir. Uluslararası düzeyde faaliyet gösteren AB işletmeleri ise karlarının daha düşük olması nedeniyle rekabet güçlerini kaybetmişlerdir (Mahiroğulları, 2005: 380).

Esnek işgücü piyasasına sahip ülkeler değişen teknolojilere daha çabuk adapte olma gücüne sahiptirler. Küreselleşen dünyada rekabet gücü artışı elde edebilmenin ön koşulu değişen piyasa koşullarına hızla uyum sağlayabilmektir. AB'nin katı işgücü piyasaları, çalışanlar üzerinde yüksek seviyede koruma sağlanmakta ve işletmelerin yeni koşullara kısa sürede adapte olması zorlaşmaktadır. Bu amaçla esneklik ve işgücü verimliliğini artırmak amacıyla AİS belirlenmiştir. AİS araçları:⁷

⁷ **a) Avrupa Sosyal Fonu:** Yapısal fonların en eskisi olan Avrupa Sosyal Fonu (AFS), AB'nin istihdam politikasındaki amaçlarını gerçekleştirmekte kullandığı en temel araçtır. AB, ASF araçlarıyla üye ülkelerde istihdam olanaklarının artırılması ve iyileştirilmesi için destek vermektedir. ASF, yüksek ve kalıcı işsizliğin engellenmesi ve uzun dönemli işsizlikle mücadele amaçlarına odaklanılması, gençlerin işgücü piyasasına katılması ve işgücünün teknolojik değişimlere uyulanabilirliğinin artırılması için aktif istihdam politikaları uygulamalarına yönelik harcamaları karşılamaktadır.

b) Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemi: Avrupa Komisyonu üye ülkeler arasında eşgüdümü sağlayabilmek için Açık Eşgüdüm Sağlama Yöntemini geliştirmiştir. Açık eşgüdüm sağlama yöntemi beş temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar, ikame etme ilkesi, Açık eşgüdüm sağlama yöntemi; Lizbon Zirvesi'nde belirlenen hedeflere ulaşmak için, her ülkenin ihtiyaçları olan reformların gerçekleştirilmesine yardım etmek üzere tasarlanmıştır..

c) Ulusal Eylem Planları: Ulusal eylem planları, her AB ülkesi için dönemin işgücü piyasası durumunu, istihdam önlemlerini bu bağlamda, geliştirilen ulusal politikaları açıklayan önemli ulusal belgelerdir. Üye ülkeler her yıl ekim ayında Avrupa Komisyonu'na istihdam yaratmak için kendi koşulları ile en tutarlı politikaları nasıl uygulayacağını özetleyen ulusal eylem planlarını sunmaktadır. AB ülkelerinin Avrupa istihdam stratejisinde belirtilen hedeflere ulaşması için kendi ulusal politikaları çerçevesinde oluşturdukları tüm ulusal eylem planları; tam istihdamın sağlanması, işte verimliliğin ve kalitenin artırılması, sosyal dışlanmanın engellendiği birleşmiş bir işgücü piyasasının yaratılması olarak üç temel hedefe sahiptir.

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

e) Avrupa İstihdam Hizmetleri AİH Komisyon, bir başka üye ülkede iş arayan işçilerin bilgiye erişimini kolaylaştırmak ve uluslararası arz ve talebi karşılayabilmek için 1993 yılında, Avrupa

yıllık istihdam rehberi, ulusal eylem planları, ortak istihdam raporu, emsal inceleme raporu, yaşam boyu eğitim, Avrupa eğitim vakfı, ve Avrupa sosyal fonudur. AİS gerçekleştirmeye yönelik dönüm noktası sayılabilecek anlaşma 1997 Amsterdam Anlaşmasıdır. AmsA göre istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk defa ilan edilmiştir. Sonrasında 2000 yılında Lizbon, 2001 Stockholm ve 2002 de Barcelona Zirveleri ile AİS politikalarının nasıl uygulanacağı hedef ve amaçları belirtilmiştir. AİS politikası 4 temele dayanmaktadır. Bunlar; 1- İstihdam edilebilirliği artırmak, 2- Girişimciliği geliştirmek, 3- Uyum sağlama yeteneğini artırmak ve 4- Fırsat eşitliği yaratmaktır (Kılıç, 2005:133).

Lizbon da belirtilen hedef; 2010 yılında AB istihdam oranının genel olarak % 61'den %70'e, kadın istihdam oranının %51'den % 60'a çıkarılması yaşlı istihdam oranının %50 çıkarılmasıdır. Stockholm 2001 zirvesinde hedefler ilave olarak 2005 yılına kadar istihdam oranı %67 kadın istihdam oranı % 57 çıkarılması ve yaşlı çalışan istihdam oranını % 50 çıkarılması öngörülmüştür(Özcüre, 2010:186).

2.5.1. 2003-2006 Dönemi Yenilenmiş İstihdam Stratejisi

Komisyon, Temmuz 2002'de yayınladığı ve AİS'nin 5 yılını değerlendirdiği Bildiri'ye ek olarak 14 Ocak 2003 tarihinde "Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Geleceği: Tam istihdam ve Herkese İyi İşler için bir Strateji" başlığı ile yeni bir Bildiri yayınlamıştır.

AİS'nin Lizbon gündeminin temel bileşenlerinden birini oluşturması nedeniyle Komisyon, Stratejinin özellikle yeni nesil istihdam kılavuzları⁸ vasıtasıyla,

istihdam Hizmetleri AİH'nı (EURES) kurmuştur. EURES, açık işlerle ilgili bir veri tabanından oluşmakta ve diğer üye ülkelerdeki çalışma ve yaşama koşulları hakkında bilgi sağlamaktadır. İş arayan bir insan, AB içinde kendine uyan herhangi bir iş olup olmadığıdır.

⁸ 2001 yılı İstihdam kılavuzu Lizbon da alınan kararlar göz önüne alınarak oluşturulmuştur. Lizbon Zirvesine paralel olarak küreselleşme sürecinin yarattığı bilgiye dayalı ekonomik düzen vurgulanmıştır. 2002 yılı istihdam kılavuzunda istihdam oranlarının artırılması ve rekabet gücü, verimlilik ekonomik büyümenin sağlayabilmek amacıyla üye devletlerin politikalarını işte kalitenin artırılmasına yönelik olarak geliştirilmesi öngörülmüştür. 2003 yılındaki istihdam kılavuzunda daha iyi işler yaratma amacıyla istihdam stratejisi oluşturma esas başlık konumundadır. Bu başlık altında tam istihdam, işte kalite ve verimliliğin artırılması ve sosyal uyum ve içermenin artırılması gibi amaçlarla bağlantı kurulmaktadır. 2004 yılın istihdam kılavuzunda istihdam ile ilgili aktif ve koruyucu önlemler, girişimciliğe, iş yaratmaya öncelik verilmiştir. Çalışanlarla işverenler arasında uyumun sağlanması, pasif nüfusun işgücü piyasasında bağımlı nüfus haline getirilmesi, diğer kılavuzlardaki insana yatırım 2004 yılındaki kılavuzda da yer almıştır.

AB'nin karşılaştığı orta ve uzun vadeli sorunlara cevap vermede katkı sağlayacağını altını çizmiştir. Komisyon, bu Bildiri'de, AİS'nin genişlemiş AB'de Lizbon stratejisini destekleyen temel araç olarak tasarlanması gerektiğini belirtmiştir. Böylece AİS, ekonomik ve sosyal uyuma katkı sağlayacaktır. Komisyon tavsiyelerinin temel noktasını kılavuzların basitleştirilmesi, nicel hedeflerin tanımlanması, politikaların daha iyi koordine edilmesi ve AİS'in uygulanması sürecine katılan farklı aktörlerin harekete geçirilmesi oluşturmaktadır (Erarslan, 2008: 117). Dolayısıyla, yeni kılavuzlar şu 3 nihai amacı taşımalıdır. Bunlar;

1- Tam İstihdam: Toplam istihdam oranının (AB ortalaması olarak 2005'te %67, 2010'da %70), kadın istihdam oranının (sırasıyla %57 ve %60) ve yaşlı istihdam oranının (2010'da %50) artırılması;

2- İşte Kalite ve Verimlilik: Bu hedefler birbiri ile yakın biçimde bağlıdır. İşte kalite özellikle, ücret ve çalışma koşullarından duyulan tatmini, iş sağlığı ve güvenliğini, esnek iş organizasyonunun mevcudiyetini, çalışma sürelerinin düzenlenmesini ve esneklik-güvence dengesini kapsamaktadır.

3- Sosyal Uyumun Geliştirilmesi ve Kapsayıcı bir İşgücü Piyasasının Yaratılması: AİS, sosyal eşitsizlik, sosyal dışlanma, uzun süreli işsizlik ve bölgesel eşitsizlik gibi konuları ele alarak ekonomik ve sosyal uyuma işaret etmelidir.

Komisyon, bu nihai hedeflere ulaşılabilmesi için şu önceliklere odaklanılmasını önermektedir:

1. İşsizler ve aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler,
 2. İşin gelir getirici hale getirilmesi,
 3. Daha çok ve iyi işler yaratmak için girişimciliğin desteklenmesi,
 4. Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması,
 5. Aktif yaşlanmanın geliştirilmesi,
 6. Göç ,
 7. İşgücü piyasasında uyum sağlanması,
 8. İnsan sermayesine yatırım ve yaşam boyu öğrenme stratejileri,
 9. Cinsiyet eşitliği,
 10. İşgücü piyasasında dezavantajlı gruplara karşı ayrımcılıkla mücadele ve bu grupların entegrasyonunun sağlanması,
-

11. Bölgesel istihdam farklılıklarının giderilmesidir.

2.5.2. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin 2005 Yılında Gözden Geçirilmesi

2002 yılında açıklanan İstihdam Durum Raporu sonrasında, aday ülkeler ve Komisyon'un birlikte hazırladığı, istihdam politikası için kritik sorunların analiz edildiği bir politika dökümü olan, Ortak Değerlendirme Belgesi, ilk adım durumdadır. Ortak Değerlendirme Belgesi, temel şu 3 başlıktaki konuları içerir; 1-Politikaların ekonomik durum ve performans değerlendirmesi, 2- İşgücü piyasasının mevcut durumu ve 3- Bu alanda temel politika öncelikleri ki bunlar da;

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

2-İnsan kaynaklarına yatırım yapılması ve bu alanda nitelikli araçların ele alınması,

3-Kamu istihdam hizmetlerinin etkinleştirilmesi,

4-Daha pro-aktif önleyici politika ve yaklaşımların geliştirilmesi,

5-Sosyal uyumun sağlanması,

6-İşgücü piyasasının modernleştirilmesinde asıl rolün sosyal taraflara bırakılması,

7-Fırsat eşitliğinin geliştirilmesi ve

8-İstihdam politikaları için kaynak sağlanmasıdır.

Avrupa Konseyi, 2005- 2008 döneminde üye devletlerin raporlarına rehberlik etmesi amacıyla bütünleştirici ilkeler yayınlamıştır. Mikro ve makro istihdam başlıkları içeren, ekonomik büyümeyi ve istihdamı artırmayı hedefleyen bu bütünleştirici ve yönlendirici ilkeler, makro ve mikro ekonomik reformlar olarak belirlenmiştir. Belirlenen hedeflerin amacı, Lizbon ekonomik hedeflerine ulaşmak için gerekli ekonomik ortamın sağlanmasını amaç edinmiştir (İKV, 2007: 31).

2.5.3. 2020 Stratejisi

Uygulama politikalarının tasarımı için kapasite geliştirmenin güçlendirilmesi amacıyla Haziran 2010'da Avrupa 2020 Stratejisi kabul edilmiştir. Avrupa 2020 Stratejisi, Avrupa Sosyal Modelini (ASM) korurken istihdamı artırmayı, verimliliği

yükseltmeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Stratejinin temel hedefleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir. Bunlar:

1. AB'deki istihdam oranını yüzde 69'dan yüzde 75'e çıkarmak,
2. Okul terk oranını yüzde 10'un altına düşürmek,
3. Fakirliği %25 oranında azaltmak (yaklaşık 20 milyon kişiyi ilgilendirmektedir),
4. Toplam enerji tüketiminin %20'lik kısmını yenilenebilir enerjiden sağlamak ve
5. AB'nin GSYİH'nin %3 kadarlık kısmını araştırma ve geliştirmeye (Ar-Ge) ayırmaktır.

2.5.4. Avrupa İstihdam Stratejisinin Mali Araçları

2.5.4.1. Avrupa Sosyal Fonu (ASF) : Kurucu anlaşmaların 146.maddesinde ASF' nin amacı “çalışanların istihdamını daha kolay kılmak, topluluk içerisinde coğrafi ve mesleki hareketliliklerini artırmak, endüstriyel değişimlere ve üretim sistemlerindeki değişimlere özellikle mesleki eğitim ve meslek içi eğitim aracılığıyla uyumlarını kolaylaştırmak” olarak ifade edilmektedir. ASF, üye ülkeler ve bölgeler arasındaki yaşam seviyesini farklılıklarını ortadan kaldırmaya yöneliktir. Bu fondan sadece üye ülkeler yararlanabilir (Ataman, 2003: 34).

2.5.4.2. Küreselleşmeye Bağlı Uyum Fonu: Küreselleşme ticaretin gelişimi sırasında işini kaybedenlere yönelik bir mali kaynaktır. Büyük bir işletmenin kapanması veya fabrikanın başka bir ülkeye taşınması durumunda; bir bölgede, bir sektörde çok fazla işçinin işine son verilmesi durumundaki kayıpları finanse etmek için bütçeden yardımlar yapılır.

2.5.4.3. Mikro finansman Araçları: Mikro girişimciler için kredi sunar. Mikro finansman araçlarından küçük işletmeler ve işini kaybetmiş ama işletme açmak isteyen ve bankaya ulaşma şansı olmayanlar yararlanabilir. Mikro finansman müracaat edecek kişilere ve finansman kaynaklarına ASF aracılığıyla ulaşabilir.

2.5.5. Avrupa İstihdam Stratejisinin Uygulama Yöntemleri

AİS'in en yaygın uygulama yöntemi Açık Koordinasyon Sistemi (OMC) dir. OMC, üye devletlerin ulusal politika uygulamalarındaki deneyimlerini ortak çıkarlar için paylaşması olarak tanımlanabilir. Avrupa bütünleşmesini (entegrasyonunu) derinleştirmek, uyum ve işbirliği yaratmaktır (Kesici ve Selamoğlu, 2003-25-50).

2.5.5.1) İkame Etkisi: AB düzeyinde bir eşgüdüm (koordinasyon) sağlanması için belirlenen bu ortak hedefler üye ülkeler tarafından da benimsenmiştir. Bunların politikaya nasıl yansıtılacağı üye ülkelere bırakılmıştır. Üye ülkeler, AB Antlaşması (ABA) çerçevesinde kendi istihdam politikalarından sorumludurlar.

2.5.5.2) Yakınsama: AİS uygulaması ile her üye ülke Avrupa'nın ortalama performansını yükseltmeye katkı sağlayacaktır. Böylece, ortak biçimde belirlenmiş istihdam hedeflerine ulaşılacak ve üye ülkeler birbirlerine yaklaşacaktır. Yakınsama prensibi, tam istihdam temel hedefine ulaşmak açısından da Lizbon Avrupa Konseyi Toplantısı'nda üzerinde durulan bir konu olmuştur.

2.5.5.3) Hedeflere Göre Yönetim: Bazı alanlarda hem AB seviyesinde hem de ulusal seviyede ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere yönelik olarak istatistik göstergelerin geliştirilmesi uygulamada önemli bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Hedef ve göstergelerin kullanımı, politikaların sonuçlarına görünür kılmakta ve kamuoyunun değerlendirmesine sunmaktadır (İşveren Dergisi, 2006).

2.5.5.4) Karşılıklı Öğrenme: İyi örneklerin ve tecrübelerin paylaşılması, AİS'in açık öğrenme yönteminin temel hedeflerinden biridir. Üye ülkeler, işgücü piyasalarında yaşanan benzer sorunlar için diğer bir üye ülkelerin tecrübelerinden bulduğu çözümlerden yararlanabilir.

2.5.5.6.) Bütünleştirilmiş Yaklaşım: Yapısal reformlar, sadece, yapısal belli bir alana yöneltilmiş eylem ve önlemlerle değil, ancak, bütünleştirilmiş bir bakış açısı ile gerçekleştirilebilir. Alınacak bütünsel önlemler, farklı ihtiyaçları ve koşulları göz önünde bulundurmalıdır (Ataman, 2003: 93-107).

2.6. İstihdama İlişkin Yönlendirici İlkeler

A) Makro Ekonomik Yönlendirici İlkeler: Ekonomik istikrarın sağlanması, uzun vadeli ekonomik sürdürülebilirlik, kaynakların etkin kullanımı, makro ekonomik politikalar ile yapısal reformlar ve istihdam politikaları arasında bağın güçlendirilmesi, ücret sisteminin makro ekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi destekleyecek hale getirilmesi, dinamik bir Euro alanında katkıda bulunulması olarak belirlenmiş, makro ekonomik politikalarla ekonomik gelişimin istikrarlı bir şekilde ilerlemesi gerekliliği amaç edinilmiştir. Ekonomik büyüme için düşük enflasyonun gerekliliği, tasarruf ve yatırımların artırılması için makro ekonomik politikaların izlenmesine bağlıdır.

B) Mikro Ekonomik Yönlendirici İlkeler: İç pazarın derinleştirici ve genişletilmesi, AB içinde ve dışa açık ve rekabetçi pazar koşullarının oluşturulması, daha elverişli bir iş ortamının yaratılması, girişimcilik ve özellikle KOBİ ler için daha iyi bir ortam yaratılması, Avrupa altyapısının geliştirilmesi ve kararlaştırılan öncelikle sınır ötesi projelerin tamamlanması, Ar-Ge yatırımlarının artırılması, yenilikçiliğin kolaylaştırılması bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımının artırılması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı, güçlü bir Avrupa sanayi temelinde katkıda bulunulmasıdır (Özcüre, 2010: 189).

C) İstihdama İlişkin Bütünleştirilmiş Yönlendirici İlkeler:

1- Tam istihdamın temin edilmesini amaçlayan istihdam politikalarının uygulanması, işte kaliteli ve verimliliğin artırılması, sosyal uyumun güçlendirilmesi (yönlendirici ilke 17),

2- Yaşam boyu işe yönelik yaklaşımın teşvik edilmesi (yönlendirici ilke 18),

3- İş arayanlar ile dezavantajlı grupların içine alan kapsamlı işgücü piyasasının oluşturulması (yönlendirici ilke 19 makro ekonomik ilke 2),

4- İş gücü piyasasının ihtiyacının karşılanması (yönlendirici ilke 20),

5- Esnekliğin istihdam güvenliğinin temin edilerek artırılması işgücü piyasasındaki bölünmezliğin azaltılması (yönlendirici ilke 21),

6- İşle uyumlu ücret ile diğer iş maliyetlerinin gelişmelerinin sağlanması (yönlendirici ilke 22),

7-Beşeri sermayeye yönelik yatırımların geliştirilmesi ve genişletilmesi (yönlendirici ilke 23),

8- Yeni rekabetçi şartlarıyla başa çıkabilecek eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin oluşturulmasıdır (yönlendirici ilke 24).

Yukarıda detayları açıklanan AİS ilkelerinin ve hedeflerinin gerçekleşme durumu da AB’de önemli bir gündem maddesi oluşturmuştur. Bu amaçla çeşitli dönemlerde değerlendirmeler yapılmıştır. 2002 yılında Avrupa Komisyonu, AİS ilk 5 yıllık değerlendirme raporu yayınlamıştır. Raporda 1997 den beri 10 milyondan fazla yeni iş yaratıldığı 4 milyon az işsiz ile AB işgücü piyasası performansından önemli ilerlemelerin gerçekleştiği vurgulanmıştır. 2002 yılı değerlendirmesinden sonra yeni 2003-2006 yılında yeniden yapılandırılmıştır. Barselona Zirvesinde aktif istihdam politikaları ve mesleki eğitim önemi farklı süreç ve politikalar ile araçlarda bütünlük ve tamamlayıcılık, sahiplik, etkin izleme, her aşamada şeffaflık koordinasyonun ve işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik ilkeler kararlaştırılmıştır. Barcelona Zirvesine göre sosyal dışlamanın ortadan kaldırılması gerektiği, AB’nin ancak sosyal dışlamayı engelleyerek, yoksulluğun önüne geçilerek istihdamın istenilen düzeye getirileceği anlaşılmıştır. 2010 yılına kadar yoksul ve sosyal dışlama riski azaltılacaktır (Özcüre, 2010: 186).

2.7. 2005 Yılı Ara Dönem Değerlendirmesi

Komisyon’un 2005 yılı ara değerlendirmesi sonucu, Lizbon Stratejisi hedeflerinin hayata geçirme yönünde başarılı olunamadığının kabul edildiği ve “büyüme” ile “istihdam” olmak üzere iki ana hedefe odaklanıldığı görülmektedir. Atıl olduğuna karar verilen eski strateji tamamen değiştirilmiştir. Komisyon’un Yenilenmiş Lizbon Stratejisi “Topluluk Lizbon Programı 2008-2010 İçin Uygulama Raporu,” Aralık 2007’de onaylanmış ve 10 anahtar yükümlülüğe yer vermiştir. Bunlar;

1. Halka yatırım yapılması ve işgücü piyasasının modernleştirilmesi;

Yükümlülük 1: Komisyon, 2008 yılı ortasında Yenilenmiş Sosyal Gündem’i teklif ederek eğitim, göç ve demografik gelişmelerin değerlendirilmesi, geleceğin beceri (skills) gereksinimleri doğrultusunda tahminlerde bulunarak beceri açığının

kapatılmasının yönetimini sağlayacaktır. Komisyon, Temmuz 2008’de Yenilenmiş Sosyal Gündem’i uygulamaya sokarak, Avrupa Sosyal Fonu kaynaklarından 1,8 milyar Euro’luk bir kaynağın 2009 yılında korunmaya muhtaç kesimlerin ve beceri açığını kapatacak eğitim yatırımlarının yapılması ve bu amaçla Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu’nun harekete geçirilmesini kararlaştırmıştır.

Yükümlülük 2: Komisyon göç (immigration) konusunda ortakbir politika hazırlayacaktır. Komisyon, 17 Haziran 2008’de COM/2008/359 “Avrupa İçin Ortak Bir göç Politikası: İlkeler, Eylemler ve Araçlar” başlıklı teklifini hazırlamış ve yüksek vasıflı işgücü için çekiciliği artıran “mavi kart” (blue card) uygulaması önermiştir. Konsey’in, Mayıs 2009’a kadar bu teklifi yürürlüğe sokmak için çalışması kararlaştırılmıştır.

2. İş potansiyelinin özellikle, KOBİ’ler için, harekete geçirilmesi;

Yükümlülük 3: Komisyon, “Küçük İşler Antlaşması” için hazırlıklarını tamamlamış ve Haziran 2008’de sunmuştur. Böylece, KOBİ’lerin büyüme potansiyelinin harekete geçirilmesi amaçlanmaktadır. Avrupa Yatırım Bankası, bu amaçla 30 milyar Euro’luk bir kaynağı 2008-2011 yılları için kullanıma sunmuştur.

Yükümlülük 4: AB’nin yönetim alanında karşılaştığı eksiklik ve yetersizliklerinin 2012 yılına kadar % 25 oranında azaltılması amacıyla yasal düzenlemelerin basitleştirilmesi. Bu amaçla Komisyon, 2005 yılından itibaren 119 yasal teklif hazırlamış, bunların 48’i hala onay sürecindedir. Komisyon ayrıca, yeni yasal düzenlemeler konusunda yasa önerisi üzerinde hazırlık yapmaktadır.

Yükümlülük 5: Tek Pazar’ın güçlendirilmesi, hizmetlerde rekabetin artırılması, finansal piyasalarda entegrasyon için yeni adımlar atılması, “AB’de sınır ötesi finansal kriz yönetiminin” sağlanması için yönetsel düzenlemeler yapılması.

3. Bilgi ve yenilik için yatırım yapılması;

Yükümlülük 6: Birlik içinde 5. serbestinin, “bilginin serbest dolaşımı” olması ve seçkin bir “Avrupa Araştırma Alanı” (ERA) yaratılmasının gerçekleştirilmesi. Bu amaçla, Nisan 2008’de “Yenilik ve Teknoloji Avrupa Enstitüsü” kurulmuş ve Komisyon, Mayıs 2008’de “Ljubljana Süreci” başlatmıştır.

Yükümlülük 7: Birlik, yenilikçilik için çerçeve koşullarının, özellikle, risk sermayesi ve fikri ve sınaî mülkiyet haklarının geliştirilmesini sağlayacaktır.

4. Enerji ve iklim değişikliği;

Yükümlülük 8: Birlik, enerji için iç pazarı tamamlayacak ve iklim değişikliği paketini yürürlüğe sokacaktır. Bu amaçla, gaz emisyonunun % 2 azaltılması ve yeşil yenilenebilir enerji kullanımının 2020 yılına kadar % 20 artırılmasının sağlanması hedeflenmiştir.

Yükümlülük 9: Birlik, endüstri politikasını sürdürülebilir üretim ve tüketimin sağlanması yönünde teşvik edecek, yenilenebilir enerjiler üzerinde, ürünlerde etkin kaynak ve düşük kadron kullanımı ile hizmet ve teknolojiye odaklanılacaktır. Komisyon bu amaçla, Temmuz 2008’de “sürdürülebilir tüketim, üretim ve endüstri eylem paketleri” hazırlamıştır. Yine “enerji etkinliği paketi” ile 2020 yılına kadar % 20 enerji tasarrufu hedeflenmektedir. Ayrıca, yeşil ürünlerde % 20 KDV indirimi sağlayan düzenleme yapılmıştır.

Yükümlülük 10: Dış ilişkiler konusunda “DTÖ Doha Çok Tarafli Ticaret” görüşmelerinin tamamlanması için çalışılması. Uluslararası ticarete karşılıklı olarak önemli ticari ortaklar arasında yeni fırsatlar, yatırımlar, yeni ülkeler ve sektörlerde pazara giriş olanakları yaratılması konusunda engellerin kaldırılması ve uluslar arası düzenlemeler konusunda işbirliği yapılmasının sağlanmasıdır (EUROPA, 2010a).

2.8. 2010 Yılı Değerlendirmesi

2005’ten sonra izlenen AİS politikaları, belirli bir süre olumlu kazanımlar sağlamakla birlikte, özellikle, 2007’de ABD’de baş gösteren küresel ekonomik krizin de olumsuz etkileriyle bu hedeflere içinde bulunduğumuz 2010 yılı itibariyle varılamadığı görülmektedir. Küresel ekonomik krizin etkisine girilmeden önce, AİS, 18 milyon yeni iş yaratılmasını ve dinamik bir iş ortamında daha az bürokrasi yoluyla, 40 milyar Euro’luk tasarruf sağlamıştır. İstihdam artışı, yoksulluğun azaltılmasını ise sağlayamamıştır. Bazı özel nüfus kesimleri dönem boyunca, daha fazla güçlüklerle maruz kalmaya başlamıştır. Örneğin, düşük beceri düzeyine sahip olanların eğitime ve mesleki eğitime erişimleri zorlaşmıştır. İstihdam hizmetlerine ulaşım zorlaşmakta, işgücü piyasasında tabakalaşma varlığını devam ettirmekte ve

çocuk yoksulluğu artmaktadır. GSYİH'nin ortalama %3 büyüme hedefi sadece 2006 yılında tutturulmuş ve 2009 yılında AB-27 GSYİH'nin %4 oranında küçüldüğü görülmektedir. İşsizlik oranı %10'a yaklaşmaktadır. Bütçe açığı GSYİH ortalamasının %7'sine ulaşmaktadır. Dış borç oranları son iki yıl içinde %20 artış olmuştur. İstihdam oranının %70'e yükseltilmesi hedefi henüz tutturulamamış olmakla birlikte, 2000'de ki %62'lik düzeyinden 2008'de %66'ya yükseltilmiştir. Küresel ekonomik krizin bu hedeflerin tutturulmasını olumsuz etkilediği ve daha iyi durumdaki bazı göstergelerin kötüleştiği görülmektedir. AR-GE harcamaları ile ilgili endüstrileşmiş diğer ülkelerle AB arasındaki açığın kapatılmadığı görülmektedir. AR-GE alanında, AB 2000 yılı GSYİH'sinin %1.82 olan harcama oranının 2008'de %1.9'a ulaştığı ve önemli bir gelişme sağlanmadığı görülmektedir (EUROPA, 2010d, 3-4).

Lizbon Stratejisi sonuçlarının, AB'nin gelişme süreci göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu süreçte, AB, 1999'da 15 üyeli iken günümüzde 27 üyeli hale gelmiş, Euro, güçlü ve istikrarlı bir şekilde dolaşıma çıkartılmış ve para birliğine katılan ülke sayısı 1999'da 12 iken günümüzde 16 ülkeye ulaşmıştır. Euro'nun ekonomik kriz ortamında bir makro ekonomik istikrarın sağlanması açısından güven kaynağı oluşturan bir demirleme aracı olduğu görülmektedir. AIS'ni başarısız kılan etkenler arasında istihdam alanında tek tip (uniform) istihdam politikası izlemek henüz mümkün olmamıştır.

Örneğin, AB'de ücretlerden ortalama %35,6 oranında gelir vergisi kesilmektedir. Bu kesinti oranı, G. Kıbrıs'ta %23,1 iken, İsveç'te %45,7'dir. Eğitim ve mesleki eğitim alanında üye ülkeler arasında kalite açısından farklılıklar bulunmaktadır. İstihdamda korumacılık açısından, özellikle, iş sözleşmesinin feshi, işsizlik ödenekleri, belirli süreli çalışma karşısında belirsiz süreli çalışma, kısmi süreli çalışma karşısında tam süreli çalışma alanlarında işçi hakları ve sosyal koruma düzenlemeleri açısından büyük farklılıklar vardır. AB'de istihdam hizmetleri, ön tavsiye, bilgi sunma, iş önerisi yapma ve iş bulma konusunda teşvikler kamu ve özel istihdam büroları aracılığıyla sunulmaktadır. Aktif işgücü piyasası düzenlemeleri istihdam olanaklarını artırmaya dönü olarak uygulanırken, pasif işgücü piyasası önlemleri ile, işsizlere çeşitli yardımlar ve destekler sağlanmaktadır. İsveç'te bu tür harcamalara daha fazla kaynak ayrılırken, Yunanistan ve İspanya'da ise çok daha az önem verilmektedir. Asgari ücret uygulamasının bazı üye ülkelerde ortalama ücretin çok altında belirlenebilmektedir.

iken günümüzde 27 üyeli hale gelmiş, Euro, güçlü ve istikrarlı bir şekilde dolaşıma çıkartılmış ve para birliğine katılan ülke sayısı 1999'da 12 iken günümüzde 16 ülkeye ulaşmıştır. Euro'nun ekonomik kriz ortamında bir makro ekonomik istikrarın sağlanması açısından güven kaynağı oluşturan bir demirleme aracı olduğu görülmektedir. AİS'ni başarısız kılan etkenler arasında istihdam alanında tek tip (uniform) istihdam politikası izlemek henüz mümkün olmamıştır.

Örneğin, AB'de ücretlerden ortalama %35,6 oranında gelir vergisi kesilmektedir. Bu kesinti oranı, G. Kıbrıs'ta %23,1 iken, İsveç'te %45,7'dir. Eğitim ve mesleki eğitim alanında üye ülkeler arasında kalite açısından farklılıklar bulunmaktadır. İstihdamda korumacılık açısından, özellikle, iş sözleşmesinin feshi, işsizlik ödenekleri, belirli süreli çalışma karşısında belirsiz süreli çalışma, kısmi süreli çalışma karşısında tam süreli çalışma alanlarında işçi hakları ve sosyal koruma düzenlemeleri açısından büyük farklılıklar vardır. AB'de istihdam hizmetleri, ön tavsiye, bilgi sunma, iş önerisi yapma ve iş bulma konusunda teşvikler kamu ve özel istihdam büroları aracılığıyla sunulmaktadır. Aktif işgücü piyasası düzenlemeleri istihdam olanaklarını artırmaya dönü olarak uygulanırken, pasif işgücü piyasası önlemleri ile, işsizlere çeşitli yardımlar ve destekler sağlanmaktadır. İsveç'te bu tür harcamalara daha fazla kaynak ayrılırken, Yunanistan ve İspanya'da ise çok daha az önem verilmektedir. Asgari ücret uygulamasının bazı üye ülkelerde ortalama ücretin çok altında belirlenebilmektedir.

3. BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM POLİTİKASINA UYUMU

3.1. TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASININ YAPISI VE GENEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye, AİS’e dahil olma çalışmalarında ilk olarak 2003 yılında “İstihdam Durum Raporu” hazırlayarak Komisyon’a sunmuştur. Bu rapor ışığında, çözüm bekleyen öncelikli konular arasında, düşük seviyedeki istihdam ve işgücüne katılım oranlarının yükseltilmesi, genç işsizliği, kayıt dışı ekonomi, kent ve kırsal kesimdeki işgücü piyasaları arasındaki bölünmüşlük, engelli kişiler ve dezavantajlı grupları da içine alan bir işgücü piyasası oluşturulması yer almaktadır (Tekin, 2008:220-221). İstihdam oranları ve sektörel dağılımı açısından, istihdam göstergeleri, AB ve Türkiye’de yıllar itibariyle farklılık göstermektedir.

Türkiye’nin genç ve dinamik bir işgücü yapısına sahip olması, ekonomik büyüme açısından bir fırsat olarak görülmektedir. Türkiye ekonomisinin, yeteri kadar yeni iş ve istihdam yaratamaması ve genç nüfusu işgücü piyasasıyla bütünleştirememesi nedeniyle bu fırsattan tam olarak yararlanamamaktadır. Türkiye işgücü piyasası, uyum sağlamayı hedeflediği AB üyesi ülkelerin işgücü piyasaları ile karşılaştırıldığında önemli farklılıklar içermektedir. Bunun en önemli nedenlerini, tarım sektöründeki yüksek istihdam-düşük verimlilik, işgücüne katılım ve istihdam oranının özellikle kadınlarda çok düşük olması ve işgücünün ortalama eğitim seviyesinin düşüklüğü oluşturmaktadır (TÜSİAD, 2004: 29).

Genç bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye’nin gelecek on yıllardaki nüfus projeksiyonlarının işgücü, istihdam ve ekonomik büyüme arasında ilişkilerin gelişiminde önemli etkileri olacağı görülmektedir. Özellikle, Türkiye ile benzer kategoride değerlendirilen, yeni sanayileşen ve gelişmekte olan Brezilya, Hindistan, Güney Afrika gibi ekonomilerin de, geçtiğimiz son 10 yılda benzer şekilde yüksek ve kalıcı büyüme oranlarına eriştikleri ve bunun sonucunda istihdamı artırdıkları, işgücü verimliliğinin de bu büyüme sayesinde bu ülkelerde yükseldiği görülmüştür. İşgücü deneyimi, eğitim, sağlık ve beslenme üzerine yapılan yatırımlar işgücü verimliliğini artıran başlıca faktörler olmakta ve gelişmenin ve büyümenin kaynağı olarak görülmektedir. Verimlilik artışı, aynı zamanda istihdamda daha düşük bir artış anlamına

gelir. Büyümenin kaynağı büyük ölçüde emek verimliliğindeki artışlara bağlı olsa da, istihdam artışı emek verimliliği yanında işsiz sayısında azalışa yol açmalıdır. Türkiye’de 2002-2006 yılları arasında yüksek büyüme hızları elde edilmesine rağmen, istihdam artışlarının büyümeye paralel olarak gelişmediği görülmektedir. Yani, temel problem büyüme ve istihdam arası ilişkinin kopmasıdır. Dolayısıyla, sadece yüksek büyüme rakamları işsizliği azaltmada ve massetmede etkili olamamıştır. Örneğin, 2000–2006 yılları arasında %29,5 oranında ekonomik büyüme sağlanırken bu istihdama aynı ölçüde yansıtılmamış, sadece %3,5 oranında ve oldukça yetersiz bir istihdam artışı gerçekleşmiştir. Bu nedenle, ülkemizde son dönemde gerçekleşen büyümeye “istihdamsız büyüme” adı verilmektedir (Türk-İş Çalışma Raporu, 2007; 120-123). Türkiye’de bu deneyimlerin sonucunda, istihdamı artırmak ve işsizliği önlemek için ekonomik büyümenin tek başına yeterli olmadığı, istihdamı artırmaya ve işsizliği azaltmaya etki eden diğer faktörlerin de eş zamanlı olarak birlikte devreye konulması gerektiği ortaya çıkmaktadır (Ulusoy, 1999: 58-59).

3.1.1. Demografik Yapı

Bir ülkenin demografik yapısı işgücü piyasasına etki eden en önemli unsurlardan birisidir. Türkiye, nüfus artış hızı yüksek bir ülkedir. Bu durum artan oranda nüfusun işgücü piyasasına girmesi anlamına gelmektedir. Böylelikle artan işgücünü karşılayabilecek işlerin yaratılması zorunluluğu bulunmaktadır. Dünya, gelecekte ekonomik ve sosyal alanda bir hayli etkili olacak olan demografik bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşümün en önemli dinamikleri doğum oranlarının düşmesi, yaşam sürelerinin uzaması ve buna bağlı olarak yaşlı nüfusun artmasıdır. Gelişmiş ülkelerde yaşanan işgücü sıkıntısı ülkemiz için henüz geçerlilik göstermese de Türkiye de bu gelişmelerden etkilenecektir. Ülkemizde genç nüfusun toplam nüfus içindeki payı gelişmiş ülkelere göre oldukça yüksek seviyelerdedir.

Bugün itibarıyla, genç bir nüfusa sahip olan Türkiye’nin ileriki yıllarda nüfus artış hızının azalması beklenmektedir. 1990 yılında % 1,81 olan yıllık doğal nüfus artış hızı, 2020 yılına gelindiğinde binde 8,6’ya, 2050 yılında ise binde 0,3’e düşmektedir. Nüfus artış hızındaki azalmaya karşın, 1990 yılında %60 seviyesinde olan çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfusa oranının 2015 yılında %69 civarında olması beklenmektedir. 2025 yılından itibaren ise toplam nüfusta azalma başlayacaktır.

Gelişmiş ülkelerde toplam nüfus içindeki yaşlı nüfus oranı hızla artmaktadır. Genç nüfusun toplam nüfus içindeki payı Türkiye’de gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında çok daha yüksek seviyelerdedir. 2000-2025 döneminde Türkiye’nin önünde demografik fırsat penceresi adı verilen önemli bir süreç vardır. Çalışabilir yaştaki nüfusun artması işgücünün daha fazla artması anlamına gelmektedir. İşgücünün artması ise daha fazla işlerin yaratılmasını gerektirecektir. Bu sürecin iyi değerlendirilmesi Türkiye kalkınmasına ciddi katkılar sağlayacaktır. Aksi durumda, yani bu artan işgücüne iş imkânları sağlanamadığı takdirde hem nüfusun önemli bölümü atıl kalarak ülke kalkınmasına ciddi zarar verilmiş olacak hem de zaten yüksek olan işsizlik çok daha fazla artacak ve geri dönülemez boyutlara ulaşacaktır (Rosetta, 2006: 15).

Bu çerçevede düşük eğitim düzeyine sahip işgücünün eğitim ve nitelik düzeyinin yükseltilmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımında ülkenin nüfusu 13,6 milyondur. 2000 yılındaki nüfus sayımına göre ise Türkiye’nin nüfusu 67,8 milyondur. BM varyantına göre Türkiye’nin 2050 nüfusu 100 milyonun biraz üzerinde olacak, ardından nüfus istikrara kavuşacaktır.

Elde bulunan en son TÜİK İşgücü Araştırması verilerine göre Türkiye’de kurumsal olmayan sivil nüfus 75,6 milyona ulaşmıştır. Demografik geçiş sırasında, nüfus artış hızı yavaşlarken potansiyel işgücü arzının, başka bir deyişle çalışma çağındaki nüfusun artmaya devam etmesi “demografik fırsat penceresi” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de çalışma çağındaki nüfus, 2030 yılına kadar azalan bir hızda artmaya devam edecektir. İnsan kaynağı olarak nüfus ve demografik yapı esas alındığında, genç bir nüfusa sahip olmamızın bizim açımızdan bir demografik fırsat penceresi olabilmesi için, bu genç nüfusun iyi eğitilerek istihdam edilmesi gerekmektedir.

Nüfus artış oranları bölgelerarası farklılıklar göstermektedir. Bu durum genellikle, bölgelerdeki farklı doğum oranları ve göçten kaynaklanmaktadır. Doğum oranları ülkenin batısında daha düşük olmasına rağmen batıda nüfusun artmasının en önemli nedeni iç göçtür. Özellikle, tarım sektörünün öneminin göreceli olarak azalması ve hizmetler sektörünün öneminin artması, kırsal alandan kentlere doğru bir iç göç yaşanmasına neden olmaktadır. Bu durum işgücü piyasası açısından bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir (DPT, 2005: 29)

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2012 yılı verilerine göre, Türkiye’nin nüfusu, 75.627.384 kişiden oluşmaktadır. 2011 yılında binde 13.5 olan yıllık nüfus artış hızı

2012 yılında binde 12'ye düşmüş, erkek nüfusun oranı %50.2 (37 956 168 kişi), kadın nüfusun oranı ise %49.8 (37 671 216 kişi) olarak gerçekleşirken, bu nüfusun %77.3'ü şehirlerde yaşamakta olup, nüfusun %18.3'ünün ikamet ettiği il İstanbul'da, 13 854 740 kişi yaşamakta ve bu sayıyla en çok nüfusa sahip olan il konumunda, bunu sırasıyla takip eden iller ise; %6.6 ile (4 965 542 kişi) Ankara, %5.3 ile (4 005 459 kişi) İzmir, %3.6 ile (2 688 171 kişi) Bursa ve %2.8 ile (2 125 635 kişi) Adana'dır. Bayburt ili ise 75 797 kişi ile en az nüfusa sahip il olmuştur. Ülkemizde, 15-64 yaş grubunda bulunan çalışma çağındaki nüfusun oranı 2012 yılına %67.6 (51 088 202 kişi) olarak hesaplanmış, 0-14 yaş grubundaki nüfusun oranı ise %24.9'a (18 857 179 kişi) gerilerken, 65 ve daha yukarı yaştaki nüfusun oranı da %7.5'e (5 682 003 kişi) yükselmiştir (TÜİK, 2013).

Türkiye'de tarımda çalışan nüfus 1927'den sonra belirgin bir şekilde azalmaya başlamış ve 1990'lı yılların başlarında 1927'deki düzeyinin yarısına düşmüştür. Sanayi sektörü için ise bu durumun tam tersi geçerli olup, 2000'li yıllarda 1927'deki düzeyine göre iki katını aşan bir artış gerçekleşmiştir. Hizmetler kesiminde çalışanların artışı ise bu süre içinde üç katına yükselmiştir (Tezel, 2002; 113).

Aşağıdaki Tablo, Türkiye'de yaklaşık son 90 yıllık dönemde çalışan nüfusun sektörlere göre dağılımını tarihsel olarak yansıtmaktadır.

Tablo 2: Çalışan Nüfusun Sektörlere Göre Dağılımı (%)

Sektör/Yıl	1927	1935	1950	1962	1972	1982	1992	2002	2008	2012
Tarım	80,9	76,4	77,7	77,1	65,0	53,7	43,7	34,9	23,2	24,6
Sanayi	8,9	11,7	10,3	10,9	14,5	19,3	20,2	18,5	21,4	19,1
Hizmetler	10,2	11,9	12,0	12,0	20,5	27,0	36,1	42,1	50,3	49,4

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri,

1950 Yılında ilk kez asgari ücret uygulaması başlatılmış, memurların sayısı ise 1950-1960 döneminde 199.000'den 359.000'e yükselirken artış oranı %80'e ulaşmıştır. 1947-1960 döneminde İş Kanunu kapsamına girenlerin sayısı ise %185 artarak, 289.147'den 824.881'e yükselmiş ve ücretlilerin 1960'ta ki toplam sayısı 2.437.137'ye, faal nüfus içinde ücretlilerin payı da %33,85'e yükselmiş, ücretli çalışanların niceliği artarken niteliklerinde de önemli artışlar olmuştur. Köylü-işçi tipi yerini modern yeni ve

sürekliliğe dayanan işgücüne bırakmış, kırdan kente iç göç artarken bu daha sonra dış göçe de dönüşmüştür (Makal, 2013).

3.2.2. İşgücüne Katılım Oranı

Türkiye’de işgücüne katılma oranı düşüktür ve yıllar itibarıyla da azalma eğilimindedir. Söz konusu oranın düşük olması kadınlardan, özellikle de düşük eğitilmiş kadınlardan kaynaklanmaktadır. İşgücüne katılma oranının düşüklüğünün nedenleri genel olarak; yüksek nüfus artış hızı, tarımsal istihdamın azalma eğilimi sonucu artan kente göçün özellikle kadınların işgücünden çekilmesine neden olması, yaşanan ekonomik krizler, ortalama eğitim süresinin uzaması, yüksek işsizlik ortamında kişilerin özellikle kadınların iş bulmaktan ümitlerini kesip iş aramamaları, erken emeklilik ve işgücünün eğitim seviyesinin düşüklüğüdür. Okullaşma oranlarının artması, eğitim süresinin uzaması ve kırsal alandan kente göç, kısa dönemde işgücüne katılma oranını düşürmekle birlikte, bu faktörlerin orta ve uzun dönemde işgücüne katılma oranını artırması beklenmektedir (Rosetta, 2006: 16).

TÜİK 2013 Yılı verileri kır ve kent ayrımı yapılarak incelendiğinde, kentsel yerlerde işgücüne katılma oranı 0,2 puanlık azalışla %44,8, kırsal yerlerde ise 0,2 puanlık azalışla %50,3 şeklinde gerçekleşmektedir. İşgücünün eğitim ve yaş dağılımları dikkate alındığında; toplam işgücünün %17,2’sini 15–24 yaş grubundakiler oluşturmaktadır. Lise altı eğitilmişlerde işgücüne katılma oranı %45 iken yükseköğretim mezunlarında bu oran %78,4’tür. Yine lise altı eğitilmişlerde erkeklerin işgücüne katılma oranı %69,4 iken, kadınlarda %20,1’dir. Lise ve dengi okul mezunlarında erkeklerde işgücüne katılma oranı %71,1 iken, kadınlarda %31,7’dir. İşgücüne katılma ile alınan eğitim arası ilişki lise ve dengi okullardan mezunlar ile yükseköğretim mezunları karşılaştırıldığında daha net olarak açığa çıkmaktadır. Yükseköğretim mezunlarında erkeklerde işgücüne katılma oranı %83,6 iken, kadınlarda %70,6’dır (TÜİK, HHİA, 2008).

2012 yılında ise, işgücüne katılma oranı % 50,3’e yükselirken, işgücü sayısı 27 milyon 339 bin kişiye ve Türkiye’de çalışma çağındaki nüfus 54.724 bine çıkmıştır. Erkeklerde işgücüne katılma oranı %71’e düşmüş, kadınlarda ise işgücüne katılma oranı %29,5’e yükselmiştir (Diriöz, 2013). Aşağıdaki tablo 3’de TÜSİAD’ın yıllara göre işgücüne katılma oranını tahminleri ile TÜİK’in elde ettiği verileri karşılaştırmaktadır.

Tablo 3: Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranları (%) ve Cinsiyete Göre Dağılımı

Yıl/Tahmin	Erkek	Kadın	Yıl/Gerçekleşme	Erkek	Kadın	Genel
1990	84	33	1990	74.0	33.0	53.5
1995	83	33	1995	71.0	31.0	51.5
2000	78	34	2000	73.7	26,6	50,1
2005	77	35	2005	72.2	24.8	48.5
2008	77	35	2008	69.9	24.1	46,7
2012	77	35	2012	71.0	29,5	50,3

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri,

3.2.3. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Özellikleri

Türkiye’de işgücü piyasasının özellikleri incelendiğinde görüleceği üzere, gençler, kadınlar ve erkeklerin işgücüne katılım oranı yanında, diğer yapısal özellikler de önem taşımaktadır. Türkiye’de işgücüne dahil olmayanların 1990 yılında yüzde 17,7’si ve 2005 yılında yüzde 21,6’sı hane halkı reisidir. 1990 yılında işgücüne dâhil olmayanların yüzde 22,8’i erkek ve yüzde 77,2’si kadın iken, 2005 yılında bu oranlar sırasıyla yüzde 28,3’ erkek ve yüzde 71,7’dir. 1990-2005 yılları arasında işgücüne dahil olmayanlar içerisinde en büyük grup ev işleri ile meşgul kadınlardır. Bu grubun payı söz konusu dönem içerisinde azalmakla birlikte hala yüksektir.

Aşağıdaki Tablo 4’te de görüleceği üzere; 2011 yılı verilerine göre, Türkiye nüfusunun 72 milyon 421 bin olduğu, bu nüfusun 35 milyon 930 bini erkek, 36 milyon 489 bini ise kadındır. İstihdam dağılımı sırasıyla; istihdam edilmiş erkek nüfusu 17 milyon 623 bin, kadın nüfusu 7 milyon 330 bin, genç nüfus 3 milyon 983 bindir. Ülkemizdeki Mevsimsel olarak çalışanların nüfus içindeki payı kadınlarda 33 bin erkeklerde 4 bindir.

Tablo 4: Türkiye İşgücü Piyasasının Özellikleri

Kaynak: TÜK.

	GENÇ NÜFUS		ERKEK		KADIN		TÜRKİYE	
	Bin kişi	%değişim	Bin kişi	% değişim	Bin kişi	%değişim	Bin kişi	% değişim
Temmuz 2011 itibariyle								
Nüfus	11.538	-12	35.930	516	36.489	533	72.421	1.049
15 +yaş nüfus	11.538	-12	26.341	524	27.294	538	53.635	1.063
Toplam istihdam	3.983	167	17.623	921	7330	554	24.953	1.475
Tam zamanlı istihdam	3.901	189	17.271	1.007	7.143	585	24.414	1.592
İşsizler	890	-32	1.567	-290	942	17	2.509	-273
İşgücüne dâhil olmayanlar	6.666	-146	7.151	-107	19.022	-32	26.173	-139
İş bulma ümidi olmayan	-	-	324	-17	252	-29	576	-46
Mevsimlik çalışan	-	-	4	-3	33	-1	37	-4
Ev kadını	-	-	-	-	11.603	-87	11.603	-87
Öğrenci	-	-	1.961	-7	1.902	125	3.862	117
Emekli	-	-	2.820	-35	787	61	3.606	26
Çalışamaz	-	-	2.186	1	1.213	-30	3.399	-29
İşgücü katılma oranı (%)	42.2	1.2	72.9	1.0	30.3	1.5	51.2	1.2
İşsizlik oranı(%)	18.3	-1.2	8.2	-1.8	11,4	-0.6	9.1	-1.5
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	22.8	-1.5	9.6	-2.1	18.8	-1.1	11.8	-1.8

Bunun sebebi kadınların tarımsal sektörde hasat döneminde istihdam ediyor olmasındandır. Ülkemizde, işgücüne dahil olamayanlar arasında en yüksek kesim maalesef, 19 milyon 022 bin kişi ile bayanlardır. Bunun sebebi, bayanların eğitim seviyesi düşüklüğü, kırsal kesimde yaşayan bayanların işgücüne dahil edilmemiş günlük işlerde çalışıyor olması ve ataerkil aileye sahip olmasından sadece erkeğin işgücüne dahil olması gibi sebepler sayılabilir. İşsizlik oranının genç nüfusta fazla olmasının başlıca sebebi ise eğitilmiş genç sayısının yüksek oluşu bunun yanında istihdam alanlarının oluşturulamamasıdır.

3.2.4. İşsizlik ve İstihdam Oranları

Ülke genelinde işsizlik ve istihdam oranları yıllık ve üçer aylık dönemler itibariyle açıklanmakta olup, ilk defa 2009 yılının ikinci çeyreğinden itibaren illere göre

işsizlik, istihdam ve işgücüne katılım oranlarının açıklanması memnuniyet verici bulunmuştur.

İllere göre işsizlik, istihdam ve işgücüne katılım oranlarına bakıldığında bir takım çelişkilerin olduğu göze çarpmaktadır. Ekonomisinin zayıf ve özel sektörün yeterince güçlü olmadığı illerde işsizlik oranlarının düşük olduğu görülmektedir. Özellikle, 1960'lardan günümüze kadar yoğun bir şekilde yaşanan iç göçün analize dâhil edilmemesi nedeniyle fotoğrafın net bir şekilde görülemediği düşünülmektedir. Ayrıca ilin özel sektörünün sektörler itibariyle dağılımı, yıllık ihracatı, istihdamı, küçük-orta-büyük işletmeleri gibi unsurların çalışmaya dâhil edilmesinde yarar görülmektedir. Böylelikle daha sağlıklı analizler yapılmak suretiyle rasyonel politikaların uygulanması mümkün olabilecektir. TÜİK tarafından gerçekleştirilen söz konusu çalışmanın, işsizler, işçiler ve işverenler gibi işgücü piyasası bilgilerini bünyesinde barındıran İŞKUR ile ortaklaşa yürütülmesi halinde birçok eksikliğin ortadan kalkacağı tahmin edilmektedir.

3.2.5. İşsizlerin ve İstihdam Edilenlerin Eğitim Düzeyi

Türkiye'de istihdam ve eğitim arasında etkin bir ilişkinin kurulamaması, işgücü piyasasında talep edilen ve arz edilen beceriler arasında dengesizliklere yol açmaktadır. Ekonominin ihtiyaç duyduğu alanlarda ara eleman temininde zorluklar yaşanmaktadır. Bununla birlikte, mesleki eğitim mezunlarının işsizlik oranları da yüksektir. Bunun nedenleri, mesleki eğitimin işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda verilememesi ve işverenlerin talep ettikleri nitelikte işgücü bulamamasıdır. Ayrıca işverenler talep ettikleri işgücü niteliklerini işgücü piyasasına tam olarak yansıtamamaktadır. Türkiye'de 2005 yılında işgücünün yüzde 67,3'ü, istihdamın yüzde 68'i ve işsizlerin yüzde 60,5'i lise altı eğitim seviyesindekiler ve okur-yazar olmayanlardan oluşmaktadır. Eğitim seviyeleri itibarıyla bakıldığında yüksekokul ve fakülte mezunları dışında kalan gruplarda eğitim seviyesi yükseldikçe işsizlik oranı da yükselmektedir. Ancak eğitim seviyesi yükseldikçe özellikle yüksekokul ve fakülte mezunları için işgücüne katılma ve istihdam oranları da artmaktadır.

3.2.6. İşsizlerin ve İstihdam Edilenlerin Yaş İtibariyle Durumu

Yaş grupları itibariyle işsizlik oranları incelendiğinde dikkatler "genç işsizliği" üzerinde Türkiye'de işsizlikten en çok etkilenen kitle olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 5: Yaş Gruplarına Göre İstihdam İşgücü Piyasası

YAŞ	GENEL GÖRÜNÜM							ORANSAL DAĞILIM			
	Kurumsal. olmaya çalışma çağ.nüfus	İşgücü	İstihdam	İşsizlik	İKO%	İ.O%	İST%	Kurumsal. olmaya çalışma çağ.nüfus	İşgücü %	İst %	İşsizlik %
15-19	6.151	1.681	1.351	330	27.3	20	22	12.11	1.06	6.37	12.64
20-24	5.340	2.700	2.133	567	50.6	21.	39.9	10.52	11.34	10.06	21.72
25-29	6.350	3.979	3.454	525	62.7	13	54.4	12.51	16.71	16.30	20.11
30-34	5.666	3.598	3.249	349	63.5	9.7	57.4	11.6	15.11	15.33	13.37
35-39	5.221	3.324	3.050	274	63.7	8.2	58.4	10.28	13.96	14.39	10.49
40-44	4.615	2.833	2.615	218	61.4	7.7	56.7	9.09	11.90	12.34	8.35
45-49	4.184	2.209	2.042	167	52.8	7.6	48.8	8.24	9.28	9.63	6.40
50-54	3.535	1.500	1.398	103	42.4	6.8	39.5	6.96	6.30	6.60	3.94
55-59	2.782	894	841	53	32.1	6	30.2	5.48	3.76	3.97	2.03
60-64	2.120	523	503	19	24.7	3.7	23.7	4.180	2.20	2.37	0.73
65+	4.809	563	558	6	11.7	1	11.6	9.47	2.37	2.63	0.23
TOP	50.772	23.805	21.194	2.611	46.9	11	41.7	100	100	100	100

Kaynak: TÜİK 2012 Verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıdaki Tablo 5’de dikkat çekici bir diğer nokta da yaş ile işsizlik oranı arasında ters yönlü bir ilişkinin bulunmasıdır. Yaş grupları arttıkça işsizlik oranları azalmaktadır. En yüksek işsizlik oranları genç nüfusta, en düşük işsizlik oranları en yaşlı nüfusta görülmektedir. Yaş gruplarına göre işsizlikten en çok etkilenenler gençlerdir.

İşgücü faktörü, ekonomik kalkınmanın “olmazsa olmaz” unsurlarının başında gelir. Yeterli sayıda ve nitelikli işgücüne sahip ekonomilerin kalkınma yarışında avantajlı konumda oldukları gözlenmektedir. Türkiye işgücü piyasasında; genel olarak hızlı nüfus artışı, tarım sektöründeki çözülme, kayıt dışı istihdam, bölgesel gelişmişlik farkına bağlı olarak yaşanan göçler, İç Anadolu'nun doğusu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde özel sektörün zayıflığı, gençlerde işsizlik oranının yüksekliği, kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğü, istihdam edilen işgücünün eğitim düzeyinin düşük olması gibi işgücü piyasasının yapısal özellikleri işsizlik ve istihdam sorununun çözümünü daha da zorlaştırmaktadır (Biçerli, 2004: 232).

3.3. Türk İşgücü Piyasasının Genel Özellikleri

Türkiye'nin en önemli sosyal politika probleminin işsizlik olduğunu iddia etmek herhalde abartılı bir tespit olmasa gerek. Rakamlar bize açık bir biçimde işsizliğin Türkiye'de kronik bir hal aldığını ve bu sürecin devam ettiğini göstermektedir. Ancak işsizlik sorununun çözümüne yönelik olarak ciddi politikaların üretildiğini de iddia etmek mümkün değildir (Hekimler, 2008: 185).

3.3.1. İstihdamın Sektörel Dağılımı

Türkiye'de istihdamın sektörel yapısı sürekli bir değişim içindedir. Yıllara göre bu değişim; genel olarak tarım sektöründen sanayi ve hizmetler sektörüne doğru geçiş şeklinde görülmektedir. Türkiye işsizlik sorunu yanında istihdam sorunu da yaşayan bir ülkedir. Verimliliğin çok düşük olduğu tarım sektöründe geniş bir işgücü barınmaktadır. Ayrıca, uygulanan tarım politikaları ile üretici gelirlerinde istikrar sağlanamamakta olup, tarımdan kazanılan artı değerlerin sermaye birikiminin oluşumuna katkı sağlayacak politikaların uygulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Tarım istihdamının azalması kırdan kente göçü beraberinde getirmekte, kentsel alanlarda istihdam artmaktadır. İstihdamın sektörel dağılımında 2000 yılından itibaren tarım ağırlıklı yapıdan, hizmet ağırlıklı bir yapıya doğru bir geçiş gözlemlenmektedir. Türkiye'de istihdamın dağılımında tarım sektöründeki azalışın hizmet sektöründeki artışla dengelendiği söylenebilir. Hizmetler sektörünün ağırlıklı olarak sermaye

yoğun teknolojiye açık olmaması nedeniyle işgücü tasarrufunun olmayacağı, dolayısıyla söz konusu sektörde net istihdam artışlarının görülebileceğini söylemek mümkündür. Türkiye’de ekonominin potansiyeline paralel olarak uzun dönemde istihdamın lokomotifinin hizmetler sektörü olacağı öngörülmektedir. Diğer taraftan ülkemizin sanayi sektöründe istihdam edilen işgücü %20-25’ler düzeyinde dalgalanmakta ve bu oranın güçlü ekonomiler ortalaması olarak görülmektedir. Ancak, sanayi sektöründe istihdam edilen işgücünün niteliğinin artmasına ve diğer ekonomi politikalarına paralel olarak güçlü ekonomiler ile rekabet edebilmesi ve pek tabii ki ihracat kapasitesinin artırılması kısa, orta ve uzun vadede ülkemiz ekonomisi açısından nazik bir konu olarak önemini korumaktadır (TUİK, 2008).

Türkiye’de işsizliğin farklı yapısal sorunlarının bulunmasıdır. Bu yapıda, Türkiye genç bir nüfusa sahip olduğundan, emek piyasasına yeni girenlerin sayısı oldukça yüksektir. Bu kadar yüksek bir işgücüne iş yaratılması için bütüncül bir istihdam stratejisi izlemek gerekmektedir. Ancak, bu henüz gerçekleşmemiştir. İstihdam hizmeti sunan kamu ve özel kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi, işgücünün eğitim düzeyinin yeni eğitim teşvikleri ile yükseltilmesi, tarım sektöründe istihdamın ağırlıklı payının azaltılması ve verimliliğin sağlanması, çalıştığı olduğu halde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayanların oranının azaltılması ve vergi oranlarını düşürülmesi, istihdamda özel olarak korunması ve iş olanaklarının artırılması gereken, kadın, engelli, eski mahkum ve genç işçiler için geliştirilmesi gereken AİS kapsamında bir ulusal istihdam politikasının uygulamaya geçirilmesine acil olarak gereksinim duyulmaktadır (Ceylan-Ataman, 2003, 3-4).

Ulusal İstihdam Stratejisi’nin temel unsurlarının genel olarak AİS ilkelerine dayanması gerekmele birlikte, aşağıda belirtilen sorunlara dönük özel hedefler de içermeli ve şu konulara çözüm getiren ilkelerden de oluşmalıdır. Bu ilkeler;

- 1-İşsizliğin azaltılması ve tam istihdamın sağlanması,
- 2-Beşeri sermayenin ve işgücü nitelik düzeyinin geliştirilmesi,
- 3-İşte kalite ve verimliliğin artırılması,
- 4-Girişimciliğin ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesi,
- 5-Gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişme farklarının azaltılması, kayıt dışı ekonominin küçültülmesi ve “düzgün iş”lerin çoğaltılması.

Ulusal İstihdam Politikaları, aşağıda belirtilen önlemleri içermelidir;

- 1-Üretim üzerindeki vergi yükü mutlaka makul düzeye indirilmeli,

2-İstihdam vergileri OECD ortalamasına indirilmelidir.

3-SGK primi işçi ve işveren payı yanında kurum kaynaklarından da sisteme katkıda bulunulmalı ve makul bir geçiş dönemi içinde katkı oranları düşürülmeli,

4-Yaratılan her ek istihdamı, vergi, sigorta primi, enerji bedeli vs. açısından destekleyen etkin bir teşvik sistemi uygulanmalıdır. Ücret üzerinden alınan gelir vergisine ilişkin “özel indirim” yeniden yürürlüğe konularak ücretler üzerindeki vergi yükü hafifletilmelidir. İşletmeler üzerindeki sosyal yükler, rekabet etme ve istihdam yaratma hedeflerini gerçekleştirmeye imkan tanıyacak bir düzeye çekilmeli ve teşvik edici yönü ağır basan bir yaklaşımla ele alınmalıdır (Özcüre, 2010: 541).

Tablo.7. İstihdam Edilenlerin Sektörel Dağılımı

YILLAR	TOPLAM	TARIM	%	SANAYİ	%	İNŞAAT	%	HİZMET	%
1990	18.539	8.691	46.9	2.844	15.3	892	4.8	6.111	33
1995	20.586	9.080	49	3.295	17.8	1.238	6.7	6.974	37.6
2000	21.581	7.769	41.9	3.811	20.6	1.364	7.4	8.638	46.6
2005	20.067	5.154	25.7	4.178	20.8	1.107	5.4	7.736	51.7
2006	20.423	4.907	24	4.269	20.9	1.196	5.9	7.948	52.4
2007	20.438	4.867	23.5	4.314	20.8	1.231	5.9	8.122	52.8
2008	21.194	5.015	23.7	4.441	21.0	1.241	5.9	8.134	52.1
2009	21.277	5.252	24.77	4.130	19.4	1.249	5.9	10.664	50.0
2010	25.873	5.905	25.2	4.498	26.2	1.524	48.6	11.054	49.50
2011	26939	6.292	38.1	4.657	29.7	1.775	55.1	11.762	52.12

Kaynak: TÜİK 1990-2011 Hane halkı İşgücü Anket Sonuçlarından yararlanılarak oluşturulmuştur

Yukarıdaki Tablo 7’de görüldüğü üzere; istihdamın sektörel dağılımına bakıldığında tarım sektöründe azalma, sanayi, hizmet ve inşaat sektöründe artış gözlenmektedir. Nüfusun Sektörler arasında en fazla hizmet sektöründe artış olmasının başlıca sebepleri işlerin niteliğinin değişmiş olması, eğitim seviyesi yükseldikçe bilek gücü yerine bilgi gücü istihdam edilir olması, gelir düzeyi açısından diğer sektör çalışanlarına göre daha tatmin edici ücret almaları ve bazı hizmet sektörü diye geçen kalifiye eleman gerektirmeyen iş kollarında kayıt dışı olarak çalışarak vergiden kaçınmayı tercih etmeleri gibi sebepler sıralanabilir.

3.3.2.Uzun Dönemli İşsizler

Uzun süreli işsizliğin tanımlanması ile ilgili farklı görüşler bulunmakla birlikte, bu konuda başvurulacak en güvenilir tanımlama Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO)' nün yaptığı tanımlamadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün işgücü piyasası ve istihdama ilişkin yayınladığı bir çok araştırma ve raporda uzun süreli işsizlik, kişilerin işsiz kalma süresi esasa alınmak suretiyle tanımlanmaktadır. Bu çalışmalara göre bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlar "uzun süreli işsiz" olarak tanımlanmaktadır. Uzun süreli işsiz kavramına işgücü piyasası içerisinde mevcut olan işsizlerden bir yıl veya daha uzun süredir işsiz olanlar girmektedir. Türkiye hızla artan ve genç bir nüfusa sahip olmasına rağmen, ekonomik alanda nüfus artışı ile orantılı istihdam artışı sağlanamamaktadır. Her gün işgücüne eklenen yeni bireylerle genişleyen işgücü arzı karşısında sınırlı işgücü talebi uzun süren yapısal işsizliğe zemin hazırlamaktadır.

İşsiz kalma süresinin çalışmalarda bir kriter olarak ele alınması işsizliğin boyutlarının belirlemek bakımından son derece önemlidir. Çünkü işsiz kalınan süre uzadıkça işsizlik problemi yapısal bir hal almakta ve işsizlik sorununun çözümü zorlaşmaktadır. İşsizlik süresinin uzaması ve bir yılı aşması kişilerin iş bulma ümidini kırmakta, mesleki becerilerini körlemesine neden olmakta ve çalışma disiplininin uzaklaştırmaktadır. Uzun süreli işsizler belli bir süre sonra iş aramaktan vazgeçmekte ve işgücü piyasasının dışına çıkmaktadır. Böyle bir durumda uzun süreli işsizleri yeniden istihdam etmek hem daha fazla bir süreyi almakta, hem de çok yüksek toplumsal ve ekonomik maliyetlere yol açmaktadır. Sonuç olarak düşük eğitim seviyesine ve istihdam edilebilirlik bakımından düşük vasıf ve niteliklere sahip olanlar

uzun süreli işsizlikten çok daha fazla etkilenmektedirler. Ülkemizde uzun dönemli işsizliğin düşük olmasının nedenleri arasında; birincisi vasıfsız işgücünün veya düşük eğitilmiş işgücünün kayıt dışı veya asgari ücret düzeyine yakın bir ücret düzeyinde çalışmasıdır. İkincisi ise, istihdam edilen işgücünün yaklaşık % 30' unun tarım sektöründe olduğu ve tarımın büyük ölçüde işsizliği ve uzun dönemli işsizliği gizlemekte ve bu durumda uzun süreli işsizlik oranını düşürmesidir

3.3.3.Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam kavramı esas itibariyle üretimin temel unsuru olan emek faktörünü kapsamaktadır. İstihdam ile ilgili yükümlülüklerin kısmen veya tamamen kamu otoritelerinin bilgisi dışında gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir. Kayıt dışı istihdam; çalışanların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi nedeniyle vergi ve sosyal güvenlik primleri vb. gibi yasal yükümlülüklerden kaçınılması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Hızlı nüfus artışı, bölgesel geri kalmışlık, iç göç nedenleriyle artan işsizlik herhangi bir işte çalışmayı zorlaştırmaktadır. Düşük nitelikli nüfusun köyden kente göçü, kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü kayıt dışı istihdamı artıran nedenler arasında sayılabilir (ÇSGB, 2004: 27).

Kayıt dışı istihdamın önde gelen nedenleri arasında; 1-İşçi maliyetlerinin (istihdam vergileri) yüksek olması, 2-Bürokratik işlemlerin fazlalığı, 3-Etkin denetimin gerçekleştirilememesi, 4-Tarafların bilgilendirme ve bilinçlendirilme konularındaki eksikliği, 5-Sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterince cazip görünmemesi, 6-İşsizlik oranının yüksekliği ve istihdamın katma değerinin düşük ve eğitimsiz olması, 7-Kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, 8-Çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişimler, 9-Sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler ve 10-Gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik olarak sıralanabilir

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın bir çok oluşum nedeni bulunmaktadır. İstihdam üzerindeki vergilerin aşırı yüksek olması kayıt dışılığı teşvik eden en önemli nedenlerden biri olarak görülmektedir. Türkiye’de nüfus artışının hala yüksek olmasına karşın formal istihdamdaki artış hızı bunun altındadır. Kayıt dışı istihdama ilişkin en önemli veri kaynağını TÜİK tarafından uygulanan işgücü anketleri oluşturmaktadır. Hane halkı işgücü anketinde kayıt dışı istihdam, kişinin yaptığı işten dolayı Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) kayıtlı olmayanlar olarak tanımlanır. Türkiye’de kayıt dışı istihdam payının bu kadar yüksek olmasında ve giderek artmasında rol oynayan bir çok neden bulunmaktadır. Bu nedenler özellikle düşük üretim faaliyetleri içinde yer alan küçük işyerleri için geçerlidir. Küçük işyerleri, kayıt dışı faaliyet göstererek sosyal sigorta primleri, kurumlar vergisi, katma değer vergisi gibi vergilendirmeden kaçınma eğilimindedirler. Kayıt dışı çalışan işyerlerinde genellikle verimliliğin düşük ve ödenen ücretler de kayıtlı işyerlerinde ödenenin altında olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, Türkiye’de kayıtlı işletmeler de vergilerden ve birtakım formalitelerden kaçınmak için gelirlerini ve çalıştırdıklarını olduğundan az göstererek kayıt dışı sektöre katkıda bulunmaktadır (Ercan, 2007: 32).

Sonuç olarak şimdiye kadar Hükümetlerin kayıt dışı istihdam konusuna gerekli önemi vermedikleri, adeta kayıtsız kalarak bir politikasızlığın hüküm sürdüğü gözlemlenmektedir. Dolayısıyla daha baştan kamu kurum ve kuruluşlarının kapsamlı araştırma-analizler yaparak bir politika çerçevesinde kayıt dışı istihdamı önleme konusunda samimi ve tutarlı olmaları icap etmektedir (ÇSGB, 2004: 27).

Türkiye’de kayıt dışı olarak çalışan 1 milyon üzerindeki yabancı göçmen işçinin bulunduğu TÜİK’in 2010 verilerinden anlaşılmaktadır. Aynı yıl itibariyle 22.594.000 olan toplam istihdamdakilerin içinde 9.328.000 kişinin kayıt dışı çalıştığı ve oranının %41,22’ye ulaştığı belirlenmiştir. Kayıt dışı çalışanların 3.349.000’i ücretli, 325.000’i işveren, 3.031.000’i kendi hesabına çalışan ve 2.624.000’i ise ücretsiz aile işçisi kategorisindedir. Kırdan kente göç edenlerin vasıf eksikliği nedeniyle kentlerde güvenceli ve düzenli işlere kavuşamaması işsizlik ve kayıt dışılığı artırmaktadır. Türkiye’de işgücü uluslar arası işbölümü içinde düşük teknoloji, düşük katma değerli ve emek yoğun sektörlerde yoğunlaşmaktadır. Daha düşük vasıflı emek istihdamı nedeniyle de toplam üretim maliyetleri içinde işgücü maliyetleri göreceli olarak daha yüksektir. Kayıt dışı ve işgücü maliyetleri ülkemizin uluslar arası rekabette başvurduğu en önemli unsur haline gelmektedir. Bu süreçte yaşanan işsizlik oranı 2010 yılı

itibariyle %11,9 gibi yüksek bir rakama işaret etmektedir. Tarım dışı işsizlik oranı ise daha yüksek ve %14,8 olarak gerçekleşmiştir. Bir yıl ve daha uzun süreli işsizlerin %11,4'ü daha önce bir işte çalışmamış ve %61,3'ü lise altı eğitime sahiptir (Erdoğan, 2013: 158).

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadelede AB ülkeleri gibi, hem kayıt dışılığın önlenmesine, hem de kayıtlı ekonomiye geçişin özendirilmesine yönelik tedbirler bir arada uygulanmalıdır. Ücret sistemi, verimlilik, rekabet gücü ve istihdamı esas almalı; ücret-verimlilik ilişkisi kurulmalıdır. İşçi çalıştırmaya ilişkin olanlar da dahil işletmelerin tabi olduğu tüm formaliteler tek bir hizmet biriminde tamamlanmalı; resmi makamlara verilen muhtelif bildirimler tekleştirilerek kolaylaştırılmalı; özellikle SGK ve vergi hizmetleri yerel bürolar açılarak işyerleri açısından kolay ulaşılabile hale getirilmelidir. İşyerlerinin üretim ihtiyaçlarına duyarlı bir genel ve mesleki eğitim sistemi oluşturulmalı; Mesleki Yeterlilik Kurumu etkin olarak faaliyetlerini sürdürmelidir. İşsizlik Sigortası Fonu kaynakları amaçları doğrultusunda ve etkin olarak kullanılmalıdır (Özcüre, 2010: 541).

3.3.4. Bölgesel Gelişmişlik Farkı ve Göç

İstihdamın sektörel dağılımı, illerin temel ekonomik faaliyetlerinin yapısının bir göstergesidir. Modern tarımsal üretim tekniklerinin kullanılmadığı ve buna bağlı olarak, tarımsal verimliliğin düşük olduğu görece geri kalmış yörelerde, tarım kesiminde çalışanların, toplam istihdam içerisindeki payının görece olarak yüksek olduğu gözlenmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmeyle birlikte, toplam istihdam içinde, tarım sektörünün payı görece olarak gerilerken, sanayi ve hizmetler sektörlerinin payı artmaktadır. İnsanların, bölgelerin gelişmişlik farkları, işsizlik, bireylerin daha fazla gelir elde etme ve daha yüksek refah seviyesine ulaşma gibi nedenlerle geri kalmış bir bölgeden gelişmiş bir bölgeye göç etmeleri söz konusu olabilmektedir (Yüceol, 2009: 12).

Ülkemizde bölgesel gelişmişlik farkları nedeniyle genel olarak doğudan batıya doğru göç yaşanmaktadır. Göç şehirleşmeyi artırdığı kadar birçok sosyal problemi de şehirlere taşımakta, şehirlerin genel yapısını etkilemektedir. Bu sorunların başında eğitim ve sağlık hizmetlerinin yeterince karşılanamaması, belediye hizmetleriyle ilgili sorunların artması, ücretlerin düşmesi, kayıt dışı istihdamın artması, konut ve altyapı

yetersizliği, betonlaşma gibi sorunlar gelmektedir. Bir bölgede nüfusun artması, fiyat artışlarını da beraberinde getirmektedir. İnsanların açıkta barınmaları söz konusu olmadığı için gelirlerine göre, hazine arazileri üzerine kaçak ve ucuz oturma yerleri yaparak gecekondulaşmaya neden olunmaktadır. Bu gecekondularda genellikle ulaşım, haberleşme ve sağlık hizmetleri yetersizdir. Ülkemizde özellikle İç Anadolu'nun doğusu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde, başka bir deyişle Sivas-Erzurum-Van-Urfa hattında acilen kapsamlı istihdam odaklı "Ekonomik Kalkınma Programı" yürürlüğe konulmalıdır. Söz konusu bölgesel programda yer alması gereken hedefler arasında şunlar sayılabilir; Bölgede otonom yatırımlara öncelik verilerek genel yaşam kalitesinin artırılması, Kamu destekli projeler uygulamak suretiyle işsizliğin önlenmesi ve istihdam imkânlarının artırılması, Girişimciliğin desteklenmesi ve özel sektörün geliştirilmesi, Bölgenin ülke üretimine katkı sağlaması ve ihracat yapma kapasitesinin artırılması, Zengin yer altı ve yerüstü kaynaklarının harekete geçirilmesi, Göçün önlenerek metropol bölgelerdeki nüfus yoğunluğunun azaltılması vb. (Uzay, 2005: 48).

3.4. Türkiye-AB İlişkileri ve İstihdam Boyutu

Türkiye-AB İlişkilerinin başlangıç döneminde, işgücü piyasası açısından önemli olan husus, Türkiye'nin başvurusunun yapıldığı 1959 yılından itibaren yurt dışına göç olgusunun da başlamış olmasıdır. Gerçi, AB ile Türkiye'nin Ortaklık İlişisini başlatan Ankara Antlaşması, 1963 yılında imzalanmadan önce o zamanki AB üyesi ülkelere İkili İşgücü Sevk Anlaşmaları kapsamında işgücü göçü başlamıştı ve uluslararası anlaşma kapsamında işgücü göçünün kuralları düzenlenmişti. Özellikle, Federal Almanya'ya daha büyük oranda yönelen Türk işgücü göçü diğer ülkeler de yönelmiştir. AB boyutu işgücü göçü açısından daha sonra gündeme gelmiş ve ilişkilerin en önemli köşe taşlarından birisini ve sorun alanını oluşturmuştur.

3.4.1. Ankara Anlaşması

1957 yılında AET'yi kuran Roma Antlaşması'ndan kısa bir süre sonra, 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye üyelik için başvurdu. Bu başvuruda AET cevabı ise, Türkiye'nin şartları tam üyeliğe elverişli olana kadar aday ülke statüsüne

verecek bir anlaşma yapılmasıydı. Türkiye ile AET bu amaçla 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Antlaşması imzalamıştır (Tekil, 1993: 127). 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren anlaşmayla asıl hedefi, üç aşamalı bir gümrük birliğinden sonra Türkiye'nin topluluğa tam üyeliğiydi. Bu aşamalar sırasıyla;

1) Hazırlık aşaması ; (5-8) yıl bu aşamada Türkiye'nin dört ana tarım ürününe gümrük vergisi kotalarını uygulamasını kapsamaktadır.

2) Geçiş aşaması; (12-20) yıl bu aşamada Türkiye'yi Gümrük Birliğine tam olarak hazırlamak ve ortak dış tarifeye adapta etmek için düzenlenmiştir.

3) Son aşama; Türkiye ile topluluk arasında tam gümrük birliğinin tesisini, Türkiye'yi ortak tarım politikasına entegre etmeyi ve Türk Vergi Sistemini topluluk vergi sistemini ile uyumlu hale getirmeye çalışmaktır.

Ankara Antlaşması'nın ilkeleri;

1-Hızlandırılmış bir ekonomik kalkınma ve uyumlu bir biçimde ticaretin artırılması ve Türk ekonomisi ve topluluk üyesi devletler ekonomileri arasındaki açığı kapatmak,

2-Türk halkı ile AT üyesi ülke vatandaşları arasında sıkı bağlar kurmak,

3-Türk halkının yaşam standartlarını yükseltilmesi çabası destek vermek suretiyle Türkiye'nin ilerde topluluğa tam üye olmasını kolaylaştırmak ve

4-Roma Antlaşması'nın esinlendiği ülküyü birlikte izleyerek, barış ve hürriyet güvencesini pekiştirmektir (ABGS, 2001).

1963 Ortaklık Antlaşması ve 1970 tarihli Katma Protokol ile 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği Kararı ve devamında, 2001 yılında kabul edilen Ulusal Program, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. (Özcüre, 2010: 570-571).

3.4.2. Katma Protokol

13 Kasım 1970 tarihli Katma Protokol, Gümrük Birliğinin nasıl tesis edileceği detaylarıyla birlikte düzenlendi. Gümrük birliği esasına dayandırılmış bulunan ve 64 maddeden meydana gelen katma protokol malların serbest dolaşımı gerçekleştirecek usul ve esaslar, sıra ve süreler dahil olmak üzere, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı, ulaştırma rekabet, vergileme ve mevzuatın

yakınlaştırılması, ekonomi ve ticaret politikalarının uyumlu hale getirilmesi konuları hükme bağlanmaktadır (DPT, 1999: 333)..

Türkiye açısından, AB ile tam üyelik amacıyla sürdürülen ilişkilerin “serbest dolaşım hakkının” kazanılması ile sonuçlanması çok önemlidir. Bu açıdan, hem AB tarafında Türk vatandaşlarına serbest dolaşım haklarının tam ve eksiksiz olarak tanınması hem de ülkemizde AB vatandaşlarının çalışma ve ikamet haklarının tanınması açısından Birlik müktesebatına uyum sürecinde yapılması gereken yasal değişikliklere ve diğer izlenecek politikalara gereksinim duyulmaktadır. Türkiye ile o zamanki adıyla AET arasında AA (1963) ve KP (1970) hükümleri uyarınca, 12 yıllık kademeli olarak bir geçiş süreci sonucunda, 1986 yılı Aralık ayı başından itibaren serbest dolaşımın başlaması öngörülmüştür. Bu konuda 1970’li yıllarda başlatılan çalışmalar, değişen konjonktürel koşullar nedeniyle hedeflendiği gibi 1 Aralık 1986 itibariyle sonuçlandırılmamıştır. Bu doğrultuda, 1976 ve 1980 yılında alınan 3 adet, AB-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) ile ilk ve ikinci kademelerin düzenlenmesiyle uygulama kısmen başlatılmıştır. Ancak, bu düzenlemelerin devamı gelmemiş ve AB ile Gümrük Birliği (GB) başlatılmış olmasına rağmen emeğe serbest dolaşım hakkı tanınmamıştır. AB serbest dolaşım sistemine tam bir uyum açısından, Türkiye’nin 1996 yılından günümüze kadar kesintisiz olarak uyguladığı GB kapsamında, başlayan müzakerelere ve AB Adalet Divanı’nın (ABAD) Türk işçiler hakkında verdiği lehte kararlara konu olmasına rağmen, öncelikle, devam eden vize uygulamasının acil olarak kaldırılması gerekmektedir (Özcüre, 2010: 4).

3.4.3. İkinci Mali Protokol

Türkiye’nin kalkındırılmasını hızlandırmak amacıyla Katma Protokol ile birlikte imzalanan İkinci Mali Protokol ile AB tarafından Türkiye’ye 195 milyon ECU’luk bir kredi açılmaktadır. Söz konusu kredinin şartları doğrultusunda düşük karlı ya da karsız sosyal amaçlı ve uzun vadeli yatırımlar için 8 yıl ödemesiz 30 yıl vade ve % 2.5 faiz oranı uygulanacak normal karlılıktaki projeler için ise vade ödemesiz dönem projeye göre tespit edilecek faiz oranı ise %4.5 olacaktır. Mali Protokol’ün 8. maddesine göre AET ayrıca 25 milyon ECU’luk ek bir kredi açma imkanlarını da araştıracaktır. Aralık 1982 tarihinden itibaren kullanılan 195 milyon

ECU'luk kredinin, 175 ECU'luk kısmı kamu kesimine 20 milyon ECU'luk kısmı ve ek 25 milyon ECU kredi ise özel sektör tarafından kullanılmıştır (Bozkurt, 2001: 365)

3.4.4.Uyum Protokolleri

İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın AET'ye tam üyeliklerinin 1 Ocak 1973'te başlamasıyla birlikte Türkiye'nin ortaklığının bu üç yeni üye ülkeye yaygınlaştırılmasını sağlam konusu gündeme gelmiştir, bu amaçla bir tamamlayıcı protokol hazırlanması çalışmalarına 1971 den itibaren başlanılmış, 21 Mayıs 1973 tarihli toplantıda anlaşmaya varılmış ve 30 Haziran 1973 tarihinde de aşağıdaki Uyum Protokol imzalanmıştır. Tamamlayıcı Protokol Türkiye'nin istekleri doğrultusunda sadece teknik sadece hukuki bir anlaşma olarak düzenlenmemiş, genişlemenin doğurduğu yeni şartlar sebebiyle Katma Protokol'deki yükümlülüklerimizi ilişkin bazı esneklik tedbirleri de getirmiştir. Söz konusu protokol ülkemiz tarafından 28.5.1988 tarihinde onaylanmış 1989 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır (Bozkurt, 2001: 367)

3.5. Türkiye'de İstihdam Politikaları

Türkiye makro insan gücü planlaması temelli, aktif pasif emek piyasası tedbirlerinin dengeli kurulduğu bir ulusal istihdam politikasından yoksundur. Ülkede ekonomik politika ve programlar büyüme enflasyonu düşürme mali disiplin sağlama gibi farklı alanlarda odaklanmakta ve planı bir ulusal istihdam politikası ortaya konulmamaktadır. Türkiye'nin istihdama ilişkin düzenlemeleri işsizlik sigortası kıdem tazminatı istihdamı artırmaya yönelik kredilendirme gibi bir dizi aktif pasif emek piyasası tedbirlerinden müteşekkildir. Geleneksel olarak aktif politikalardan uzak kalan emek piyasasında pasif politikalar daha çok uygulama altına girmiştir. Türkiye'de yıllardan beri istihdam sorununun çözümüne ekonomik kalkınma sürecinde halledilebilecek bir sorun alanı olarak bakılmıştır. Kalkınmanın ekonomik büyüme olarak ele alınması, sosyal boyutunun göz ardı edilerek, istihdama dolaylı yaklaşılması var olan sorunun boyutlarını daha da genişletmiştir. Türkiye'de eşsizliği önlemeye yönelik önlemlerin alınması planlı dönemle başlamış olmasına rağmen, şu

ana kadar işsizlik sorunuyla mücadelede başarıya ulaşmış etkin bir istihdam politikasının varlığından söz edilememektedir.

3.5.1. 1960 - 1980 Döneminde İstihdam Politikaları

1960'lı yıllardan 1980'e kadar geçen dönemde Türkiye'nin endüstriyel gelişme stratejisi ithal ikamesi esasına dayandırılmıştır. Bu dönem boyunca kendi kendine yeterli, büyük ölçüde yoğun sermaye ve ileri teknolojiye dayalı, üretimde önceliğin temel ve ara mallara verildiği, hızlı bir sanayileşme benimsenmiştir. Bunun gerçekleştirilmesi, KİT'ler tarafından yapılan yüksek seviyedeki geniş kamu yatırımları yanında, özel yatırımların da büyük ölçüde korunması ve teşvikiyle mümkün olabilmektedir. İthal yerine yerli üretim politikasının egemen olduğu 1980'e kadar uygulamaya konan kalkınma planlarında, istihdam sorununun çözümü için, biri açık diğeri üstü kapalı olmak üzere iki temel değişkenin esas alındığı söylenilebilir. Bu değişkenler, ekonomik büyüme hızı ve sanayileşmedir. Bir başka anlatımla iş bulma, açıkça büyüme hızının bir türevi, ya da sonucu olarak algılanmakta, ekonominin büyümesi ve sanayileşme eksenine oturtulmaktadır (Biçerli, 2006 : 227).

Bununla birlikte, 1980'e dek yürürlüğe konan dört kalkınma planında, bu ortak özellikler çerçevesinde, istihdama ilişkin yaklaşım farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılaşmaların işsizlik sorununun giderek ağırlaşmasından ve ilgili planı hazırlayan siyasal yönetimin genel politikasından kaynaklandığı söylenebilir (DPT, 1999: 333).

3.5.2.1980 - 2000 Döneminde İstihdam Politikaları

24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte, o ana kadar izlenen ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinden, ihracata dayalı sanayileşme modeline geçilmiştir. Ekonomi politikasındaki bu önemli değişim, istihdam politikalarını da derinden etkilemiştir. 24 Ocak 1980 sonrasında uygulamaya konulan ekonomi politikasının belirleyici özelliği, ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasanın kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların tek yol gösterici olmalarıdır. Her mal ve hizmet için, arz ve talebe göre oluşacak fiyatlar, tüm ekonomik işlemlerde geçerli olmalıdır. Bu yöntemle oluşacak fiyatlar, tüketim, yatırım ve yeniden üretim kararlarını belirleyecek, üretici ve

tüketiciler davranışlarını fiyatlara göre düzenleyecek ve en yararlı ya da karlı buldukları girişimleri serbestçe yapacaklardır. Denge fiyatından sapmaları piyasa uzun dönemde kendisi düzelterektir (Kepenek, 2000: 197)

1982 Anayasasıyla yeniden yön verilen çalışma hayatına, özellikle sendikalar tarafından grev hakkının kullanılması hususunda getirilen ve hala tartışma konusu olan sınırlamalar; hükümetin istikrar paketini korumadaki kararlı tutumu 1980 – 1988 yılları arasında reel ücretleri devamlı düşüş yönelimi içine sokmuştur. 1980 sonrası dönemde sosyal devlet anlayışından hızla uzaklaşılması ve KİT’lerin özelleştirilmesi girişimleri içinde devletin bir işveren olarak ekonomik yaşamdan dışlanması, buna karşılık istihdam sorununun çözümünün tümüyle özel girişimcilerin insafına bırakılması, kısacası devletin işsizlik sorununun çözümünün muhatabı olmaktan çıkarılması, işsizlik sorununun giderek ağırlaşmasını beraberinde getirmiştir. 1980 sonrası kalkınma planlarında ağırlıklı olarak vurgulanan girişimciliğin teşviki ve küçük işletmeciliğin geliştirilmesi görüşü, işsizliğin önlenmesi ve istihdamın geliştirilmesinde önemli yaklaşımlar olarak görülmektedir. Bu dönemde girişimcilik ruhu gelişmemiş aksine yok edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalar, ağırlıklı olarak Türkiye’de doğrudan işgücü piyasası ile ilgili olan Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) tarafından yürütülmektedir. İŞKUR tarafından uygulanan aktif işgücü piyasası programlarının başında mesleki eğitim gelmektedir. Bu konuda çalışmalar ilk defa 1988 yılında işgücü eğitimi konusunda yürürlüğe giren yönetmelikle başlamış ve İŞ-KUR bu alanda etkin bir rol oynamıştır. İstihdam garantili ve kendi işini kuracaklara yönelik kurslar düzenlenerek özellikle vasıfsız işsizlere vasıflar kazandırılması hedef alınmıştır. İŞ-KUR, bu kurslarla vasıfsız işgücüne mesleki eğitim aracılığı ile beceri kazandırarak onları istihdam garantili kurslarla istihdam etmeyi amaçlamaktadır. Bu bakımdan, açılan kurs alanları ve kursiyerlerin özellikleri illere ve bölgelere göre değişiklikler göstermektedir. İşgücü yetiştirme kurslarının dışında, iş ve meslek danışmanlığı ve eğitim programları da İŞ-KUR tarafından uygulanan aktif işgücü piyasası programları arasında yer almaktadır. Türkiye’deki bir diğer uygulama alanı da özelleştirme kapsamındadır. Bu çerçevede hazırlanan Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği Sözleşmesi, Hazine Müsteşarlığı ve Dünya Bankası arasında 5 Mayıs 1994 tarihinde imzalanmıştır. Bu sözleşmeyle işgücü uyum programı yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu programda, İŞ-KUR, istihdam, mesleki eğitim ve kamu yararına çalışma programlarından, KOSGEB; küçük işletmelere danışmanlık ve teşvik çalışma

programlarından, TOBB ise; yerel ekonomiyi geliştirmeye yönelik hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. Bununla birlikte, aktif istihdam politikalarının etkin biçimde uygulanabilmesi amacıyla 1993 yılında başlatılan istihdam ve Eğitim Projesi ile özel istihdam kurumlarına izin vermek suretiyle istihdam hizmetlerinin çeşitlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Beceri düzeyi düşük işsizlere mesleki eğitim verilerek üretken istihdamın sağlanması, standartları, sınav ve belgelendirme sistemlerinin kurulması, işgücü piyasası enformasyon sisteminin geliştirilmesi ve kadın istihdamının artırılması projenin diğer hedefleridir. Böylece işgücü piyasasını kurumsallaştırmanın sağlanması ve istihdam politikalarının oluşturulmasında etkinliğin artırılması amaçlanmıştır (DPT, 2001: 48).

3.5.3. 2000 Sonrası istihdam Politikaları

2000'li yıllara gelindiğinde, 2001 krizi sonrasında yaşanan ekonomik büyümenin uzun yıllar istihdama yansımamış olduğu görülmektedir. İşveren kesimi, bu durumun nedeni olarak, 2001 yılında çıkarılmış olan ve daha sonra 2003 yılında çıkan yeni iş kanununa katılan iş güvencesi yasasını göstermektedir. İşçi kesimi ise yeni yasadaki esneklik ile ilgili düzenlemelerin ve kayıtlı istihdamı genişletme gerekçesi ile düzenlenen esnek çalışma biçimlerinin varlığına rağmen istihdamın artmamış olduğuna dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, 2002- 2004 döneminde istihdamın artmamış olmasının nedeni verimlilik artışına başlanmıştır. Değerlenmiş olan döviz kurundan da etkilenmiş olan imalat sanayisindeki firmalar, rekabetçi konumlarını koruyabilmek için verimlilik artırıcı makine, donanım yatırımları yapmışlardır. Olumsuz istihdam koşulları nedeniyle de bu verimlilik artırımları ücretlere yansımamış, ihracattaki büyüme (ithalat ve cari açık artırımları ile birlikte) sürdürülmüştür (Türkan, 2005: 56).

Türkiye'de resmi istihdam politikası belgesi sayılabilecek tek kaynak, Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) beş yıllık planları ve yıllık programları ile İŞ-KUR'un eylem planı olarak belirtilmektedir. DPT'nin 2005 yılı programında istihdamla ilgili olan bölüm, AB ve İŞ-KUR kaynaklarıyla uyum içindedir. DPT'nin 2001-2005 yılını kapsayan beş yıllık kalkınma programında istihdam stratejisine ilişkin olarak; yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi suretiyle istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması temel amaç olarak belirtilmiştir. Buna göre, istihdamın yapısı tarım dışı sektörler lehine değiştirilecek, ekonominin ihtiyaç

duyduğu işgücü yetiştirilecek, bilgi çağının gerekleri doğrultusunda işgücünün niteliği yükseltilecek ve işgücü piyasasında etkinlik artırılabilecektir. Ayrıca, Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir Ulusal İstihdam Stratejisi, hükümetin ve sosyal tarafların ortak çalışmasıyla belirlenip uygulanacaktır (DPT, 2005: 160).

Kalkınma planında, özellikle gençlere, kadınlara ve özürllülere yönelik olmak üzere işsizliği önleyici aktif istihdam politikaları uygulanacağı belirtilmektedir. Belirtilen diğer hedefler ise şu şekildedir; istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması bakımından önem taşıyan KOBİ'lerin istihdam yaratma potansiyellerinden azami ölçüde yararlanılacaktır. Daha fazla üretim ve istihdam oluşturulması için yerel potansiyeller harekete geçirilecektir. Tarım sektöründeki ücretsiz aile işçilerine yönelik istihdam sağlayıcı ve katma değer yaratıcı projeler geliştirilecektir. Ulusal reform programını yazarken, ülke koşullarını göz önünde bulunduran gerçekçi hedefler çoklu katılımı tespit edilebildiği ve reform için gereken siyasi irade sağlanabildiği takdirde, belirlenen hedeflere süreç içinde yaklaştırılacaktır (AK, 2001: 161).

Bu çerçevede İŞ-KUR tarafından 2003 yılında istihdam Durum Raporu hazırlanmıştır. Bu eylem planında belirtilen, ulusal istihdam stratejisinin temel unsurları; tam istihdamın sağlanması, beşeri sermayenin ve işgücü nitelik düzeyinin geliştirilmesi, işte kalite ve verimliliğin artırılması girişimciliğin ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişme farklarının azaltılması, kayıt dışı ekonominin küçültülmesi ve “düzgün iş” lerin çoğaltılması olarak açıklanmıştır. Öte yandan, İŞ-KUR' un II. Genel Kurulu'nda alınan kararlarda belirtilen Ulusal istihdam Stratejisi'nin dayandığı temel politikalar açıklanmaktadır (Türkan, 2006: 59)

3.5.4. Kamu ve Özel İstihdam Kurumları

Ülkemizde kamu istihdam hizmetlerine ilişkin ilk yasal düzenleme, 1936 tarihli 3008 sayılı Kanununda gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Kanun, iş ve işçi bulma aracılığı yapan özel büroların yasaklanmasını ve bu istihdam hizmetlerinin kamu tekelinde yapılmasını belirtmektedir. Dolayısıyla, 1946 yılında 4837 sayılı Kanun ile İş ve İşçi Bulma Kurumu (İŞBK) kurulmuştur. Kurumun görevi, “işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak” yani iş ve işçi bulmaya aracılık olarak belirlenmiştir. 1946 yılından itibaren

işgücü piyasasında hizmetini vermeye başlayan İŞBK bu dönemde; gelişmekte olan sanayinin işgücü ihtiyacını karşılama; işgücünün sektörel ve coğrafi hareketliliğini sağlamak gibi görevler üstlenmiştir. 2000’li yıllar kamu istihdam hizmetlerinin yeniden yapılandığı yıllar olmuştur. Yürürlükten kaldırılan 1475 sayılı Kanunu’na göre iş ve işçi bulma hizmetlerinde aracılık etme görevi devlet adına İŞBK tarafından gerçekleştiriliyordu. Ancak, dünyada yaşanan gelişmeler ülkemizi de etkilemiş ve istihdamın çeşitlendirilmesi gerektiği hem sosyal taraflar hem de devlet tarafından kabul görmüştür. İşgücü piyasasında yaşanan gelişmelerin izlenebilmesi, istihdam politikalarının oluşturulması ve uygulanması, işsizlik sigortasının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için 2003 yılında 4904 sayılı Kanunla İŞ KUR kurulmuştur. Kamu istihdam kurumlarının işlevlerini tamamlayan özel istihdam büroları artan işsizlik sorunu, işletmelerin değişen piyasa koşullarına uygun hareket etmesi gereği ve nitelikli işgücü talebi karşısında önemli bir rol üstlenmiştir (Uçkan, 2007: 8).

Özel istihdam büroları günümüzde gerek iş ve işçi bulmaya aracılık konusunda, gerek işgücüne eğitim veya yeniden eğitim verilmesi konusunda iş piyasasında büyük bir boşluğu doldurmaktadır. Özel istihdam büroları türlerinden olan geçici istihdam büroları ise, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren nitelikli çevre işgücünün temininde önemli bir rol oynamaktadır. Geçici istihdam büroları (GİB), ulusal yasalar altında işçi deviren, bu işçiye karşı sorumlulukları olan, işçiyi kullanıcı olan üçüncü taraf için elverişli hale getiren ve kullanıcı olan üçüncü tarafla da sözleşme imzalayan bir özel istihdam kurumudur. GİB’ ları, müşterilere (üçüncü tarafa) özel niteliklere sahip ve geçici süre için işçi temin eden özel istihdam kurumlarıdır. GİB’ ları geçici iş arayanlar ile geçici eleman arayanlar arasında aracılık yapmakta; bu nedenle hem müşterisi olan işverenin gözetiminde çalışacak işçi ile hem de söz konusu işçinin çalışmasını gerçekleştireceği işveren ile sözleşme yapmaktadırlar(Uçkan, 1999:9).

3.6.AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programlar

3.6.1. 8 Mart 2001 Tarihli KOB

İstihdam ve sosyal ilişkiler başlığı altında kısa ve orta vadeli öncelikler belirlenmiştir,

Kısa vadeli öncelikler olarak;

1-AB müktesebatı ile uyum içinde yapılan çabaların daha da güçlendirilmesi,

2-Çocuk işgücü sorunu ile mücadele için yapılan çabaların daha güçlendirilmesi,

3-Diğerlerinin yanı sıra, sendikal haklara saygı duyulması ve sendikal eylemler üzerindeki kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılarak etken ve özerk sosyal diyalog içinde gerekli koşulların güvenceye alınması,

4-AB müktesebatının geliştirilmesi ve uygulanması yönelik sosyal ortakların kapasite oluşturma çalışmalarının desteklenmesi (Ökütçü, 2006: 46-49).

Orta vadeli öncelikler olarak;

1-Kadınlara karşı ayrımcılığın var olan tüm biçimleri ile cinsiyet, ırk veya etnik köken din ve inanı, sakatlık, yaş veya cinsi yönelim temelindeki her türlü ayrımcılığın kaldırılması,

2-İş hukuku, kadın ve erkeklere eşit muamele, mesleki sağlık ve güvenlik ve halk sağlığı alanlarındaki AB mevzuatının iç hukuka aktarılması, ilgili idare yapılar ve sosyal güvenliğin eşit güdümü için gerekli yapıların güçlendirilmesi,

3-Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatındaki etkin biçimde yürürlüğe kanması ve uygulanmaya sağlanması,

4-Ortak istihdam incelenmesinin başlatılması da dâhil olmak üzere ileride AB istihdam stratejisine katılım perspektifini hedef alan Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisini hazırlanması ve bu bağlamda, özellikle devam eden ve hızlanan yapısal değişim etkisi olmak üzere, iş gücü piyasası ve sosyal gelişmeleri izleme kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmektedir (Tekin, 2008:210).

3.6.2. 19 Mart 2001 Tarihli Ulusal Program

Programa göre istihdam ilişkin olarak istihdam hizmetlerinin yeniden yapılandırılması bu kapsamda özellikle Türkiye iş kurumunun yapılandırılması ve işsizlik sigortasının uygulanmaya başlanması. Ayrıca istihdam bürolarının iş kur denetiminde faaliyete geçeceği belirtilmiştir. UP kısa vadede iş kurum yapılandırılmasının tamamlanması orta vadede ise mesleki standartların ile sınav belgelendirme sistemlerinin oluşturulması ve yasal düzenleye kavuşturulması

öngörülmektedir. Ayrıca UP topluluk müktesabatı ile iç hukukun uyumlaştırılacağı belirtilmiştir (DPT, 2001).

3.6.3. 19 Mayıs 2003 Tarihli Türkiye İçin Gözden Geçirilmiş KOB

Kısa vadeli olarak planlananlar İş hukuku kadın ve erkek arasında eşit muamele, iş sağlığı ve iş güvenliği, ayrımcılıkla mücadele ve halk sağlığı alanlarında ki AB müktesabatının iç hukuka aktarılması için bir program kabul edilmesi, Yatırımın finanse edilmesi için, uyumlaştırmanın gerçekçi bir değerlendirmesine ve var olan kamu ve özel sektör kaynaklarının dayanan yıllık bir program geliştirilmesi Diğer hususlar yanında sendika faaliyetlerine ilişkin sınırlayıcı hükümleri kaldırmak ve sendikal hakları saygı gösterilmesini temine etmek suretiyle; aktif ve özerk, iki veya üç taraflı sosyal diyalogun koşullarının oluşturulması Sosyal tarafların kapasite geliştirme çabalarının özellikle istihdam politikası ve soysal politikanın geliştirilmesinde ve uygulamasında gelecekte oynayacakları rol göz önünde tutularak, bilhassa özerk sosyal diyalog yoluyla geliştirilmesi ve uygulamanın desteklenmesi, Çocuk işçiliği sorununun çözümüne yönelik çabaların sürdürülmesi Sosyal politika ve istihdam alanında AB müktesabatında iç hukuku aktarılmasında görev üstlenecek tüm kurumların kapasitesinin gözden geçirilmesi Orta vadede yapılması gerekenler İş hukuku kadın ve erkekler arasında eşit muamele, iş sağlığı ve iş güvenliği halk sağlığı ve ayrımcılıkla ilgili mücadele alanlarında AB müktesabatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması, Sağlık hizmetlerine erişimin ve bu hizmetlerin kalitesinin artırılması ve toplumun sağlık durumunun iyileştirilmesi amacıyla tedbir alınması, Sosyal politika ve istihdam alanında AB müktesabatının etkili biçimde uygulanmasının temin edilmesi amaçlanmıştır (Akay, 2008: 212)

3.6.4. 24 Temmuz 2003 Tarihli Ulusal Program

2003 yılında oluşturulan ulusal istihdam programı 2003 yılında kabul edilen katılım ortaklığı belgesinde yer alan, Avrupa istihdam stratejisi ile uyumlu ulusal bir istihdam stratejisinin oluşturulması Türkiye'deki işsizlik sorunun çözümünde işe yarayacağı görüşü yer almıştır. İstihdam alanında alınan önlemlerle Avrupa istihdam stratejisinin geliştirilmesi için 1145/2002/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Kararı çerçevesinde başlatılan istihdam alanında teşvik tedbirlerinin konulu topluluk

programına dair mutabakat zaptının 2003/5224 sayılı banklar kurulu kararıyla onaylanarak 21 Şubat 2003 tarihinde 25027 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği ifade edilmiştir. Bu dönemde 4904 sayılı Türk İş Kurumu Kanununun 5 Temmuz 2003 tarihli 2515 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Akay, 2008: 213).

3.6.5. 23 Ocak 2006 Tarihli KOB

2006 yılındaki KOB kısa ve uzun vade istihdam ve sosyal politika alanında yapılması gerekenler sıralanmıştır. Uzun vadede yapılması gerekenler uyumlaştırma giderlerinin ve yatırımlarının finansmanı için mevcut kamu ve özel kaynaklarının gerçekçi tahakkukuna dayanan yıllık planların hazırlanması, Etkili bir sosyal diyalog ortamı için gerekli unsurların sağlanması, bu çerçevede öncelikle sendikalar üzerindeki kısıtlamaların ve sendikal hakların güvence altına alınması Sosyal ortakların kapasite yaratma Çabalarının desteklenmesi bu destek verilirken bağımsız sosyal diyalog ile istihdam ve sosyal politikayı hazırlamada gelecekte oynayacakları rolün göz önünde bulundurulması, Çocuk işçi sorununun çözümü için çabaların sürdürülmesi, bu alandaki müktesebatın aktarılması için çalışan tüm kurumların kapasitelerinin güçlendirilmesi, Orta vadede sosyal politika ve istihdam, AB mevzuatının iç hukuka aktarımının tamamlanması ve iş müfettişlerini dâhil olmak üzere ilgili idare ve denetleyici yapıların güçlendirilmesi, Sosyal politika ve istihdam müktesabatının etkin uygulanmasının ve denetiminin sağlanmasıdır (Akay, 2008: 214)

3.7. Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu

İşsizlik Türkiye’nin her dönem karşı karşıya kaldığı ancak son yıllarda gündemi oldukça meşgul eden en önemli sorunlardan biridir. Mevcut işsizlik sorunu giderilmeden işgücü piyasasına gü geçtikçe yeni işsizlerin katılması bu sorunun daha uzun süre devam edeceğinin bir göstergesidir. Ekonominin yeterince güçlü olmadığı ülkemizde istihdam ve işsizlik sorununun önemini ve özelliklerini belirleyen başlıca nedenler arasında, hızlı nüfus artışı, iç ve dış göçleri, yetersiz geliri, teknolojik gelişmeleri, bölgelerarası gelişme farklılıklarını, yatırım politikalarındaki

olumsuzlukları ve eğitim politikasındaki sorunları sıralamak mümkündür. Bunların yanında istikrara kavuşamayan kentleşme, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, kamu ve özel sektörde yatırım yetersizliği, işgücü niteliğinin sanayinin ihtiyaçlarına cevap verememesi, işgücünün vasıf seviyesi, faiz ve dış ticaret hadleri, hızlı teknolojik değişmeler ve artan rekabet ortamında nitelikli işgücü gerekliliği, kapasite kullanım oranlarındaki yetersizlik, girişimcilere sağlanması gereken eğitim, kredi ve örgütlenme yetersizlikleri gibi çok sayıda faktör ülkemizde işsizliğin boyutunu artırmakta ve işsizlik sorununu karmaşıklştırmaktadır (ABGS, 2010: 55).

Türkiye’de bilinçli ve yaygın bir işsizlikle mücadele programı uzun yıllar boyunca uygulanamamıştır. İstihdam politikaları ilk olarak kalkınma programları içerisinde yer almaya başlamış ancak plan metinlerinde yer almaktan öteye gidememiştir. Türkiye’de istihdam politikalarının gelişimi incelendiğinde, işsizlikle mücadeleye yönelik önlemlerin ilk Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren tüm kalkınma planlarında yer aldığı görülmektedir. Genel olarak, kalkınma planları değerlendirildiğinde, planlarda işsizliğin temelde ekonomik büyümeye bağlı olarak azaltılabilecek bir problem olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Ayrıca, planlarda izlenmesi öngörülen birçok politika muğlâk ifadelerle yer almakta, bir planda ısrarla üzerinde durulan önlem ve önerilere bir sonraki planda rastlanmamaktadır. Asıl önemlisi hükümet değişiklikleri nedeniyle hazırlanan plan ve projelere genelde süreklilik kazandırılmamıştır. Sonuç olarak ülkemizde planlı dönemden bugüne kadar kapsamlı bir ulusal istihdam politikasının belirlenmediği ve hayata geçirilemediği söylenebilir. Türkiye’de ulusal istihdam politikası belirlenmemiş ve izlenmemiş olmakla birlikte, özellikle son yıllarda AB’ye üyelik sürecinin de etkisiyle ülkemizin aktif istihdam politikalarına daha yoğun biçimde yöneldiği görülmektedir.

Avrupa Komisyonu 1999 yılında aday ülkelerle istihdam konusunda işbirliği ve uyumlaştırma sürecini başlatmıştır. Bu sürecin amacı aday ülkeleri belirli kademelerden geçirmek, bu kademeler boyunca politika ve strateji oluşturmalarını sağlamak ve bu süreci izlemektir. Bu süreçten geçen her aday ülke için ortak bir çerçeve öngörülmüştür. Güdülen temel amaç, aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikasını ve kurumlarını Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu olarak oluşturması ve geliştirmesidir. Avrupa İstihdam Stratejisine uyum paralelinde öncelikle, Türkiye’de istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümünde izlenecek işgücü politikalarının uygulanabilmesi için, ülkemizin çağdaş bir istihdam kurumuna ihtiyacı olduğundan

hareketle, 617 sayılı KHK ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur. Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine dâhil olma çalışmaları İŞKUR koordinatörlüğünde yürütülmektedir (Kamu-Sen, 2004: 83).

Türkiye, Sosyal Politika ve İstihdam konularıyla ilgili beş adet Topluluk Programına katılmak için mutabakat zabıtları da imzalamıştır. Cinsiyet Eşitliği Programı'nın amacı; kadınlara karşı yapılan doğrudan, dolaylı ve çoklu ayrımcılığa ilişkin bilinç seviyesinin yükseltilmesi, eşitliğin tesisine ilişkin değerlerin ve uygulamaların yaygınlaştırılması ve tarafların kapasitesinin bilgi değişimi, iyi uygulamalar ve bağlantılar tesis etme yoluyla artırılması olarak belirlenmiştir. Ayrımcılıkla Mücadele Programı'nda ise, üye devletlerdeki uygulamaların analizi ve değerlendirmesi yapılmakta ve ayrımcılıkla mücadele için kapasitenin ve bilinç düzeyinin artırılması hedeflenmektedir. Sosyal Dışlanmayla Mücadele Programı, sosyal dışlanma ve yoksullukla ilgili kıyaslanabilir göstergelerin belirlenerek, bu konuların daha net bir şekilde anlaşılmasını, ulusal eylem planlarının hazırlanarak üye devletler arasında bilgi alışverişinin tesisini ve yine tarafların kapasitelerini artırmayı ve yenilikçi yaklaşımların benimsenmesini sağlamayı amaçlamaktadır. İstihdam Alanında Teşvik Önlemleri Programı ile analiz, izleme ve inisiyatiflerin desteklenmesi yoluyla, üye devletlerin istihdam politikalarının daha koordineli bir biçimde yürütülmesi için koşulların iyileştirilmesi, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin ilerici bir bakış açısıyla geliştirilmesi ve değerlendirilmesi, istihdam politikaları alanında iyi uygulamaların belirlenmesi ve vatandaşların Avrupa İstihdam Stratejisi'nin her unsurundan haberdar olabilmesi için aktif bir bilgilendirme politikasının izlenmesi için çalışılmaktadır (Kesici, 2003: 25-50)

3.8. Türkiye Avrupa İstihdam Strateji'sine Uyumu Açısından Türk Mevzuatında Yapılacak Değişiklikler

İşçilerin Serbest Dolaşımı başlık altındaki müktesebat, bir üye ülkenin AB vatandaşının diğer bir üye ülkede çalışması hakkını düzenlemektedir. AB göçmen işçileri, çalışma koşulları, sosyal haklar ve vergilendirme konularında yerli işçilerle aynı haklara sahip olmalıdır. Müktesebat aynı zamanda, bir ülkeden diğerine taşınan sigortalılar ve ailelerinin ulusal sosyal güvenlik haklarını koordine eden mekanizmalar da içermektedir (Özdemir, 2006: 45)

Sosyal Politika ve İstihdam İşverenine ödeme acizine düşmesi durumunda çalışanların korunmasına ilişkin müktesebatın üstlenilebilmesi amacıyla Ekim 2004'te Ücret Garanti Fonu'nun kurulmasına yönelik tüzük yayınlanmıştır. Fon, kamu istihdam kurumu İŞ-KUR tarafından yönetilecektir. Geçen yıl hazırlanan Raporda da belirtildiği üzere, Türkiye'nin halen bazı direktiflerin Türk mevzuatına aktarılması konusunda yaşanan belirli sıkıntıları ele alması gerekmektedir. Bunlar arasında toplu işten çıkarma, sorumluluk devri ve bireysel istihdam koşullarına ilişkin bilgilendirme direktifleri yer almaktadır. İş Kanunu'nun uygulanması son derece sınırlı olup, belli kategorilerdeki işletmeler veya sektörler kapsam dışında kalmaktadır (İşçi sayısı 50'den az olan tarım işletmeleri gibi). Sektörel çalışma süresi direktifleri ile Avrupa İşyeri Konseyleri ve hizmetlerin sunulması çerçevesinde işçilerin gönderilmesi direktiflerinin Türk mevzuatına aktarılması gerekmektedir. Türkiye'nin aynı zamanda Avrupa Anonim Şirketi ve Avrupa Kooperatifinin statülerine eklenen çalışanların katılımı ve bilgilendirme ve danışma direktiflerinin Türk mevzuatına aktarılması hazırlıklarına da başlaması gerekmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın idari kapasitesiyle ilgili olarak, kalifiye personel alımı devam etmiştir.

Türkiye çocuk işçiliği ile mücadele kapsamındaki çabalarını devam ettirmelidir. Temmuz 2005 'te çocukların korunmasına ilişkin yeni bir yasa kabul edilmiş olmakla birlikte, çocuk işçiliğine ilişkin mevzuatın tam olarak AB mevzuatıyla uyumlaştırılması ve deniz, hav ve 50'den az işçi çalıştıran tarım işletmeleri gibi kapsam dışı sektörlerde çalışan çocukları koruyacak hükümler içermesi gerekmektedir (Bkz. Bölüm B.1.3- İnsan hakları ve azınlıkların korunması).

İş sağlığı ve güvenliği konusunda Türkiye, mevzuatını AB Müktesebatı ile uyumlaştırma konusunda iyi bir düzey yakalamış olup, mevcut mevzuatı uygulama çabaları güçlendirilmiştir. Kasım 2004'te balıkçı gemilerinde çalışmaya ilişkin AB direktifini Türk mevzuatına aktaran bir uygulama yönetmeliği kabul edilmiştir. Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği'nde Ekim 2004'te bir değişiklik yapılarak kadınların bu tür işlerde belli şartlar altında çalışmalarını imkânı getirilmiştir. Bununla birlikte Danıştay Ağustos 2004'te, İş Sağlığı ve Güvenliği Çerçeve Direktifi'ni Türk mevzuatına aktaran yönetmeliğin yürürlüğünü durdurmuş ve bu yönetmeliğin tam olarak uygulanmasını engellemiştir. Buna karşılık iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin diğer yönetmeliklerin yürürlüğü devam etmektedir. Bunlara ek olarak, Türk mevzuatının kapsamının, kamu sektörünü de içerecek şekilde genişletilmesi ve asbest ve gürültü yönetmeliklerinin,

bu alanlarda müktesebatın son halini yansıtacak şekilde değiştirilmesi gerekmektedir. Bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri de dâhil olmak üzere müktesebatın uygulanmasına yönelik yoğun çabalar devam etmeli ve yoğunlaştırılmalıdır. İş müfettişliğinin kapasitesinin güçlendirilmesi ve işyeri memnuniyetine yönelik çabaların uygulanmasında sosyal ortakların katılımının sağlanması öncelikli olarak ele alınmalıdır

Sosyal diyaloga ilişkin olarak, çok az ilerlemeden bahsedilebilir. Kamu sektörü sendikalarının üyeleri, temsilcileri ve yöneticilerin, basınla ilişkiler de dâhil olmak üzere faaliyetleri üzerindeki bazı kısıtlamaları kaldıran bir Başbakanlık Genelgesi Haziran 2005'te yayınlanmıştır. Hükümet ve sosyal ortakları bir araya getiren “Üçlü Danışma Kurulu” Mayıs 2005'te ikinci defa toplanmıştır. Bir başka üç taraflı organ olan “Çalışma Meclisi” on iki yıldan sonra ilk defa Eylül 2004'te toplamıştır. Daha önceki İlerleme Raporları'nda da talep edildiği üzere, tüm sendikal hakların tam olarak yerleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca sendikal toplantıların ve gösterilerin organize edilmesi kolaylaştırılmalıdır. Toplu sözleşme kapsamındaki işgücünün oranı aşırı şekilde düşüktür. Ulusal düzeyde Ekonomik ve Sosyal Konsey'in performansını iyileştirmek için Hükümet temsilcilerinin ağırlıklı pozisyonunun azaltılması da dâhil olmak üzere bazı yapısal reformları İŞ-KUR'un kurumsal kapasitesini güçlendirme çalışmaları devam etmektedir. Temel eğitim hizmetlerinin sağlanması konusunda önemli çabalar gösterilmektedir. Bununla birlikte, insan sermayesinin gelişimini sağlamak için yetişkin eğitimi konusunda daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Emek arzını artırmak, içerici bir işgücü piyasasının varlığını temin etmek ve kamu istihdam hizmetlerini bütün düzeylerde geliştirmek için önemli çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Avrupa Komisyonu ile Türk makamları arasında İstihdam Politika Önceliklerinin Ortak Değerlendirme Belgesi'nin hazırlık çalışmaları devam etmektedir. Bu çalışma, Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında ileriye dönük bir istihdam politikası AB Müktesebatıyla uyumlaştırılması konusunda sınırlı olmakla birlikte belirli bir ilerleme sağlanmıştır. İş hukuku ile iş sağlığı ve güvenliği konularında bazı yasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sosyal diyalog, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık konularında yasal ilerleme yoktur veya çok azdır. Türk makamları İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ve Ortak İçerme Memorandumu (JIM) hazırlıklarına başlamışlar ve ilerleme kaydetmişlerdir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın idari kapasitesi güçlendirilmiştir. Bununla birlikte,

gerek yasal, gerekse idari düzlemlerde daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır (Kenar, 2004: 71-90)

Türkiye özellikle iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği ve sosyal koruma alanlarında çabalarını sürdürmelidir. Türkiye'nin acilen cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığa karşı mücadele konularında durumu iyileştirmesi ve mevcut sınırlamaları kaldırarak tüm sendikal hakların yerleşmesini sağlaması gereklidir. JAP ve JIM, Türkiye'nin politikalarının AB politikalarıyla aynı çizgiye getirilmesini sağlayacak ve ülkenin istihdam ve sosyal içerme konusunda karşılaştığı zorlukların tespit edilmesine yardımcı olacak adımlar olarak takip edilmelidir. Her iki belgenin tamamlanması ve sonuçlarının yorumlanması öncelikli olarak ele alınmalıdır. Bütün bunların üzerinde, Türkiye için bu başlık altında yer alan en önemli zorluk, müktesebatın fiiliyatta tam olarak uygulanması sorunudur. Tüm düzeylerde idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmelidir. Türkiye'nin AB hukuk düzenini kabul ve uygulama kabiliyeti açısından, 2004 yılından bu yana, homojen olmamakla birlikte, belli bir ilerleme kaydedilmiştir. Malların serbest dolaşımı konusunda ve özellikle de yeni yaklaşım kapsamındaki uygulama hükümlerine ilişkin olarak, Türkiye'nin uygunluk değerlendirmesi yapan kuruluşları bilgilendirme imkânı ve Pazar gözetimi de dâhil olmak üzere ilerleme kaydedilmiştir. Diğer alanlarda, örneğin eski yaklaşım ve uyumlaştırılmamış alanlarda, hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir. AB-Türkiye arasındaki gümrük birliğine rağmen, malların dolaşımı henüz tamamen serbest değildir (Şahin, 2007: 620)

Sermayenin serbest dolaşımına ilişkin durum hafif de olsa iyileşme göstermiştir. Bazı kısıtlamalar kaldırılmış olmakla birlikte, yabancıların emlak edinimine ve ekonominin bazı kesimlerinde faaliyet göstermelerine izin verilmemektedir. Önemli bir alan olan kara para aklanması konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmekle birlikte, mevzuatın uyumlaştırılması henüz tamamlanmamıştır. Şirketler hukukuna ilişkin olarak özellikle muhasebe standartları ve denetim konularında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu başlık altındaki uyumlaştırma düzeyi sınırlıdır. Fikri mülkiyet haklarına ilişkin uyumlaştırma ileri bir düzeydedir ve daha da iyileşmiştir. Mevzuatın uygulanması konusunda da bazı iyileşmeler yaşanmış olmakla birlikte, bu nokta sistemin en zayıf tarafı olmaya devam etmektedir. Rekabet politikası konusunda, anti tröst ve birleşmelerin kontrolü konularına ilişkin hükümler tatmin edici derecede uyumlaştırılmış durumdadır ve Rekabet Kurumu tarafından uygulanmaktadır. Öte

yandan, devlet yardımları konusunda gerek uygulama, gerekse uyumlaştırma konusunda hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir. Bu nedenle, ikili taahhütlere rağmen uyumlaştırma sınırlı kalmaya devam etmiştir. Çelik sektöründeki devlet yardımlarının kontrolüne özel dikkat gösterilmesi gerekmektedir.

Avrupa Komisyonu, 1999 yılında aday ülkelerle istihdam konusunda işbirliği sürecini başlatmıştır. Bu işbirliği aynı zamanda istihdam politikalarında öncelikli olarak belirlenmiş konulara ilişkin AB mali yardımlarından yararlanmayı ve Avrupa Sosyal Fonu'na hazırlık çalışmalarını da kapsamaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisine dâhil olmada ilk adım, aday ülkenin hazırladığı İstihdam Durum Raporu; ikinci adım aday ülke ve Komisyonun birlikte hazırladıkları ve istihdam politikası için bir politika dokümanı olan “Ortak Değerlendirme Belgesi (ODB)”dir. Türkiye, bilindiği gibi bu çalışmalara Türkiye İş Kurumu kanalıyla başlamıştır. Bu kapsamda İstihdam Durum Raporu Taslağı, Avrupa Eğitim Vakfı'nın finansal katkılarıyla akademisyen bir gruba hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu yetkililerinin de katıldığı 27 Şubat 2003 tarihinde Ankara'da yapılan uluslararası bir toplantı ile tartışmaya açılmıştır. Rapora, ilgili kurumların ve sosyal tarafların eleştirisi ve önerileri doğrultusunda son şekli verilmiştir. Rapor Avrupa Komisyonu'nca kabul edilmiş ve ODB hazırlıkları için Avrupa Komisyonu uzmanları ile Türk uzmanlardan oluşan bir ekibin kurulması için çalışmalar başlamıştır. ODB, istihdamdan sorumlu Avrupa Komiseri ile aday ülke Çalışma Bakanı tarafından imzalanmaktadır (TİSK, 2006: 200)

AİS temel ilkelerinden de görüleceği üzere kamu istihdam kurumları AİS'in uygulanmasında esas oyuncu konumundadır. Bu nedenle üye ve aday ülkelerin istihdam kurumları AİS'i etkin uygulayabilmek için yeniden yapılanmakta, kurumsal kapasitelerini güçlendirmektedir. İŞ-KUR da yeniden yapılanma sürecini başlatmıştır. Bu kapsamda 40 milyon Euro'su Avrupa Komisyonu desteği olmak üzere 50 milyon Euro'luk bir proje başlatılmıştır. Proje, AİS ilkelerine uygun olarak işsizlere yönelik aktif işgücü projelerinin uygulanmasını ve İŞ-KUR'un istihdam ve aktif işgücü programlarını etkin uygulayabilmek için kurumsal kapasitesini güçlendirmeyi hedeflemektedir. İşsizlik önemli ölçüde artarak 1999'da belirgin biçimde yükselerek, 1994 yılındaki mali bunalımdan sonraki en yüksek düzeye çıktı. Ayrıca, toplam istihdamın yarısının kayıtsız olduğu sanılmaktadır. Türkiye, beşeri sermayenin geliştirilmesine daha çok yatırım yapmalıdır. İşgücünün bir kısmı yüksek eğitilmiş olmasına ve modern teknolojileri tanınmasına rağmen, nüfusun büyükçe bir kesiminin

eğitim düzeyi düşük olup, nispeten yüksek okumaz-yazmazlık oranları söz konusudur. Nüfusun yarıya yakını 20 yaşından daha gençtir ve temel eğitim sisteminin kaynakları, bugüne kadar, yeterli eğitim verilmesi için yetersiz kalmıştır. Özellikle tarım sektöründe, nispeten yüksek düzeyde çocuk emeği bu sorunu ağırlaştırmaktadır. Düşük eğitim, yetersiz sağlık ve düşük gelir arasında, yoksulluk tuzağına benzer bir durum, sağlıklı bir sosyal kalkınmaya ve Türk ekonomisinin büyüme potansiyeline engel olacaktır. Tarım sektörünün yeniden yapılandırılması, çözülmesi gereken bir başka orta vadeli konudur. Tarım, toplam istihdamın %40'tan fazlasını oluşturmakta, fakat GSYH' nin ancak %14 'ünü üretmektedir. Sendikal haklar konusunda, Kamu Çalışanları Sendika Yasası 12 Temmuz 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, örgütlenme hakkı gibi temel bazı sendikal haklar sağlamaktadır. Bu yasa, toplu pazarlık hakkı ve da grev hakkını içermemektedir. Polis memurları, yargıçlar ve savcılar gibi belirli kamu çalışanlarının bir kısmı, sendikal haklarından yararlanamamaktadır. 21 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren yasayla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuştur. Ancak, bu Konsey, sadece AB deki benzer sosyal diyalog mekanizmasına yönelik bir adımdır. Ekonomik ve Sosyal Konsey sosyal tarafların (işçi ve işveren örgütleri), özellikle istihdam konularında etkili bir istişarede bulunmasına imkân verecek şekilde değiştirilmesi gerekmektedir (Uzun, 2007: 47)

Çocuk işçiliği konusunda, Türkiye Ocak 2001'de, Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Hakkında 182 sayılı ILO Sözleşmesini ve Çocuk Haklarının Kullanılması Hakkında Sözleşmesini onaylamıştır. Nisan 2001.de Emniyet Genel Müdürlüğünde bir Çocuk Bürosunun kurulmasına ilişkin bir kanun kabul edilmiştir. İşsizlik konusunda Türkiye'nin başlıca zorlukları, yüksek seviyede genç işsizliği, ağırlıklı olarak tarım sektöründen oluşan bir işgücü piyasasının yapısal değişimi ve kayıt dışı ekonominin büyüklüğüdür. 13 Nisan 2001 tarihinde kabul edilen bir kararla, Kamu Güvenliği Genel Müdürlüğü bünyesinde bir Çocuk Bürosu kurulmuştur. Buna rağmen, çocuk haklarıyla ilgili Türkiye'deki durum, Türkiye'nin 1989 yılında onayladığı Avrupa Sosyal Şartı'nın 7. ve 17. maddeleri ile uyumlu değildir. Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) hâlâ yeterli mali kaynağa sahip değildir. Çalışma hayatında kadın ve erkek arasında eşit muamele ilkesine ilişkin olarak, müktesebata uyum sağlanması yönünde sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Ağustos 2002'de kabul edilen iş güvencesi yasası, "cinsiyete dayalı ayrımcılık durumlarında ispat Yükü"ne ilişkin bir hüküm içermektedir. İstihdam konusunda, temel sorunlar varlığını sürdürmektedir.

Ortalama işsizlik, son ekonomik gelişmelerden dolayı, % 6,6'dan (2000) % 8,5'e (2002) yükselmiştir. Kadınlarda işsizlik oranı 2001'de % 7,9 iken, bu oran erkeklerde % 8,8'dir. İstihdam oranları, özellikle kadınlar için çok düşüktür. 2001 yılında genel istihdam oranı % 46,8'dir. Kadınların istihdam oranı % 25 gibi düşük bir seviyedeysen, bu oran erkeklerde % 68,4 olarak gerçekleşmiştir. Düşük istihdam oranları ve gençler ve kadınlar arasındaki yüksek oranlı işsizlik, temel zorluklardır. Resmi işsizlik sorununa ek olarak, kayıt dışı ekonominin boyutları da kaygı vermeye devam etmektedir. Sosyal korumaya ilişkin olarak, işsizlik sigortası Nisan 2002'de uygulamaya geçirilmiş ve işsizlik yardımları ilk kez ödenmiştir (TİSK, 2009: 32).

Çalışma hukuku alanında, müktesebatın aktarılmasına yönelik bazı adımlar atılmıştır. Mayıs 2003'te Parlamento, çalışma süresi, kısmi zamanlı ve sabit süreli çalışma, toplu işten çıkarmalar ve iflas halinde çalışanların korunması gibi alanlarda müktesebatın en azından kısmen aktarılmasına yönelik yeni bir Çalışma Yasası'nı kabul etti. Çocuk emeği konusunda, çocuk emeğinin tanımı değiştirildi. Yaş sınırı, 12'den 15'e çıkarıldı. Çocuk Haklarının Kullanılması Üzerine Avrupa Sözleşmesi, Ekim 2002'de yürürlüğe girdi. ILO/IPEC projesi çerçevesinde, üç ilde sokak çocuklarını ıslah etmek için çocuk ve gençlik merkezleri kuruldu. Kadınlar ve erkekler için eşit muamele konusunda, yeni Çalışma Yasası, eşit ücret, istihdamda eşit muamele ve kanıtlama yükü konularındaki Yönergeler ile kısmen uyumlu olan bazı hükümler getirmiştir. Cinsiyet, ırk, etnik köken, din ve ideoloji farkı gözetilmeksizin, insanlar arasında eşit muamele ilkesini kabul etmiştir. Ayrıca, analık izniyle ilgili hükümler içermektedir. İşyerinde sağlık ve güvenlik alanında, Çalışma Yasası'na göre, 50'den çok insan çalıştıran işyerlerinde, hekimler ve mühendisler bulundurulması ve işyerinde sağlık ve güvenlik için sağlık birimleri kurulması zorunludur. Sosyal diyalog konusunda, yeni Çalışma Yasası, sosyal işler ve istihdam alanında mevzuat taslakları hazırlamak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde, işveren ve çalışan temsilcileri içeren, kalıcı üç-taraflı yapılar kurulmasını öngörmektedir. Raporlama döneminde, Ekonomik ve Sosyal Konsey ilk defa toplanmıştır. İstihdam politikası ile ilgili olarak, ortalama işsizlik 2001'de %8,5, 2002'de %10,6'ya yükseldi. 2002 yılında, kadın işsizliği %9,9, erkek işsizliği %10,9 oldu. 2001'de genel istihdam oranı %48,9 idi. Kadın istihdam oranı hafifçe artarak % 26,3'ye ulaştı. Erkek istihdam oranıysa %67 oldu. Türk İstihdam Kurumu'nun (İŞKUR) kuruluş yasası Haziran 2003'te kabul edildi. İŞKUR, sosyal partnerler ile işbirliği halinde, Ulusal Gözlemevi Raporu'nu

tamamladı. Yayımlanan rapor, Türkiye'deki mesleki eğitim sisteminin ayrıntılı bir analizidir ve her yıl güncelleştirilecektir. İŞKUR, İstihdam Politikası Değerlendirmesi için bir arka plan incelemesi de yaptı. Bu inceleme, Avrupa Komisyonu ile birlikte hazırlanacak olan bir Ortak Değerlendirme Belgesi için temel oluşturacaktır. Sosyal içerme ile ilgili olarak, son İlerleme Raporundan bu yana gelişme olmamıştır. Özürlü kişiler hakkında, çalışma yasası, 50'den fazla insan çalıştıran işverenlerin özürlü kişiler istihdam etmelerini gerekli kılmaktadır. Sosyal koruma ile ilgili olarak, bildirilecek gelişme yoktur. Ayrımcılığa karşı mücadele konusunda, yeni Çalışma Yasası, ırksal veya etnik köken, cinsiyet, din ve ideoloji farkı gözetilmeksizin insanlar arasında eşit muamele ilkesini vurgulamaktadır. Ağustos 2002'de kabul edilen İş Güvencesi Yasası, iş akitlerinin, cinsiyet, ırk, medeni durum, aile yükümlülükleri, hamilelik, din, siyasi görüş, etnisite ve sosyal kökler ile ilgili nedenlere dayanarak feshedilemeyeceği yolunda bir hüküm içermektedir. Mayıs 2003'te yasada bir değişiklik yapılarak, yasanın kapsamı, 30'dan fazla çalışanı olan işyerleri ve altı aydan daha uzun bir zamandır istihdam edilen kişiler ile sınırlanmıştır (Varçın, 2007: 182)

Çalışma hukuku ile ilgili müktesebatla uyumlaşmaya yönelik ilave çabalar gereklidir. Bu sahadaki Yönergeler ile tam uyum için bütün konularda daha ayrıntılı mevzuat çıkarılmalıdır. Bu husus, özellikle, işletmelerin devredilmesi, işçilerin başka yerde görevlendirilmesi, işyerinde çalışan gençler, sabit süreli ve kalıcı istihdamda sağlık ve güvenlik, Avrupa İşyeri Konseyleri, işçilerin Avrupa Şirketi'ne katılması, işçilere bilgi verilmesi ve danışılması, ve işçilere sözleşme koşulları veya istihdam ilişkileri konusunda bilgi verme yükümlülüğü üzerine Yönergeler bakımından geçerlidir. Yeni çalışma yasasının etkili biçimde uygulanması sağlanmalıdır.

Çalışan çocukların sayısı, 2001'de 893.000'den 2002'de 749.000'e geriledi 14. Bununla birlikte, Türkiye çocuk emeğiyle ilgili reform çabalarını hızlandırmalıdır. Çocuk Bürosu'nun kurumsal ve idari kapasitesi, ona verilen görevleri yerine getirebilmesi için güçlendirilmelidir. İşyerinde gençlerin korunması üzerine Topluluk müktesebatının kısmen aktarılmasına yönelik olan, çocuk emeği üzerine yasa tasarısı kabul edilmeli ve uygulanmalıdır. Türkiye, Çalışma Bakanlığı'nın, Türk İstihdam Kurumunun ve Çocuk Bürosu'nun idari kapasitesini arttırmak için gerekli tedbirleri incelemeli ve almalıdır. Kadınlar ve erkekler için eşit muamele konusunda, özellikle eşit ücret, istihdamda eşit muamele, analık izni, zorunlu ve mesleki sosyal güvenlik programlarında eşit muamele konularında daha fazla uyum gerekli olacaktır. İşyerinde

sağlık ve güvenlik alanında, Türkiye, kendi mevzuatını bu alandaki müktesebat ile uyumlu hale getirmek için çerçeve mevzuat ve ilgili uygulama yönetmeliklerini çıkarmalıdır. Sosyal diyalog konusunda, müktesebat uyarınca bütün düzeylerde özgür ve sahici iki-tarafli ve üç-tarafli sosyal diyalog koşullarını yaratmak için öncelikli bir konu olarak ilerleme kaydetme gereği devam etmektedir. 2002'de belirtildiği gibi, Türkiye, bir sendika şubesi kurmak için kısıtlayıcı barajların kaldırılması ve bir sendikanın şirket düzeyinde toplu pazarlık yapabilmek için %10'luk baraj şartının kaldırılması dâhil, tam sendikal hakların tesis edilmesi yönünde ilerlemelidir. Özellikle, kamu sektörü çalışanları başta olmak üzere, grev ve toplu pazarlık hakkıyla ilgili kısıtlayıcı hükümler vardır. Toplu sözleşmelerin kapsamında olan işgücünün yüzdesi son derece küçüktür: %15'ten az olduğu tahmin edilmektedir. Özel işletmelerin çoğunda, sosyal diyalog mevcut değildir. Bu durum, işletme düzeyinde müktesebatın gereğince uygulanmasını sınırlayabilir. Özel işletmelerde sosyal diyalog teşvik edilmelidir. Türkiye, Avrupa İstihdam Stratejisiyle uyumlu bir ulusal istihdam politikası geliştirmeye yönelik çabalarına hız vermelidir. Özellikle kadınlar arasında düşük istihdam oranları ile gençler ve kadınlar arasında yüksek işsizlik düzeyleri, başlıca sorunlardır. Resmi işsizlik problemi yanında, kayıt dışı ekonominin kapsamı da bir sorun olmaya devam etmektedir. İŞKUR kuruluş yasasının kabul edilmesi, olumlu bir adımdır. Ancak, yeterli beşeri ve mali kaynakların olmaması, İŞKUR'un görevlerini etkili biçimde yerine getirmesine olanak vermiyor. Öncelikli bir konu olarak, ülkedeki yüksek işsizlik düzeyine karşı aktif emek piyasası girişimleri oluşturmaya yönelik İŞKUR kapasitesi güçlendirilmelidir. AB hedeflerini dikkate alan, sosyal içermenin geliştirilmesi üzerine bir ulusal bütünleşik strateji oluşturulmalıdır. Yoksulluk ve sosyal dışlanma çok-boyutlu nitelikte olduklarından, süreçteki bütün ilgili tarafları ve değişik devlet kuruluşlarını harekete geçiren bütünsel bir yaklaşım geliştirmek önemlidir. Aynı zamanda, sosyal içirme konusunda ortaklaşa kabul edilmiş AB göstergelerine uygun biçimde yoksulluk ve sosyal dışlanma üzerine sosyal istatistik sistemlerini iyileştirmek ve geliştirmek için yapılması gereken işler bulunmaktadır. Özellikle, bedensel özürlü çocuklar için eğitim olanaklarına erişimi artırılması yönünden, Özürlü İnsanlar Genel Müdürlüğü'nün idari kapasitesinin güçlendirilmesine daha çok önem verilmelidir. 2002'de olduğu gibi, sosyal koruma alanında yapılacak çok iş vardır. Sosyal güvenlik sistemi için en ivedi problemler, genel makro-ekonomik dengesizlikler nedeniyle mali istikrarın olmayışı, bir kayıt dışı sektörün varlığı ve

bunlarla birlikte idare ve yönetim problemleridir. Türkiye, sosyal güvenlik sisteminin mali istikrarını ve farklı sosyal güvenlik kurumları arasında etkili eşgüdümü sağlamak için gerekli tedbirleri almaya teşvik edilir. Sosyal güvenlik kurumlarının idari kapasitesi artırılmalıdır. Ayrımcılık ile ilgili olarak, ırksal veya etnik köken farkı gözetmeksizin eşit muamele ve, yaş, bedensel özür, cinsel yönelim, din veya inanç farkı gözetmeksizin, istihdamda ve meslekte eşit muamele üzerine Yönergeler aktarılmalıdır. (TİSK, 2009: 24-106).

8 Mart 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ile 19 Mayıs 2003 tarihli Türkiye için Gözden Geçirilmiş KOB’nde de istihdam ve sosyal işler başlığı altında kısa ve orta vadeli öncelikleri listelemiştir. Kısa vadeli öncelikler olarak ilk KOB’da şunlar sayılmıştır; 1. AB müktesebatı ile uyum için, bir strateji ve ayrıntılı bir program benimsenmesi, 2. Çocuk işgücü sorunu ile mücadele için yapılan çabaların daha da güçlendirilmesi, 3. Diğerlerinin yanı sıra, sendikal haklara saygı duyulması ve sendikal eylemler üzerindeki kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılarak etkin ve özerk sosyal diyalog için gerekli koşulların güvenceye alınması ve 4. AB müktesebatının geliştirilmesi ve uygulanmasına yönelik sosyal ortakların kapasite oluşturma çalışmalarının desteklenmesi, Orta vadeli öncelikler olarak ise; 1. Kadınlara karşı ayrımcılığın var olan tüm biçimleri ile cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, sakatlık, yaş veya cinsel yönelim temelindeki her türlü ayrımcılığın kaldırılması, 2. İş hukuku, kadın ve erkeklere eşit muamele, iş sağlığı ve güvenliği ve halk sağlığı alanlarındaki AB mevzuatının iç hukuka aktarılması, ilgili idari yapılar ve sosyal güvenliğin eşgüdümü (koordinasyonu) için gerekli olan yapıların güçlendirilmesi, 3. Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkin biçimde yürürlüğe konması ve uygulanmasının sağlanması 4. Ortak istihdam incelemesinin başlatılması da dahil olmak üzere, ileride AİS’e katılım perspektifini hedef alan ulusal istihdam stratejisinin hazırlanması ve bu bağlamda, özellikle, devam eden ve hızlanan yapısal değişimin etkisi başta olmak üzere, işgücü piyasası ve sosyal gelişmeleri izleme kapasitesinin geliştirilmesi, 5. Özellikle, sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilir hale getirilmesi gözetilerek, yeniden yapılandırılması yoluyla sosyal korumanın daha da geliştirilmesi ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi belirlenmiştir (Tekin, 2008, 212-213)

3.9. Türkiye'nin Ulusal İstihdam Stratejisi

08.02.2012 tarihli Üçlü Danışma Kurulu toplantısında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca Ulusal İstihdam Stratejisi ile ilgili bir sunum yapılmış, hazırlanan taslak sosyal taraflara ve kamuoyuna sunulmuştur. Stratejinin amacı, "Ülkemiz işgücü piyasasının yapısal sorunlarını çözmek, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısını artırarak işsizlik sorununa yönelik kalıcı çözümler geliştirmek" olarak belirlenmiştir. Temel politika eksenleri ise; "eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi", "işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması", "özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması", "istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Hazırlıkları 2009 yılı sonunda başlatılan ve 2012 yılı Şubat ayında sosyal taraflara bitirilerek sunulan Türkiye'nin "Ulusal İstihdam Stratejisi" belgesi ile 2012-2023 dönemine ilişkin dört ana hedef belirlenmektedir. 2012-2023 tarihlerini kapsayan taslakta, "Ulusal İstihdam Stratejisi" ile ilgili olarak belirlenen dört ana hedef ile; (1) İşsizlik oranının 2023 itibariyle %5 düzeyine indirilmesi; (2) istihdam oranının % 50'ye yükseltilmesi, (3) tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin 0.52 düzeyinden 0.62 'ye yükseltilmesi; ve (4) tarım dışı sektörlerde % 29.1 düzeyinde olan kayıt dışı istihdam oranının, 2023 yılında % 15 in altına indirilmesi hedeflenmiştir (Yeldan, 2012: 1).

9.1.1. İstikrarlı büyümenin sağlanması

İstikralı ve yüksek büyüme, yeterli düzeyde iş yaratılmasının ön koşuludur. Dokuzuncu Kalkınma Planlı yüksek ve istikrarlı büyüme ortamının sağlanması için gerekli politika ve öncelikleri de ortaya koymuştur. Buna göre, Türkiye de ekonomi gelişmenin hızlandırılması için. Makro istikrarın sürdürülmesi, iş ortamının iyileştirilmesi, finansal sistemin aracılık etkinleştirecek şekilde iyileştirilmesi, Ar-Ge ve yeniciliğin geliştirilmesi, beşeri sermayenin güçlendirilmesi, altyapı yatırımların geliştirilmesi yapısal reformların sürdürülmesi amaçlarına yönelik olarak politika ve öncelikler belirlenmiştir.

9.1.2. Büyümenin İstihdam Etkisinin Artırılması

Stratejinin beklenen düzeyde istihdam artışı sağlayabilmesi için, tarım dışı sektörlerde büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin artırılması son derece önemlidir. İstihdam büyüme esnekliği olarak kavramlaştırılan bahse konu kapasite, ancak işgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözülmesiyle artırılabilir. Stratejinin temel politika eksenleri belirlenirken bu hususu dikkate alınmıştır.

9.1.3. Kayıt Dışılığın Azaltılması

Strateji'nin hedeflerine ulaşılması için Türkiye işgücü piyasasının en temel yapısal sorunlarından biri olan yüksek kayıt dışı istihdamın azaltılması gerekmektedir. Çok farklı nedenlerle, farklı şekillerde ortaya çıkan kayıt dışı istihdamı kabul edilebilir düzeye çekmek üzere toplumun tüm kesimlerinin irade göstermesi gerekmektedir.

1. Bütüncül Yaklaşım

1. Bütüncül Yaklaşım: İstihdam stratejinin dört temel politika ekseninde önerilecek politika ve tedbirlerin birbiriyle uyumlu ve tutarlı bir şekilde etkileşimini de dikkate alarak bütüncül bir yaklaşımla geliştirilmesi ve uygulanması esastır.

2. **Fırsat Eşitliği:** Tüm grupların istihdamda eşit fırsatlara sahip olmaları için bazı kişilerin ve demografik grupların özel durumları dikkate alınarak geliştirilmesi esastır. İşgücü piyasasına daha zor erişen kadınlar, özürülüler yoksullar, gibi kesimlere eğitimden başlayarak destekler ve ayrımcılığı önleyici uygulamalarda fırsat eşitliği ilkesi belirleyecektir.

3. **İşi Değil İnsanı Korumak:** İşin değil kişilerin istihdam edilebilirliğini garanti altına alındığı bir işgücü piyasasında kişilerin işsizlik ve işsizliğin neden olduğu risklere karşı korumaların sağlandığı bir yapının oluşturulması esastır.

4. **İşverenler Üzerine Ek Yük Getirilmemesi:** Uygulanacak yeni teşvik politikalarının maliyetleri firmalarca değil genel bütçeden ve diğer kaynaklardan karşılanması, böylelikle işletmelerin rekabet gücünü gözetilmesi önemlidir.

5. **Sosyal Diyalogun Esas Alınması:** Stratejinin hazırlanmasında olduğu gibi uygulama aşamasında başarılı olunması için istihdam ile ilgili bütün aktörlerin karar alma süreçlerine etkin katılım esastır.

6. Özendirici Yaklaşım: Uygulanacak politikaların işgücü piyasasında yer alan tüm aktörler tarafından benimsenmesi ve sahiplenilmesi için emredici değil özendirici bir yaklaşım sergilenmelidir (Akay, 2008:11)

3.10. Türkiye'nin AİS' Katılımı

Türkiye, AİS'e dahil olma çalışmalarında ilk olarak 2003 yılında "İstihdam Durum Raporu" hazırlayarak Komisyon'a sunmuştur. Bu rapor ışığında, çözüm bekleyen öncelikli konular arasında, düşük seviyedeki istihdam ve işgücüne katılım oranlarının yükseltilmesi, genç işsizliği, kayıt dışı ekonomi, kent ve kırsal kesimdeki işgücü piyasaları arasındaki bölünmüşlük, engelli kişiler ve dezavantajlı grupları da içine alan bir işgücü piyasası oluşturulması yer almaktadır (Tekin, 2008:220-221). İstihdam oranları ve sektörel dağılımı açısından, istihdam göstergeleri, AB ve Türkiye'de yıllar itibariyle farklılık göstermektedir.

AB, AİS hedefine 4 puan yaklaşmışken, Türkiye'nin 28 puan gerisinde kaldığı, kadın istihdamı açısından ise bu fark 37,7'ye ulaşmaktadır. Yaşlı istihdamı açısından da ülkemizin durumu pek parlak değildir. 2010 Yılı hedefine AB % 7,5 oranında yaklaşmışken, Türkiye'nin 16 puan geride bulunduğu görülmektedir (Tekin, 2008:226).

İşgücü piyasası açısından Türkiye'nin gelişmiş ülkelerden farklılığı istihdamın sektörel dağılımına da yansımaktadır. 2008 yılı için Tarımsal istihdam oranı AB'de ise % 6.3'tür. Genç işsizliğinin yaygınlığı hem AB'de hem de Türkiye'de önemli bir sorun oluşturmaktadır. Türkiye, % 19, 7'lik oranla, % 16,6 oranına sahip AB'ye göre biraz daha yüksek bir genç işsizliği oranına sahiptir. Türkiye, uzun süreli işsizlerin oranı açısından % 2,2'lik oranla % 3,4 oranına sahip AB'ye göre daha iyi durumda gözükmeyle birlikte istatistiklerin güvenilirliği açısından sorunlar bulunmaktadır.

2009 Yılı İlerleme Raporu'na göre, Kadınların, gençlerin ve kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi ile yaşam boyu öğrenme faaliyetleri ve kız çocukların okullaşma oranlarının artırılması faaliyetlerini içeren; "*sosyal politika ve istihdam alanında Türkiye, sınırlı ilerleme kaydetmiştir. İş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği ve ayrımcılıkla mücadele konularındaki mevzuat AB standartlarına uygun değildir. Sendikal hakların, AB standartları ve ILO sözleşmelerine uygun şekilde tam olarak tesis edilmesine yönelik bir ilerleme kaydedilmemiştir. Kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik çabalara hız verilmesi gerekmektedir. Nüfusun önemli bir kısmı, özellikle çocuklar, yoksulluk riski*

altındadır. Ortak Sosyal Koruma ve İçerme Belgesinin (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesinin (JAP) tamamlanmasına gereken önem verilmelidir. Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkili bir şekilde uygulanabilmesi için idari kapasitenin geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Sosyal diyalog konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Genel bir istihdam stratejisinin bulunmaması nedeniyle eylem planında ölçülebilir hedef ve göstergeler eksiktir. İşsizlik oranı 2009'un ikinci yarısında hızla % 13,6'ya yükselmiştir. Özellikle genç işsizliği, 2009'un ikinci yarısında % 24,9'a yükselmiştir. Bunun sonucunda, Türkiye İş Kurumunun (İŞKUR) hizmetlerine olan talep hızla artmıştır” değerlendirilmesi yapılmıştır.

Türk istihdam piyasasının AB istihdam politikasına uyumunun sağlanmasında en büyük sorun, yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır. Türkiye ekonomisi son yıllarda AB'ye oranla daha yüksek oranlarda büyümesine rağmen istihdam yaratamamış ve işsizlik oranları yükselmiştir. Bu durumun başlıca nedenleri olarak; 1. Yüksek nüfus artışına bağlı olarak, işgücü arzının artması, 2. Kadınların işgücü piyasasına girişlerinin artması, 3. Tarım sektöründeki çözülmeye bağlı olarak kentlerde işgücü piyasalarının olumsuz yönde etkilenmesi, 4. İş arayan birçok kişinin düşük beceri düzeyine sahip olması, 5. İstihdam üzerindeki vergi yüklerinin yüksekliği ve 6. Gerçekleşen büyümenin büyük oranda emek verimliliği artışından kaynaklanması ve işsizliğin azalışı şeklinde istihdama yansımaması olarak belirtilebilir (Tekin, 2008: 22).

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

AB'nin tüm üyeler için belirlenmiş ortak bir istihdam politikasının henüz ortada olmamasına rağmen, genel olarak, üye ülkeler ile işbirliği halinde geliştirilen bir istihdam politikasından bahsetmemiz mümkündür. İlk olarak, başlangıçta Kurucu Antlaşmalar'da istihdama ilişkin ayrıntılı ve gelişmiş hükümler yer almasa bile, Birliğin temelinde yatan ekonomik öğreti nedeni ile bir istihdam politikasından bahsetmek mümkündür. Bu politika ekonomik büyüme ile odaklı bir istihdam politikasıdır. Bu istihdam politikası, “ekonomik büyüme ile kendiliğinden istihdama artışı sağlanacaktır” şeklinde özetlenebilir.

İstihdam politikası Birliğin ortak ilgi alanına girmiş olmasına karşın asli yetki üye devletlerin ulusal hükümetlerindedir. Dolayısıyla, Üye Devletlerin istihdam politikasını ortak politika alanına taşımaları gerekmektedir. Böylece, her Üye Devletin kendi koşullarına uygun bir istihdam politikası belirlenmesinde, AB'nin kararlılığı gösterilmektedir.

İşgücü Piyasasının katılığı ve esneklik açısından, AB işgücü piyasaları yüksek seviyede koruma ve düzenleme içermektedir. İşgücü değişimi zor ve pahalıdır. İskandinav modelinde işgücü değişiminin işgücünün vasıflarını arttırdığı düşünülmektedir. Günümüzde rekabet edebilmenin ön koşulu sürekli gelişen bir işgücü ve verimsiz işçilerin yerine güncel gerekliliklerle donatılmış işgücünün getirilmesidir. İleri teknoloji sahibi ülkeler karşısında daha az gelişmiş ülkeler işgücü maliyetlerini düşürerek var olmaya çabalamaktadır. Ancak, AB'nin geleneksel anlayışı açısından böyle bir yöntemin kabul edilemez olması rekabet gücü sağlamayı zorlaştırmaktadır.

Kadınların işgücüne katılımı, istihdam düzeyi ve eğitim imkânlarına erişimi AB ve OECD ülkeleri arasında en düşük düzeydedir. Ayrıca ırk veya etnik köken din veya inanç, engellik, yaş ve cinsellik yönelim temelinde ayrımcılığı ilişkin ilgili mevzuatın aktarımı tamamlanmıştır. Ayrımcılığın önlenmesi ve eşit muamelenin teşviki için etkin ve bağımsız bir “eşitlik kurulu” oluşturulması. Organize Sanayi Bölgelerinin ve Küçük Sanayi Sitelerinin, geri kalmış bölgelerde desteklenmesine önem verilmelidir. Bölgesel istihdam farklarını gidermek amacıyla; yerel-bölgesel sanayi merkezlerinin oluşturulması, işgücünün eğitilmiş ve nitelikli hale getirilmesi, geri kalmış bölgelerde istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması, kadın istihdamının artırılması, yerel ve bölgesel düzeyde katılımcılığın güçlendirilmesi vb. politikalar izlenmelidir. Ayrıca bu

politikalar, tarım politikaları ile karşılıklı etkileşim içinde bulunmalıdır. İstihdam Kurulları ve Mesleki Eğitim Kurulları da, yerel istihdam ve eğitim politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında daha aktif rol oynamalıdır. Bu kurullar daha sık toplanmalı ve eşgüdüm içinde çalışmalıdır.

Tüm sektörlerde girişimcilik ve istihdam yaratma teşvik edilmelidir. Girişimcilik, sürdürülebilir büyüme ile verimli, sürekli ve düzgün işlerin yaratılmasında en önemli unsurdur..

Kayıt dışı istihdam, kayıtlı istihdama dönüştürülmelidir. Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması için AB ülkelerinin uyguladığı “karma politika yaklaşımı” benimsenmelidir. Bu çerçevede; üretim ve istihdam üzerindeki vergi ve sigorta prim oranları ile diğer yüklerin kayıt dışılığa teşvik etmeyecek düzeye indirilmesi, bürokrasinin ve kayıtlılık işlemlerinin kolaylaştırılması, kayıtlı işçi çalıştırmanın vergi ve kredi kolaylıklarıyla teşvik edilmesi, kamuoyunun bilinçlendirilmesi, kayıt dışı çalışmaya karşı denetim ve yaptırımların etkinlikle uygulanması gereklidir. İstihdam üzerindeki yükler azaltılmalıdır. OECD ülkeleri arasında vergi ve sigorta primi yükleri açısından 1. sırada gelen ülkemizin bu konumdan çıkartılması ve istihdam vergilerinin OECD ortalamasının altına indirilmesi hedef alınmalıdır.

Yaşlanan AB nüfusu karşısında ülkemizin genç nüfusu, ancak işgücüne ekonominin talep ettiği yeterlilikler ve meslekler kazandırılarak avantaja dönüşebilir. İnsana yatırım ve yaşam boyu öğrenme desteklenmelidir. Eğitim ve iyi yetiştirilmiş işgücü, küresel ekonomide rekabet gücünün korunması açısından çok önemli bir etmen olarak öne çıkmaktadır. Kamu kurumları, özel sektör işletmeleri, bireyler, sosyal taraflar, sivil toplum kuruluşları ve eğitim kurumlarının dâhil olduğu tüm tarafların katılımını içeren etkin eğitim politikaları geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.

Kadınların işgücü piyasasına girişi ve kadın istihdamının artırılmasına yönelik tedbirler uygulanmalıdır. Kadınların iyi eğitim alması sağlanmalıdır. Formel eğitim dışındaki kadınlara yönelik mesleki eğitim ve aktif istihdam tedbirlerinin uygulanması da kadınların işgücüne katılımını artıracaktır.

İstihdam sorununu çözmek için, ortak bir istihdam politikası belirlenmesi ve Birlik organlarının bu konuda düzenleme yapmasına ve bağlayıcı karar almasında izin verilmelidir. AB, diğer küresel ve bölgesel rakipleriyle başa çıkabilmek için çalışma yaşamında gerekli esnekliği sağlamak zorunda olmasına rağmen, toplumsal dinamikler sonucu, Avrupa'daki geleneksel sosyal politika kazanımlarını da bir anda terk

edebilecek durumda değildir. AB bu nedenle, güvenceli esneklik (flexicurity) ile Avrupa Sosyal Modeli (ASM) arasındaki ikilemi “çözmeye” çabalamaktadır. Dünya’da ve AB’de yaşanan ciddi ekonomik krizden çıkılması için, tüm aktörlerin ve kaynakların harekete geçirilmesini gerektirdiği yönündedir. Bu da yapıcı ve karşılıklı güvene dayalı ilişkiler içindeki sosyal ortakların varlığını ve sosyal diyalogun gündeme geldiğini göstermektedir.

Ülkemizin 3 Ekim 2005’te başlatılan Tam Üyelik Müzakereleri’nin başarılı olarak tamamlanması, Kopenhag Kriterleri’nin yasal açıdan yerine getirilmesi yetmemekte tam olarak uygulamada da yerine getirilmesi ve 50 yılı aşkın süredir uzun ve zorluklarla dolu bir çağdaşlama projesi sürecinin başarıyla sonuçlanması için en başta istihdam politikası olmak üzere sosyal politikanın diğer alanlarında da AB politikaları ile uyumlu stratejiler geliştirilmesi ve bunların başarıyla uygulamaya geçirilmesine gerek duyulmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAP VE MAKALE

ABGS (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği), ‘**100 Soruda Avrupa Birliği’nin Günlük Hayatımıza Etkileri**’ Artpres Matbaacılık, İstanbul, 2010.

Ateş, Sanlı; “Yeni İçsel Büyüme Teorileri ve Türkiye Ekonomisinin Büyüme Dinamiklerinin Analizi”. Çukurova Üniversitesi. Adana: Sosyal Bilimler Enstitüsü. İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, (1988).

Aşçılı, İrem; Avrupa birliğinde sosyal politikalar Avrupa halkı oluşturmuş (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi) Başkent Üniversitesi Avrupa Birliği ve uluslar arası ilişkiler Enstitüsü, Ankara, 2005.

Aktar, Cengiz; **Avrupa Birliğinin Genişleme süreci**, iletişim Yayınları İstanbul, 2002.

Ataman, B.Ceylan: "İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu" TİSK İşveren Dergisi, C: XLII, S: 1, Ankara, 2003.

Ateş, Mustafa; Avrupa birliği ve Sosyal Komitesi, DPT Yayınları Ankara, 2006.

Aykaç, Mustafa; “**Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlâk Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek**” (Yayına Haz. Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak) Tüm Yönleriyle Türkiye- AB İlişkileri, Ezgi Kitabevi, İstanbul, 2002.

Aktan, Okan; Para Birliği Kurumu ve Avrupa Para Sistemi, Hacettepe Üniversitesi, İİBF yayınları İstanbul,1991.

Akkoyunlu -Wigler, Arzu; “**Yeni Ekonomik Entegrasyon Teorisi**”. Osman Küçükahmetoğlu, Hamza Çeştepe ve Şevket Tüylüoğlu (eds) içerisinde. Ekonomik Entegrasyon (Küresel ve Bölgesel Yaklaşım), Ekin Yayınevi, Ankara, 2005.

Bedik, Hayrettin; Avrupa birliğinde istikrar paktının büyüme ve işsizlik üzerinde etkisi yayınlananmış Yüksek lisans tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bursa, 2006.

Bozkurt , Enver; Özcan Mehmet Köktaş Arif **Avrupa Birliği Hukuku**, Asil Yayın, Dağıtım 3 basım, Ankara, 2006.

Bozkurt, Veysel; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Vipaş Yayınları İstanbul, 2002.

Baydoral, Can; Avrupa Birliği'nde İstihdam Sorunu “ Mercek, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası (MESS) 3 aylık Yayın Organı, İstanbul, 2002.

Bilici, Nurettin; **Avrupa birliği ve Türkiye ilişkileri**, Seçkin yayıncılık Ekim 3 Basım, Ankara, 2007.

Canpolat, İbrahim S; **Avrupa Birliği Uluslar üstü bir sistemin tarihsel, teorik, kurumsal, jeopolitik analizi ve genişleme sürecinde Türkiye ilişkileri**, Alfa İstanbul, 2002 .

Çakır, A. Emre; **Avrupa bütünleşmesinin Siyasal Kurumları**, Beta Bs Aş, İstanbul, 1994.

Çelik, Aziz; **AB Sosyal Politika Kitap**, Yayınevi İstanbul, 2006.

Ceylan-Ataman, Berrin “**Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi**”. **Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası**. (Der: Berrin Ceylan-Ataman) Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Jean Monnet Sosyal Politika Modülü Proje Yayını:1, 2005.

Dilekli, Selin; ILO, Global Employment Trends for Women Brief, March s. 16dpt AB üyesi ve aday ülkelerde ekonomik gelişmeler, 2007.

Diriöz, Sinem Çapar, 2012 Yılı İstihdam Değerlendirme Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı, İstihdam ve Çalışma Dairesi, Ankara, 2003.

Dereli, Toker; 55. Cilt, Sayı:1, Avrupa Toplum Modeli, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

Demir, Osman (2002). “Durgun Durum Büyümeden İçsel Büyümeye”. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler F. Erkan, Hüsnü Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme. 4.Baskı Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2008.

Ekin, Nusret; **Türkiye’de Yapay istihdam ve istihdam Politikaları**, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No: 2000-33.

Erdem,Özgür; **AB Sürecinde İstihdam Sorunlarımız**, 2006.

Esen, Oğuz; Başkan, Filiz; **Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri**, Eflatun Yayınları, Ankara, 2009.

Ertürk, Emin, **Ekonomik Entegrasyonlar Teorisi ve Türkiye’nin içinde Bulunduğu Entegrasyonlar**, Ezgi Yayınları, Bursa,1993.

Ertürk, Emin; **Ekonomik Entegrasyon Teorisi**, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1991.

Ercan, Hakan; **“AB Sosyal Politikası Çerçevesinde Türkiye’nin istihdam Stratejisi”**. TİSK Akademi, Cilt: 1, Sayı:2, 2006.

Ertan, Osman; Avrupa Birliği El Kitabı AB ve Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri Semineri (20- 31 Mart), T.C. Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1995.

Erdoğan, Seyhan; Avrupa Birliğinde Sosyal Korumanın Modernleştirilmesi ve Geliştirilmesi ve sosyal içirme “ Avrupa Birliği’nin İstihdam Ve Sosyal Politikası Proje Yayınları, Ankara, 2005.

Europa,(c), “A European Economic Recovery Plan”, Commission Communication COM (2008) 800 final, 26.11.2008, Brussels, (Çevrimiçi), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:EN:PDF>, Erişim:28.02.2010.

Europa, (d), “Lisbon strategy evaluation document”, (Çevrimiçi), http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs2009/pdf/lisbon_strategyevaluation_en.pdf, Erişim:20.02.2010.

Gilbert, Martin; Winston Churchill war Leadership, Wintage Books ABD April 2004.

Heper, M.Atlan; Avrupa iş hukuku ve Türkiye (Yayınlanmamış Doktora tezi)İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi, İstanbul, 1996.

Hiç, Mükerrerem; **Büyüme ve Gelişme Ekonomisi**. İstanbul: Menteş Kitabevi, 1988.

İKV Bülent (a) Roform İzleme Grubu’22’nci toplantısı gerçekleştirilmesi HAE BÜLTENİ, İstanbul, 2010 .

İKV (a) Avrupa Birliği Anlaşması ve Avrupa Topluluğu’nun kuran Anlaşma’yı tadil eden Lizbon anlaşması, Çevirisi Uzman Zeynel Özler, Uzman Cenk Minder ve YrDoç Dr. Fulya Batur İKV YAYINLARI NO: 217 İstanbul, 2008.

İKV, İktisadi Kalkınma vakfı, (çev.H.Günüğur)Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Anlaşma İstanbul ,1992.

İKV, Avrupa Birliği’nin Lizbon Stratejisi, Hazırlayan Zeynel Usal ve Mahir Ilgaz, İktisadi Kalkına Vakfı Yayınları no:197, İstanbul, 2007.

İncekara, Ahmet; Globalleşme ve Bölgeselleşme Sürecinde NAFTA ve Etkileri, İTO Yayınları,İstanbul, 1995.

İyibozkurt, Erol; AB istihdam politikaları Uludağ üniversitesi, TİSK Yayınları 2007-2008.

Karluk, S.Rıdvan; **Avrupa birliği ve Türkiye** genişletilmiş 6. Basım, Beta İstanbul, 2002.

Kepenek, Yakup; **Türkiye Ekonomisi** Remzi Kitapevi, İstanbul, 2000.

Küçük, Ahmetoğlu; Osman, “**Reel Entegrasyon Teorisi**”. Osman Küçükahmetoğlu, Hamza Çeştepe ve Şevket Tüylüoğlu (eds) içerisinde. Ekonomik Entegrasyon (Küresel ve Bölgesel Yaklaşım), Ekin Yayınevi, 2005.

Lordoğlu, Kuvvet; Özkaplan, Nurcan, Çalışma İktisadı, Der Yayınları İstanbul, 2005.

Keskin, M. Hakan; **Doğru Sanılan Yanlışlıklarla Avrupa Birliği**, Ankara, 2010.

Makal, Ahmet, (2013), **Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, Sendikacılık Akademisi Ders Notları 2**,(çevrimiçi) <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/obcs/file/kp551.pdf>, Erişim:20.07.2013.

Mordechai E. Kreinin, **International Economics**, USA: The Dryden Press, 1995.

Özil, Tarık; **Avrupa Ekonomik Topluluğu Kurucu Anlaşma ve ekleri Türkiye Şeker Fabrikası Yayını**, İstanbul, 1967.

Özen, Serap; **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Siyasal Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm Sorunları ve Tartışmalar**, editör Turgay Uzun Serap Özen Seçkin, Ankara, 2004.

Özcüre, Gürol; **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye**, Derin Yayınları İstanbul, 2010.

Özcüre, Gürol; “Avrupa İstihdam Stratejisi Hedeflerinin Karşılaştırmalı Sonuçları ve Türkiye'nin Uyumu”, **12 Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Kongresi**, 7-10 Ekim Belconti Resort Hotel, Antalya, 2010.

Palabıyık, Serdar; **Avrupa Birliği**, ODTÜ Yayıncılık Ankara, 2007.

Robertson, David; **Uluslararası Ticaret Politikası**, İstanbul: AK Yayınları, 1972.

Sapancalı, Faruk; 2005 “Avrupa Birliği’nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 3, Birleşik Metal-İşlını Sendikası Yayını, 2003.

Saraçoğlu, Tefvik; **Avrupa Ekonomik Topluluğu**, İKV Yayınları İstanbul, 1993.

Sarıeroğlu, Julide; “Avrupa Çalışma Hayatında Değişim Sancıları”, **TİSK İşveren**, 2004.

Seyitoğlu Halil, **Uluslararası İktisat**, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999.

Tezcan, Ercüment; **Avrupa Birliği Hukukunda Birey** İletişim yayınları İstanbul, 2002.

Tokol, Aysen; **Sosyal Politika**, Vıpaş, 2. basım Bursa, 2000.

Tavgaç, Gürsel, **Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgearası Kalkınma Politikası**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2001.

Tokol, Aysen; **Uluslararası Sosyal Politika**, Ezgi Kitap, Evi Bursa, 1995.

Tekin, Akay; **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları**, Ankara, 2008.

Tezel, Yahya; **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923–1950)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları 16, 5. Baskı, İstanbul, 2002.

Zengilgönül, Oğul; “Sosyal Modelin Modernleştirilmesi ekseninde Avrupa Birliğinde İstihdam Politikalarında esneklik arayışı”, **ÇMİS** sayı 4 cilt 17 Temmuz 3003.

DERGİ

Acer, Yücel; “Avrupa Birliğinde Sosyal Boyutun kurumsal gelişimi ve Lizbon süreci” **Mercek Dergisi**, MESS, Nisan 2006.

Erdoğan, Seyhan; İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, **İşveren Dergisi**, Ekim. Cilt 42. Sayı 1. www.tisk.org.tr/isveren/sayfa.asp?yazi?id=809&id=48 Erişim 03.07.2010.

Capital Ekonomi Dergisi, (2002), “İşgücünün yüzde 13,7'si atıl durumda”, Yıl:10, Sayı: 2002/1, Ocak, 2002.

Ceylan-Ataman, Berrin, (2003), “İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, **TİSK İşveren**, Ankara, 2003.

Gündoğan, Naci; “Açık Koordinasyon Yönetimi ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Çimento İşveren Dergisi**, Ankara, 2006.

Hekimler, Alpay; “Avrupa Birliği- Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye'nin Güncel Durumu”. **Mercek Dergisi**, MESS, 2006.

Kılıç, Cem; “Avrupa Birliği Yeni Üye Ülkelerin İstihdam ve İşsizlik Göstergeleri Karşılaştırmalı Analizi”, **Mercek Dergisi**, MESS, 2005.

Kibritçioğlu, Aykut (Ocak - Aralık 1998). “İktisadî Büyümenin Belirleyicileri ve Yeni Büyüme Modellerinde Beşerî Sermayenin Yeri”. **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:53,1998.

Koray, Meryem; “Avrupa Toplum Modeli Avrupalılaştırılabilir mi?” İktisat Fakültesi “Yaşlı Kıtada Fetret Devri”, **Radikal Gazetesi**, 2005.

Kibritçioğlu, “İktisadî Büyümenin Belirleyicileri ve Yeni Büyüme Modellerinde Beşerî Sermayenin Yeri”. **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**,1998.

Oğuztürk, Bekir Sami “Yenilik Kavramı ve Teorik Temelleri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:8. Sayı:2. Isparta, 2003.

Serin, Vildan; YILMAZ Mesut, “Türkiye Ekonomisinin Avrupa Birliği Ülkeleri Arasındaki Yeri: mukayeseli”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, 2009.

TÜRK-İŞ, (2007), **Çalışma Raporu** , Ankara, 2003-2007.

Uşun, Ercan; “Avrupa Birliğinde İşsizlikle Mücadele Yönetim ve Ekonomi”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2004.

Zengilgönül, Oğul, “Sosyal Modelin Modernleştirilmesi Ekseninde Avrupa Birliği’nin İstihdam Politikalarında Esneklik Arayışı”, **Çimento İşveren Dergisi**, 2003.

Yüceol, Hüseyin Mualla; “Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1,Ocak 2007.

İNTERNET

Deltur, Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politika Türkçe yayınları-Broşürler Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği http://deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam_rtf, Erişim 03.12.2010

Deltur, İstihdam ve Sosyal Politika Açısından Amsterdam Anlaşması ne anlaşması gelir?31.12.2010 www.deltur.cec.int/sosyal_istihdam_rtf.Erişim 31.12.2010

Ercan, Fuat 2006 “Eğitim ve İstihdam Politikalarına Toplu Bir Bakış”. http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6197 Erişim (15.11.2006).

Europa, (2010b),“New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs”, Brussels, 16.12.2008, COM(2008)868 final, (Çevrimiçi), http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annualprogr_essreport/COM2008868EN.Pdf, Erişim:20.02.2010.

Özşuca, Şerife Türcan, AB Sosyal Politikası Tarihsel Gelişimi
http://ab.calisam.gov.tr/dnn/docs/anktra/ozsura_sunum.pdf.Erişim:24.01.2011

Suncar, Murat; Sosyal Dışlanma. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını 2003
 Türkiye'nin Avrupa istihdam stratejisi uyumu konusunda yapılması gerekenler TİSK
 işveren dergisi ekim internet adresi <http://www.tisk.org.tr> işveren sayfa Erişim
 17.02.2011.

Türkan Ercan, “Türkiye’de İşgücünün Yapı ve Nitelikleri: Gelişme ve
 Değerlendirmeler”, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası 05. <http://www.tcmb.gov.tr/>,
 Erişim 30.10.2006.

TİSK, Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday ülkeler
 Karşısında Türkiye’nin Durumu, <http://www.tisk.org.tr> yayınları asp?sbj=ic&/id=1956
 Erişim 10.11.2011

TUBİTAK, (2004)Ulusal Bilim ve teknoloji Politikaları 2003-2023 stratejisi
 belgesi www.tubitak.gov.tr7tubitak Content files /vizyon2023/vizyon2023-Stratejisi –
 Belgesi pdf Erişim 11.12.2011.

TÜİK,“2012 Hanehalkı İşgücü Anketleri” (HHİA), <http://www.tuik.gov.tr>,
 Erişim 01.10.2013

TÜİK, “2008 Mart Dönemi Hanehalkı İşgücü Anketleri” (HHİA),
<http://www.tuik.gov.tr>, 2008.

ÇSGB (b) Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması, Ankara
 ,2004 s 47-50 <http://www.csgeb.gov.tr>/CGM/cgm_web belgeler/işsizliğin önlenmesi pdf,
 Erişim 11.10.2011.