

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ ETKİNLİĞİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Cem SAATÇIOĞLU¹

Kaan ÇELİKOK²

ÖZET

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde 1990'lı yıllarda görülen düşük istihdam ve yüksek işsizlik AB'yi 1997 yılındaki Lüksemburg İstihdam Zirvesine sürüklemiştir. AB istihdam politikası aynı yıl imzalanan Amsterdam Anlaşması ile farklı bir boyut kazanmıştır. Türkiye 1960'lı yıllardan bu yana işsizlik sorunu ile mücadele etmektedir. Küreselleşmenin ve teknolojik ilerlemenin bir sonucu olarak, özellikle 1980'li yıllardan sonra Türkiye'de işsizlik artmıştır. 1990'lı yıllardan Türkiye'de işsizlik 1994, 1998 ve 1999 krizleri nedeniyle oldukça yüksek olarak gözlenmiştir. 2001 yılındaki ekonomik krizden sonra Türkiye'de birçok kişi işsiz kalmıştır ve yeni iş sahalarının oluşturulması birkaç yıl için oldukça güç olmuştur. Son yıllarda, işsizlikte kısmi bir düşüş gözlemlenmiştir. Şüphesiz ki etkin bir ulusal istihdam stratejisinin oluşturulamaması bu konudaki önemli bir eksikliktir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye ve Avrupa Birliği'nde uygulanan istihdam politikalarının etkinliğinin incelenmesinin ardından, ülkemizde işsizliği mümkün olabilecek asgari düzeye indirebilmek ve istihdam politikalarının etkinliğini artırabilmek adına etkili olabilecek politika önerilerinin sunulmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği istihdam politikası, Lüksemburg İstihdam Zirvesi, Amsterdam Anlaşması, Türkiye istihdam politikası

ABSTRACT

Low employment and high unemployment in the EU member countries in the 1990s have led the European Union to the Luxembourg Employment Summit in 1997. Turkey has been struggling constantly with the problem of unemployment since the 1960s. Especially after the 1980s as a result of globalization and technological progress unemployment has risen in Turkey. In the 1990s, unemployment in Turkey has remained especially because of the economic crises in the years 1994, 1998 and 1999 quite high. After the economic crisis in 2001, in Turkey, many people have lost their jobs and creating new jobs was relatively difficult for a number of years. In recent years, a relative decline in unemployment is observed. However, the non-emergence of an effective national employment strategy is an important deficiency in this topic. The aim of this study is to recommend the possible employment policies to minimize the unemployment and increase the effectiveness of employment policies in Turkey after examining the effectiveness implemented employment policies in Turkey and European Union.

¹ Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, cemsaatcioglu@yahoo.com

² Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi Avrupa Birliği Anabilim Dalı, kaan_celikok@hotmail.com

Key Words: European Union employment policy, Luxembourg Employment Summit, Treaty of Amsterdam, Turkey's employment policy

1. Giriş

Ülkelerin temel makro ekonomik politikaları içinde yer alan işsizlik ve istihdam politikaları, iktisadi gelişme ve kalkınmayı sağlaması açısından büyük önem taşımaktadır. Genel olarak kabul gören tanımına göre işsizlik çalışma istek ve gücünde olunmasına rağmen, cari ücret düzeyinde yasa veya örf ve adetlerle belirlenmiş olan saatler arasında fert tarafından iş aranmasına rağmen bulunamaması durumudur. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren Avrupa Birliği'nde görülen düşük istihdam ve yüksek işsizlik sonucunda oluşan Avrupa İstihdam Stratejisi ile birlik düzeyinde planlı ve programlı çabalar sürdürülmesi gereği vurgulanmıştır.

Türkiye'de yüksek orandaki genç nüfusu, gerekli istihdam politikası tedbirleri alınmaz ise, işsiz kalma tehlikesi ile karşı karşıya kalacak ve bu da topluma hem ekonomik hem de sosyal anlamda çok büyük zarar verecektir. Türkiye'de işsizlik yapısal bir nitelik taşımaktadır ve ülkemizde işsizlik sorununun çözümü için gerekli istihdam politikası uygulamalarının hız kazanması gerekmektedir.

Türkiye'de 1960 yılından bu yana uygulanan istihdam politikaları gözlemlenirken özellikle askeri darbelerin ardından uygulamaya konan programın farklı birer nitelik taşıdıkları ve istikrarı sürdürmede yetersiz kaldığı görülmektedir. Ülkemizdeki aktif istihdam politikalarının yüksek istihdam sağlamada tam olarak yeterli olamadıkları görülmektedir. Türkiye'de öncelikle gerekli olan işsizliğin nedenlerinin iyi analiz edilmesi ve işsizliğin özelliklerinin ortaya koyulmasıdır. Ancak bu analizden sonra işsizliğe karşı gerekli istihdam politikaları üretilebilmek mümkün olacaktır.

2. Avrupa Birliği İstihdam Politikasının Genel Çerçevesi

II. Dünya Savaşı'nın ardından belirlenen hedef Avrupa için kapsamlı ve politik bir entegrasyon oluşturulmasıydı ve atılan adımlar bu düşünce merkezinden hareketle gerçekleşmiştir. (Clemens, et al., 2008: 251) Avrupa Birliği'nin sosyo-ekonomik modeli tam istihdamın sağlanması ve refah devletine geçiş olmak üzere iki temel üzerine kurulmuştur. Tam istihdamın sağlanmasına ve refah devletine geçiş bu denli önem verilmesi, dönemin konjonktürel gereksinimlerine cevap verilebilmesi amacıyla olmuştur. (Leibfried, Pierson, 1998: 258-259).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra ticari filosu tahrip olmuş, dış yatırımları tasfiye edilmiş, mali piyasaları bozulmuş, dış pazarlarını başka ülkelere kaptırmış ve yoksulluk içerisinde bulunan bir Avrupa'nın ekonomisinin acilen yeniden inşası gerekli idi. (Güran, 1995: 169). Bugün, AB'nin iktisadi ve sosyal politika boyutları olarak tanımlanan politika ve yetkinlik alanları 1958 yılındaki Roma Anlaşması'ndan itibaren gelişmeye başlamıştır. Roma Anlaşması'ndan itibaren milli tercihlerle gelişen olası bir refah devleti modeli ifade edilmeye başlanmıştır. (Puetter, 2009: 50).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde 1970’li yıllara kadar hâkim olan “sosyal” olmayıp yalnızca “ekonomik” olan bütünleşme süreci anlayışı neticesinde ekonomik büyüme belirgin bir şekilde gerçekleşmiştir. (Özcüre, 2014: 82). Bu yıllara kadar iç sınırların olmadığı, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içerisinde kişilerin serbest dolaşımı için adımlar atılmaya çalışılmıştır. Ancak 1970’li yıllardan itibaren yaşanmaya başlanan ve 1990’lı yıllarda önemli boyutlara ulaşan ekonomik sorunlar AB’yi ekonomik sorunlarla mücadele etmek zorunda bırakmıştır. (Blümel, 1998: 4). Bu alandaki mücadele en fazla işsizliği önleme ve iş hukuku alanında düzenlemeler yapma yolunda olmuştur.

Avrupa Komisyonu 1993 yılında uluslararası rekabet ve ihtiyaç duyulan iş alanları ile ilgili kararlar alabilmek amacıyla “Büyüme, Rekabet ve İstihdam” isimli beyaz kitabı yayımlamıştır. Bu beyaz kitaba ihtiyaç duyulmasının temel sebebi, 1970’li yıllardan beri sürekli artmakta olan işsizliktir. Beyaz Kitap’ta son 20 yılda Avrupa ekonomisinin potansiyel yıllık büyüme oranının % 4’den yaklaşık % 2,5’a düştüğüne, işsizliğin sürekli olarak artmakta olduğuna, yatırım oranının 5 puan gerilediğine ve Avrupa Topluluğu (AT)’nin istihdam, ihracat Pazar payları, Araştırma ve Geliştirme (AR-GE), inovasyon ve doğrudan arz üzerinde uygulanması ve yeni ürünlerin geliştirilmesi konularında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Japonya karşısında gerilediğine vurgu yapılmıştır. (Europäische Kommission, 1993: 9-10). Bu beyaz kitabın temel amacı 2000 yılına kadar AB’deki işsizliğin yarıya indirilmesi ve tahmini olarak 15 milyon yeni iş alanı oluşturulmasıdır (Europäische Kommission, 1993: 12). Beyaz kitabın temel düşüncesi Avrupa’nın daha fazla büyüme ve ilk olarak daha fazla istihdam yoğun büyümeye ihtiyaç duyduğudur (Steinle, 2001: 119).

İstihdam ve işsizlik konuları ilk kez Amsterdam Anlaşması ile detaylı olarak incelenmiştir ve çalışmamız içerisinde ayrıca bir alt başlıkta açıklanacaktır. Lüksemburg İstihdam Zirvesi, Lizbon Stratejisi ve Avrupa Konseyi’nin Barcelona Toplantısı Amsterdam Anlaşması’nı izleyen süreçler olmuştur.

12-13 Aralık 1998 tarihlerinde Viyana’da gerçekleştirilmiş olan Avrupa Konseyi sonuç bildirgesi EURO’nun yürürlüğe girmesinin, AB düzeyinde istihdam, büyüme ve istikrarı artırıcı rol oynayacağını belirtmiştir. Ayrıca AB düzeyindeki yeni iş sayısında artış gözlemlenmiş ve 1992 yılı sonlarında işsizliğin ilk kez tek hanelere düştüğü vurgulanmıştır (Özcüre, 2014: 142).

Tablo 1. AB İşsizlik Oranları (%)

	005	006	007	008	009	010	011	012	013	014
AB-28		,2	,2			,6	,7	0,5	0,9	0,2
Euro										

Cem SAATÇIOĞLU /Kaan ÇELİKOK

Bölgesi		,4	,5	,6	,5	0	0,1	1,3	2	1,6
Belçika	,5	,3	,5		,9	,3	,2	,6	,4	,5
Bulgaristan	0,1		,9	,6	,8	0,3	1,3	2,3	3	1,4
Çek Cumhuriyeti	,9	,1	,3	,4	,7	,3	,7			,1
Danimarka	,8	,9	,8	,4		,5	,6	,5		,6
Almanya	1,2	0,1	,5	,4	,6		,8	,4	,2	
Estonya		,9	,6	,5	3,5	6,7	2,3	0	,6	,4
İrlanda	,4	,5	,7	,4	2	3,9	4,7	4,7	3,1	1,3
Yunanistan	0		,4	,8	,6	2,7	7,9	4,5	7,5	6,5
İspanya	,2	,5	,2	1,3	7,9	9,9	1,4	4,8	6,1	4,5
Fransa	,9	,8		,4	,1	,3	,1	,8	0,2	0,2
Hırvatistan	3	1,6	,9	,6	,2	1,7	3,7	6	7,3	7,3
İtalya	,7	,8	,1	,7	,7	,4	,4	0,7	2,1	2,7
GK RY	,3	,6	,9	,7	,4	,3	,9	1,9	5,9	6,1
Letonya	0		,1	,7	7,5	9,5	6,2	5	1,9	0,8
Litvanya	,3	,8	,3	,8	3,8	7,8	5,4	3,4	1,8	0,7
Lüksemburg	,6	,6	,2	,9	,1	,6	,8	,1	,9	
Macaristan	,2	,5	,4	,8	0	1,2	1	1	0,2	,7
Malta	,9	,8	,5		,9	,9	,4	,3	,4	,9
Hollanda	,9		,2	,7	,4			,8	,3	,4
Avusturya	,6	,3	,9	,1	,3	,8	,6	,9	,4	,6

Polyanya	7,9	3,9	,6	,1	,1	,7	,7	0,1	0,3	
Portekiz	,8	,9	,1	,8	0,7	2	2,9	5,8	6,4	4,1
Romanya	,1	,2	,4	,6	,5		,2	,8	,1	,8
Slovenya	,5		,9	,4	,9	,3	,2	,9	0,1	,7
Slovakya	6,4	3,5	1,2	,6	2,1	4,5	3,7	4	4,2	3,2
Finlandiya	,4	,7	,9	,4	,2	,4	,8	,7	,2	,7
İsveç	,7	,1	,1	,2	,3	,6	,8			,9
Birleşik Krallık	,8	,4	,3	,6	,6	,8	,1	,9	,6	,1

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 1’de, 2005-2014 yılları arası AB’deki işsizlik oranları belirtilmiştir. AB’de 2000’li yılların ortalarında daha da belirginleşen işsizlik sorunu, özellikle 2008 yılındaki küresel krizden sonra, AB’deki işsizlik oranlarına olumsuz bir şekilde yansımıştır. Tabloda 2008 ve 2009 yıllarındaki işsizlik oranları incelendiğinde tüm üye devletlerde önemli bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Krizin getirdiği olumsuz etkiler neticesinde daralmakta olan AB ekonomisi istihdam yaratmada büyük sıkıntılar yaşamıştır. 2014 yılına ait işsizlik oranları incelendiğinde Almanya, Birleşik Krallık gibi bazı ülkelerin 2008 yılındaki küresel krizin olumsuz etkilerinden arınarak tekrar istihdam yaratabildiğini; Yunanistan, İspanya gibi ülkelerde ise, işsizlik sorununun günden güne etkisini artırdığı görülmektedir. Yunanistan’da işsizliğin bu denli etkisini artırarak devam etmesinin temel sebebi 2011 yılında başlayan ve halen etkileri devam eden borç krizi olup, İspanya ise, 2008’de krizin etkilerinden henüz sıyrılamamıştır.

Tablo 2. AB 20-64 yaş arası İstihdam Oranları (%)

	005 yılı	006 yılı	007 yılı	008 yılı	009 yılı	010 yılı	011 yılı	012 yılı	013 yılı	014 yılı
AB- 28	7,9	8,9	9,8	0,3	9	8,5	8,5	8,4	8,4	9,2
Euro Bölgesi	7,9	9	9,9	0,2	8,8	8,4	8,5	8,1	7,7	8,2
Belç ika	6,5	6,5	7,7	8	7,1	7,6	7,3	7,2	7,2	7,3
Bulg aristan	1,9	5,1	8,4	0,7	8,8	5,4	2,9	3	3,5	5,1
Çek Cumhuriyeti	0,7	1,2	2	2,4	0,9	0,4	0,9	1,5	2,5	3,5
Dani marka	8	9,4	9	9,7	7,5	5,8	5,7	5,4	5,6	5,9
Alm anya	9,4	1,1	2,9	4	4,2	4,9	6,3	6,7	7,1	7,7
Esto nya	2	5,9	6,9	7,1	0	6,8	0,6	2,2	3,3	4,3
İrlan da	2,6	3,4	3,8	2,3	6,9	4,6	3,8	3,7	5,5	7
Yun anistan	4,6	5,6	5,8	6,3	5,6	3,8	9,6	5	2,9	3,3
İspa nya	7,5	9	9,7	8,5	4	2,8	2	9,6	8,6	9,9
Fran sa	9,4	9,3	9,8	0,4	9,5	9,3	9,3	9,4	9,6	9,8
İtaly a	1,6	2,5	2,8	3	1,7	1,1	1,2	1	9,8	9,9
Hırv atistan	0	0,6	2,3	2,9	1,7	1,1	1,2	1	9,8	9,2
GK RY	4,4	5,8	6,8	6,5	5,3	5	3,4	0,2	7,2	7,6
Leto nya	0,3	3,5	5,2	5,4	6,6	4,3	6,3	8,1	9,7	0,7
Litv										

anya	0,7	1,3	2,7	2	7	4,3	6,9	8,5	9,9	1,8
Lüks emburg	9	9,1	9,6	8,8	0,4	0,7	0,1	1,4	1,1	2,1
Mac aristan	2,2	2,6	2,6	1,9	0,5	0,4	0,7	2,1	3,2	6,7
Malt a	7,4	7,9	8,6	9,2	9	0,1	1,6	3,1	4,8	6,3
Holl anda	5,1	6,3	7,8	8,9	8,8	6,8	7	7,2	6,5	6,1
Avu sturya	1,7	3,2	4,4	5,1	4,7	4,9	5,2	5,6	5,5	4,2
Polo nya	8,3	0,1	2,7	5	4,9	4,3	4,5	4,7	4,9	6,5
Port ekiz	2,2	2,6	2,5	3,1	1,1	0,3	8,8	6,3	5,4	7,6
Rom anya	3,6	4,8	4,4	4,4	3,5	3,3	2,8	3,8	3,9	5,7
Slov enya	1,1	1,5	2,4	3	1,9	0,3	8,4	8,3	7,2	7,8
Slov akya	4,5	6	7,2	8,8	6,4	4,6	5	5,1	5	5,9
Finla ndiya	3	3,9	4,8	5,8	3,5	3	3,8	4	3,3	3,1
İsve ç	8,1	8,8	0,1	0,4	8,3	8,1	9,4	9,4	9,8	0
Birle şik Krallık	5,2	5,2	5,2	5,2	3,9	3,6	3,6	4,7	4,9	6,2

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home> adresinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2’de, 2005-2014 yılları arası AB’deki 20-64 yaş grubunun istihdam oranları belirtilmiştir. Macaristan, Polonya gibi ülkelerde istihdam oranlarının yüksek olmamasının temel sebebi ekonominin istihdam yaratamama sorunu iken, Almanya gibi ülkelerde ise, nüfusun yaşlanmakta olması bu sorunun temel nedenidir. Yunanistan ve İspanya’da Tablo 1’de belirtilen işsizlik oranlarında olduğu gibi, borç krizi istihdam yaratma hususunda da olumsuz etkilerini göstermektedir.

Avrupa Birliği’nde özellikle 1990’lı yıllardan itibaren görülen yüksek işsizlik ve düşük istihdam neticesinde istihdam konusuna farklı bakış açıları getiren iki önemli dönüm noktasından ilki 1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması, ikincisi ise Lüksemburg İstihdam Zirvesi olmuştur.

Amsterdam Antlaşması: 1997’de Amsterdam’da toplanan devlet ya da hükümet başkanları tarafından kabul edilen ve Mayıs 1999’da yürürlüğe giren bu

anlaşma, Avrupa İstihdam Politikası açısından dönüm noktalarından birisidir. AB’de ilk kez, Amsterdam Anlaşması’nda, “İstihdam” başlığı altında yer alan bölümde, işsizlik konusu bir numaralı sosyal düşman olarak görülerek, işsizliğe karşı savaş başlatılmıştır (Özcüre, 2014: 144).

Anlaşma, üye devletlerin istihdam konusunda ortak bir paydada buluşması gerektiği düşüncesindedir. Anlaşmanın 127. maddesinde; AB’nin tüm politikalarının istihdama olan etkiler doğrultusunda yönlendirilmesi gerekliliği belirlenmiştir. Anlaşmanın 127. maddesi şu şekildedir: „*Topluluk yüksek düzeyde istihdam sağlanmasına, üye ülkeler arasında işbirliğini cesaretlendirerek, destekleyerek, gerektiğinde çalışmalarını tamamlayarak katkıda bulunur. Bunu yaparken, üye ülkelerin bu konudaki yetkilerine tamamıyla saygı gösterilir. Yüksek oranda istihdam sağlanmasına yönelik amaç, topluluğun politika ve çalışmalarının tanımı ve uygulama konmasında dikkate alınır.*“ (Läuffer, 1998: 123-124).

Lüksemburg İstihdam Zirvesi: Ulusal istihdam politikalarının daha güçlü bir koordinasyonu ilk etapta üye devletlerin ortak hedefler belirlemelerini gerektirmektedir. Bu hedefler şu şekilde sıralanabilir: (http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_de.htm)

- *İstihdam edilebilirlik:* İş piyasası tarafından aranan nitelikler ile işsiz durumda bulunan fertlerin sahip olduğu özellikleri minimize etmeyi içermektedir. Bu amacı gerçekleştirebilmek adına iş arayan kişilerin niteliklerinin artırılması gerekmektedir. Uzun vadeli işsizlik ve genç işsizliği ile mücadele edilmesini ve bunun için gerekli olan araç genel ve mesleki eğitim politikalarının modernize edilmesidir.

- *Girişimcilik ruhu:* Bir firmanın kurulması ve faaliyetine devam edebilmesinin önündeki engellerin kaldırılması, istihdam dostu bir sisteminin oluşturulması ve KOBİ’lerin finansmanının kolaylaştırılması yolu ile kendi hesabına çalışanların oranı yükseltilmelidir.

- *Adapte edilebilirlik:* İş piyasasının modernleştirilmesi, çalışma yasalarının ve iş sözleşmelerinin esnekleştirilmesi, mesleki eğitimin desteklenmesi ve vergisel engellerin kısıtlanmasını içermektedir. Buradaki temel hedef, firmaların ve çalışanların yeni piyasa şartlarına uyumlarını sağlamaktır.

- *Fırsat eşitliği:* Her şeyden önce kadınlar iş piyasasında erkekler ile eşit şartlara sahip olmalıdırlar; işgücü piyasasındaki her türlü negatif ayrımcılık önlenmeli ve fırsat eşitliği sağlanmalıdır.

3. Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikalarının Genel Çerçevesi

Avrupa Birliği’nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması’ndan günümüze kadar olan süreci ele almak gerekirse; 1960 - 1980 yılları arasındaki dönemde Türkiye’de kalkınma modelinin ithal ikameci politikalara dayalı olduğu; büyük

oranda sermaye yoğun ve ileri teknolojik gelişmeye dayalı, üretimde önceliğin temel ve ara mallara verildiği ve kendi kendine yetebilen hızlı bir sanayileşme hedeflendiği görülmektedir. KİT'lerin yapmış olduğu büyük orandaki ekonomik yatırımların yanı sıra özel sektör yatırımlarını da artırmaya yönelik teşvik politikaları uygulanmıştır. 1980 yılına kadar uygulamaya konan kalkınma planlarında ithalat yerine yerli üretim desteklenmiştir (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 227).

İstihdamın yan hedef olarak düzenlendiği 1. BYKP (1963 - 1967) gelir artışlarına göre düzenlenmiştir. 2. BYKP (1968 - 1972)'nin ana hedefi, GSMH'nin artırılması olmuştur. Bir başka deyişle bu plan gelir artış hedeflerine göre düzenlenmiştir. 2. BYKP'na göre ekonomik kalkınma ile birlikte istihdam sorunu kendiliğinden çözüme kavuşacaktır. 3. BYKP istihdam konusuna daha uzun vadeli bir biçimde yaklaşmıştır. Ana amacın yine gelir artışı olduğu bu planda % 7,9'luk bir gelir artışı hedeflenmiştir (Ay, 2012: 331).

Bu dönemin genel özelliği, iş bulabilme sorununun sanayileşme ve ekonomik büyüme ile birlikte kendiliğinden çözülebileceğine olan inançtır. Bunun yanı sıra bu döneme kadar uygulanan planlarda söz edilen genel yargının hâkim olmasıyla istihdam sorunun çözümünde farklılıklar da ortaya çıkmış olup bu farklılıklar işsizlik sorununun her geçen gün artması ve değişen siyasi iktidarların genel politikaları gibi değişkenlerin etkisi sonucunda meydana gelmiştir (Gündoğan ve Biçerli, 2004: 227).

24 Ocak 1980 kararıyla birlikte o döneme kadar uygulanan ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisinden, ihracata dayalı sanayileşme stratejisine geçilmiştir (Kepenek, 2000: 197). Bu nedenden ötürü Türkiye planlı kalkınma modelinden piyasa odaklı kalkınma modeline bir geçiş sağlamıştır (Bölükbaşı ve Ertugal, 2013: 244). Ekonomi politikalarında meydana gelen bu değişim doğal olarak istihdam politikalarına da yansımıştır. İstihdamın siyasi algısı bakımından tek değişiklik, istihdamın büyüme ve/veya sanayileşmeye nazaran uluslararası rekabete daha fazla bağımlı olması gerekliliğinin algılanması şeklinde olmuştur (Bölükbaşı ve Ertugal, 2013: 244). 24 Ocak kararlarının meydana getirmiş olduğu bu temel değişim, ekonomiye ilişkin karar alma sürecinde tek yol gösterici olarak arz ve talebe göre piyasada meydana gelecek fiyatların kabul edilmesidir. Üretim, tüketim ve yatırım gibi kararların alınma süreçlerinde piyasadaki arz - talep durumu, yani fiyat düzeyleri dikkate alınarak en doğru sonuca ulaşılması amaçlanmıştır (Kepenek, 2000: 197).

İŞKUR'un aktif istihdam politikalarında etkin rol oynamaya başlaması, 1988 yılında işgücü eğitimi konusunda yürürlüğe giren yönetmeliğe dayanmaktadır. Aktif istihdam politikalarının Türkiye'de bir diğer uygulama sahası da özelleştirme alanındadır. Bu kapsamda hazırlanan Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği Sözleşmesi, 5 Mayıs 1994 tarihinde Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası arasında imzalanmıştır. Söz konusu sözleşme ile işgücü uyum programı yürütülmesi kararı alınmıştır. Bunun yanı sıra İŞKUR, istihdam, mesleki eğitim ve kamu yararına çalışma programlarından, KOSGEB, küçük işletmelere danışmanlık ve teşvik çalışma programlarından, TOBB ise yerel ekonomiyi kalkındırmaya yönelik hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. Bununla birlikte, aktif istihdam

politikalarını etkin bir biçimde uygulayabilmek amacıyla 1993 yılında başlatılan İstihdam ve Eğitim Projesi, istihdam hizmetlerinin çeşitlendirilmesi ve etkinliklerinin artırılmasını hedeflemektedir (Ay, 2012: 332).

Türkiye ekonomisinin uluslararası ekonomiye dâhil olma sürecinde önemli bir yere sahip olan girişimciliğin teşviki ve küçük işletmeciliğin geliştirilmesine yönelik çalışmalara rağmen kısıtlayıcı etkiye sahip makro iktisadi politikalar bu dönemde girişimcilik ruhunun gelişmesini engelleyici rol oynamıştır. Uluslararası rekabet gücü elde etmenin en temel aracı ücretleri bastırmak şeklinde görülmektedir. İthal ikameci döneme göre ihracat ve ithalat, aynı zamanda dış ticaret açığının yükseldiği gözlemlenmektedir. Bununla birlikte, ücret payları, büyüme ve yatırımlar düşük seviyede gerçekleşmiş, işsizlik ise yüksek düzeyde görülmüştür (Ay, 2012: 333).

2000'li yıllara gelindiğinde bilhassa 2001 yılındaki krizin de etkisiyle ekonomik büyümenin istihdam açısından yeterli olmadığı görülmüştür. 2002 yılının başlarından itibaren Türkiye ekonomik krizi aşmak için çok zor yollar izlemiştir (Kılıçbay, 2002: 10). Ekonomik büyümenin istihdam açısından yeterli olmamasının sebebi olarak farklı açıklamalar yapılmıştır. İşveren kesimi neden olarak 2003 yılında çıkarılmış olan yeni iş kanununun katılan iş güvencesi yasasını, işçi kesimi de istihdamı artırmaya yönelik yeni iş kanunu ile ortaya çıkan esnek çalışma modellerinin uygulanmasındaki sorunları göstermiştir (Ercan, 2006: 56).

Türkiye'de Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun bir istihdam politikası meydana getirme çalışmaları devam etmektedir. Resmi istihdam politikası olarak kabul edilebilecek tek kaynak DPT'nin 5 yıllık planları ve İŞKUR'un eylem planıdır. DPT'nin 2005 yılı için hazırlamış olduğu program, istihdam açısından AB ve İŞKUR kaynakları ile uyum göstermektedir. 2001-2005 dönemini kapsayan DPT'nin hazırlamış olduğu 5 yıllık kalkınma programında istihdam stratejisine ilişkin olarak üretken yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik büyüme ile istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması ana hedefler olarak belirlenmiştir. Bu stratejiye göre istihdam yapısı tarım dışı sektörler lehine dönüştürülecek, ekonomik gereksinimlere uygun nitelikli işgücü yetiştirilecek ve bilgi çağına uygun düzeyde etkinliği sağlanacaktır

(<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>).

Kalkınma planında bilhassa kadınlara, gençlere ve özürülere yönelik aktif istihdam politikalarının benimseneceği ifade edilmektedir.

Bunun yanı sıra belirtilen diğer hedefler ise şu şekildedir: (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>).

- Beyin göçünü önlemek amacıyla nitelikli işgücünün yurtiçinde istihdamını sağlamaya yönelik tedbirler alınacaktır.
- İşgücünün etkinliğini artırmak amacıyla bir kontrol ve sertifikalandırma sistemi kurulacaktır.

- AB'ye uyum çerçevesinde teknolojik gelişmeye paralel olarak işgücünün niteliğinin artırılması yoluyla istihdamın gelişme potansiyeli güçlendirilecektir.
- Tarım sektöründeki ücretsiz aile işçilerine yönelik istihdam sağlayıcı projeler geliştirilecektir.
- Çalışma biçimlerinin yasal düzenlemeler yoluyla ülke şartlarına ve uluslararası standartlara uygun hale getirilecek ve bu yolla istihdam artışı sağlanacaktır.
- İŞKUR'un çağdaş bir biçimde hizmet verebilmesi ve özel istihdam bürolarının kurulması için gerekli hukuki düzenlemeler yapılacaktır.

Tablo 3. İŞKUR 2013 – 2017 Dönemi Stratejik Amaçlar

AMAÇ 1	İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak
AMAÇ 2	İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları uygulamak, geliştirmek, yaygınlaştırmak ve etkinliğini artırmak
AMAÇ 3	İşsizliğin sosyo-ekonomik etkilerini azaltmaya yönelik pasif programları etkin olarak yürütmek
AMAÇ 4	İşgücü piyasasındaki gelişme ve değişmelere yön veren güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak

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

Tablo 3'de belirtilmiş olan tüm amaçları özetlemek gerekirse, ülkemizdeki genç nüfus potansiyelinden yeterince yararlanılması gerekmektedir. Türkiye'deki genç nüfusun tüm yönleriyle bilgi birikimlerini geliştirmeleri gerekmektedir. Türkiye'de işverenler iyi niteliklere ve becerilere sahip personel bulmakta zorluk

çekmektedirler. Yani, emek arzının kalitesi bakımından Türkiye’de bir sıkıntı yaşanmaktadır. Bu noktada eğitimin önemi ortaya çıkmaktadır. Mesleki ve teknik eğitim alan lise öğrencileri için staj imkânları artırılmalı ve tüm liselerde sosyal faaliyet bölümlerinin, kütüphanelerin ve laboratuvarların sayıları artırılmalıdır. Ayrıca eğitim sistemi okul hayatından iş hayatına geçişi kolaylaştıracak şekilde planlanmalıdır.

(http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/esra_kabaklarlimurat_gur.pdf).

AB ülkelerinde giderek yaşlanmakta olan nüfusa karşılık ülkemizdeki genç nüfus ancak yeterli nitelik ve vasıfların kazandırılması halinde ülkemiz için avantaj sağlayabilir.

İşsizlikle mücadele konusunda aktif istihdam politikalarının çok önemli bir parçası olan girişimcilik ruhunu geliştirebilmek adına, AB’deki iyi uygulamalar incelenmeli, idari engeller kaldırılmalı, küçük işletmeler tarafından talep edilen bilgi ve eğitim sağlanmalıdır. Küçük işletmeler finanse edilmeli, ek işçi alımında idari süreç kolaylaştırılmalı ve iktisadi olarak gelişmemiş bölgelerde, istihdamdaki bölgesel farklılıkları giderebilmek adına, girişimciliği destekleyici tedbirler alınmalıdır.

Türkiye’de kadınların istihdamı AB üyesi ülkelerle kıyaslandığında oldukça düşüktür ve ekonomik alanda etkisiz olan veya atıl kapasiteye sahip olan kadınların oranı oldukça yüksektir. Kırsal alandan kentlere göç, ekonominin istihdam yaratamama sorunu ve kadınların çalışmasına ilişkin mevcut kültürel anlayış kadınların düşük istihdam oranlarını açıklamak için kullanılan bazı nedenlerdir (Dedeoğlu, 2009: 42). Buna rağmen Türkiye, kadın ve erkeklerin fırsat eşitliği açısından dinamik bir süreç içerisinde bulunmaktadır. 2012 yılında, yeni oluşturulmuş olan iş alanlarının yarısı kadınlar içindir (Süral, 2009: 308). Kadın istihdamını artırıcı önlemler alınmalıdır. Enformel sektörde faaliyet gösteren kadınlara yönelik mesleki eğitim ve aktif istihdam politikaları konularındaki tedbirler kadınların işgücüne katılımını sağlayacaktır. İşgücü piyasasının modernizasyonu ve çocuk bakımı için ebeveynlerin rızasını almak gibi düzenlemeler kadınların istihdam artışı için çok önemlidir. Özellikle kırsal alanlarda kadınların eğitimi desteklenmeli ve istihdama dâhil edilmeleri sağlanmalıdır. Bu yolla tarımsal üretimin gelişimine katkıda bulunulabilir. Buna ek olarak, okuma yazma bilmeyen kadınlara yönelik kampanyalar organize edilmelidir.

(http://www.ikg.gov.tr/Projeler/Projeler_Detay/tabid/313/TabID/313/language/tr-TR/ArticleId/53/Kadn-Istihdamnn-Desteklenmesi-Operasyonu-I.aspx).

Pasif işgücü piyasası programlarını uygulayabilmek için, sosyal güvenlikteki sorunlar analiz edilmeli ve sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılmalıdır. Sosyal güvenliğin gelişimi için en önemli faktörlerden birinin sendikal örgütlenme olmasından ötürü, bu alandaki sorunlar aşılacak zorundadır. Sosyal sigortalar ve sosyal yardım bir bütün olarak algılanmalıdır. Kuşkusuz ki sosyal güvenlik işsizlikle mücadele ve istihdam politikaları ile desteklenmeli ve kayıt dışı istihdam kontrol altına alınmalıdır (Gökbayrak, 2010: 159).

İnsana yatırım yapılmalı ve hayat boyu öğrenme desteklenmelidir. Gerekli nitelik ve özellikleri kazanmış olan işgücü, uluslararası rekabette çok önemli avantajlara sahip olabilir. Kamudan, özel sektörden; sosyal ve bireysel tarafların katılım sağlayacağı etkili eğitim politikaları geliştirilmelidir ve bu politikalar acilen hayata geçirilmelidir. Kamusal, insan sermayesine yönelik ve hayat boyu öğrenmeyi teşvik edici harcamalar artırılmalıdır. (http://www.hayatboyuogrenme.gov.tr/images/yukleme/hbo_strateji.pdf)

Yukarıda belirtilen tüm bu politikaların uygulanmasında kilit role sahip olan İŞKUR'un AB ülkelerindeki kamu istihdam kurumları gibi merkezi bir rol oynayabilmesi için, herkesin rahat bir şekilde ulaşabileceği, etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi oluşturulmalıdır. T.C. Kalkınma Bakanlığı, İŞKUR ve TÜİK gibi kurumlar başta olmak üzere işçi, işveren ve meslek örgütlerinin işbirliği ile güçlü bir bilgi ve veri tabanı oluşturulmalıdır. Bunun yanı sıra AB'deki koruyucu ve geliştirici programlar ayrıntılı bir şekilde incelenip, bu programlar Türkiye'deki şartlara uygun bir şekilde hayata geçirilmelidir (http://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2014_07/18111929_hbo_strateji_belgesi_2014_2018.pdf).

Tablo 4. Türkiye'de İşsizlik Oranları (%)

005 yılı	006 yılı	007 yılı	008 yılı	009 yılı	010 yılı	011 yılı	012 yılı	013 yılı	014 yılı
,5		,1	0	3	1,1	,1	,4		,9

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 27.05.2015.

Tablo 4'de 2005-2014 yılları arasında Türkiye'de işsizlik oranları verilmiştir. Buna göre tablo incelendiğinde 2009 ve 2010 yılları haricinde Türkiye'de işsizlik oranlarının % 10'un altında olduğu gözlemlenmiştir. 2009 ve 2010 yıllarında çift haneli işsizlik oranlarının temel sebeplerinden birisi yaşanan küresel krizdir.

Tablo 5. Türkiye'de 20-64 Yaş Grubu İstihdam Oranları (%)

006 yılı	007 yılı	008 yılı	009 yılı	010 yılı	011 yılı	012 yılı	013 yılı	014 yılı
8,2	8,2	8,4	7,8	0	2,2	2,8	3,4	3,2

Kaynak:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10

Tablo 5’de 2006-2014 yılları arasında Türkiye’de 20-64 yaş grubu istihdam oranları gösterilmiştir. Genç ve dinamik bir nüfusa sahip olan Türkiye’de istihdam oranı AB ortalamasının çok altında kalmıştır. Bu nedenden ötürü, genç ve dinamik bir nüfusa sahip Türkiye’de istihdamı teşvik edici politikalar uygulanarak AB ortalamalarına erişilmeye çalışılmalıdır.

4. Sonuç

İşsizlik sorununun çözümü ve gerekli istihdam politikalarının oluşturulması için gerek Türkiye’de gerekse Avrupa Birliği’nde büyük çaba sarf edilmektedir. Bu çalışmada Türkiye ve Avrupa Birliği’nde uygulanan işsizlik ve istihdam politikalarının etkinliğine yönelik farklı bakış açıları incelenmiştir. Özellikle Türkiye’de işsizlik konusu yapısal bir nitelik taşımakta olup, ülkemizin demografik özellikleri işsizlik sorununu derinleştirmektedir.

Türkiye ve Avrupa Birliği’nin istihdam politikaları incelendiğinde ise genç istihdamının, en stratejik unsuru oluşturduğu görülmektedir. Türkiye ile AB arasındaki bu konudaki temel fark ise, AB nüfusunun yaşlanıyor olmasına rağmen, Türkiye nüfusunun hala genç olmasıdır. Bu açıdan Türkiye’nin genç istihdamına yönelik aktif politikalara daha çok ihtiyacı olduğu görülmektedir. Türkiye’nin, bu noktada, Avrupa Birliği’nin uygulamış olduğu genç istihdamına yönelik politikaları iyi analiz etmesi büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan, çalışan genç nüfusun, çocuklar ve yaşlılardan oluşan bağımlı nüfusa olan üstünlüğünü koruması ve duruma 2023 demografik fırsat penceresinden bakılması gerekmektedir.

Türkiye’de İŞKUR tarafından hazırlanan 2013 – 2017 dönemi stratejik amaçları işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmeyi ve işe yerleştirmede aktif rol oynamayı, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları geliştirmeyi, yaygınlaştırmayı ve etkinliğini artırmayı, işgücü piyasasını etkin bir şekilde izlemeyi ve değerlendirmeyi ve güçlü bir kurumsal yapı oluşturmayı içermektedir. Bu amaçlara ulaşabilmek adına Türkiye’nin genç nüfus potansiyelinden yeterince yararlanması, mesleki ve teknik eğitimin öneminin kavranması ve okul hayatından iş hayatına geçişi kolaylaştıracak tedbirlerin alınması gereklidir. Türkiye’yi belirlenen amaçlara ulaştıracak olan insan gücüne gerekli yatırım yapılmalı ve hayat boyu

öğrenme desteklenmelidir. Ancak gerekli nitelik ve becerileri kazanmış bir genç nüfusun ileride avantaj teşkil edebileceği göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

Ay, Sema (2012), "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 2, ss. 321-341.

Blümel, Barbara et al. (1998), "Was hat die Europäische Union mit Beschäftigung zu tun?" Eine Broschüre des Salzburger Arbeitskreises für Fragen der Europäische Union, *Renner Institut*, Salzburg.

Bölükbaşı, Tolga, Ebru Ertugal (2013), "Europeanisation of Employment Policy in Turkey: Tracing Domestic Change through Institutions, Ideas and Interest", *South European Society and Politics*, Volume: 18, Issue: 2, ss. 121-137.

Clemens, Gabriele et al. (2008), "Geschichte der europäischen Integration", *Schöningh UTB*, Paderborn.

Dedeoğlu, Saniye (2009), "Eşitlik mi Ayrımcılık mı? Türkiye'de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı", İstanbul, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı: 21, ss. 41-54.

Ercan, Hakan (2006), "AB Sosyal Politikası Çerçevesinde Türkiye'nin İstihdam Stratejisi", Ankara, *TİSK Akademi*, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 50-63.

Europäische Kommission (1993), "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch: EGKS-EWG-EAG", Brüssel&Luxemburg.

Gökbayrak, Şenay (2010), "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", İstanbul, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı: 25, ss. 141-162.

Gündoğan, Naci, M. Kemal Biçerli (2004), "Çalışma Ekonomisi", 2. Baskı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Güran, Tefik (1995), "İktisat Tarihi", *Acar Matbaacılık*, İstanbul.

Kepek, Yakup (2000), Türkiye Ekonomisi, *Remzi Kitabevi*, İstanbul.

Kılıçbay, Ahmet (2002), “Türkiye Ekonomisinin Genişleyen Ufukları”, *Dilek Ofset Matbaacılık*, İstanbul.

Läufer, Thomas (1998), “Vertrag von Amsterdam, Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages”, Europa Union Verlag, Bonn.

Leibfried, Stephan, Paul Pierson (1998), “Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik”, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Ed. Stephan Leibfried, Paul Pierson, Frankfurt am Main, *Suhrkamp Verlag*, ss. 54-94.

Özcüre, Gürol (2014), “Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikası”, *Derin Yayınları*, İstanbul.

Puetter, Uwe (2009), “Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU”, *Facultas Wuv UTB*, Wien.

Steinle, Christian (2001), “Europäische Beschäftigungspolitik, Der Titel „Beschäftigung“ des EG-Vertrages (Art. 125 bis 130)”, Duncker Humblot, Berlin.

Süral, Nurhan (2013), “Türkiye’de Kadın İstihdamı: Fırsatlar, Engeller ve Hukuki Çerçeve”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, ss. 279-309.

Taş, Seyhan ve Gülferah Bozkaya (2012), "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 1, 2012, ss. 151-176.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>, Erişim Tarihi: 30.05.2015.

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c1131_8_de.htm, Erişim Tarihi: 04.06.2015

http://www.ikg.gov.tr/Projeler/Projeler_Detay/tabid/313/TabID/313/language/tr-TR/ArticleId/53/Kadn-Istihdamnn-Desteklenmesi-Operasyonu-I.aspx, Erişim Tarihi: 17.04.2015.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, Erişim Tarihi: 18.04.2015.

<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop>, Erişim Tarihi: 20.03.2015.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/esra_kabaklarlimurat_gur.pdf, Erişim Tarihi: 21.03.2015.

http://www.hayatboyuogrenme.gov.tr/images/yukleme/hbo_strateji.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2015.

http://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2014_07/18111929_hbo_strateji_belgesi_2014_2018.pdf, Erişim Tarihi: 10.04.2015

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim Tarihi: 22.05.2015.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10, Erişim Tarihi: 22.05.2015.