

# TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SORUNU VE AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

Burçin YILMAZ ESER\*

Harun TERZİ\*\*

## ÖZ

İşsizlik hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan önemli problemlerden birisi olmaya devam etmektedir. Türkiye uzun zamandır yüksek oranlı işsizlik ile mücadele etmektedir. Resmi rakamlar 2002 yılından beri işsizlik oranının %10 civarında olduğunu göstermektedir. Resmî rakamlar 2002 yılından beri işsizlik oranının %10 civarında olduğunu göstermektedir. Resmî rakamların çok üstünde olduğu görüşü genel kabul görmektedir.

Son yıllarda Türkiye ekonomisinde yaşanan olumlu büyüme rakamlarına rağmen işsizlik oranının yüksekliğini sürdürmesi istikrar programının başarısını olumsuz etkilemektedir. 2002 yılından beri Türkiye ekonomisinde sağlanan yüksek büyüme rakamlarına rağmen işsizlik oranını azaltacak yeni iş imkanlarının yaratılmadığı da kabul edilmektedir. "İstihdamsız büyüme" Türkiye'de uygulanan istikrar programının önemli bir çıkmazı olmaya devam etmektedir.

Bu çalışma Türkiye'deki işsizlik problemini ve çözümünü AB bünyesinde uygulanan Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında incelemekte ve Türkiye'nin istihdamı artırmaya yönelik ne tür politikalar uygulayabileceğini araştırmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** İşsizlik, İstihdam, Büyüme, Avrupa İstihdam Stratejisi

## THE UNEMPLOYMENT PROBLEM IN TURKEY AND EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY

### ABSTRACT

Unemployment is still one of the major problems faced by both in developed and developing countries. Turkey has been struggling with high unemployment rates for a long time. Although the official figures show unemployment rate is around 10 percent since 2002, it is generally accepted that real unemployment rates are higher than official figures.

It is a common view that despite the high economic growth rate since 2002, the Turkish economy has failed to create jobs to reduce unemployment rates. "Jobless Growth" is still a dilemma for the Turkish stabilization program.

This study evaluates the unemployment problem of Turkey and its solution regarding European Employment Strategy to reduce unemployment rates, and analyses the alternative policies to increase employment rates in Turkey.

**Keywords:** Unemployment, Employment, Growth, European Employment Strategy

## GİRİŞ

İşsizlik ülkelerin sosyo-ekonomik durumlarına göre farklılık gösterse de çoğu ülkenin en büyük sorunlarından bir tanesini oluşturmaktadır. Türkiye de yıllar itibarıyla hemen hemen her dönem görülen yüksek işsizlik oranlarıyla mücadele etmek zorunda kalan bir ülkedir. Hızlı nüfus artışı, eğitim politikasındaki sorunlar, yatırım yetersizliği, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenler bu sorunun daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. Son yıllardaki ekonomik büyümeye paralel oluşan beklentinin aksine işsizlik oranı artmaya devam etmektedir. Ülkemizde istikrarsız dalgalanmalara bağlı büyüme kalıcı bir işgücü istihdamı yaratmaya engel oluşturmaktadır.

Türkiye'de mevcut işsizlik sorunun ne durumda olduğunu ortaya koymak amacıyla yapılan bu çalışmada, ilk olarak Türkiye'deki işsizlik sorunu genel hatlarıyla değerlendirilmiş, daha sonra kısaca son zamanlarda işsizlik sorunu üzerinde yoğun tartışma alanlarından birini oluşturan artan büyüme karşılık artan işsizlik olgusu üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ikinci kısmında işsizlik gelişmiş ekonomiler açısından incelenmiş, bu sorunla mücadele etmek üzere uygulanan programlar çerçevesinde Türkiye'nin AB üyelik süreci gözönünde bulundurularak Avrupa İstihdam Stratejisi üzerinde durulmuştur. Çalışmanın son kısmında Türkiye'nin istihdam politikasını ve kurumlarını Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlaştırmak için yaptıklarına yer verilmiştir.

## I. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SORUNU

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 gün 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 politikasındaki olumsuzlukları ve eğitim politikasındaki sorunları sıralamak mümkündür (Gediz ve Yalçınkaya, 2000:180).

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 değişimler 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 (Özdemir vd., 2006:92).

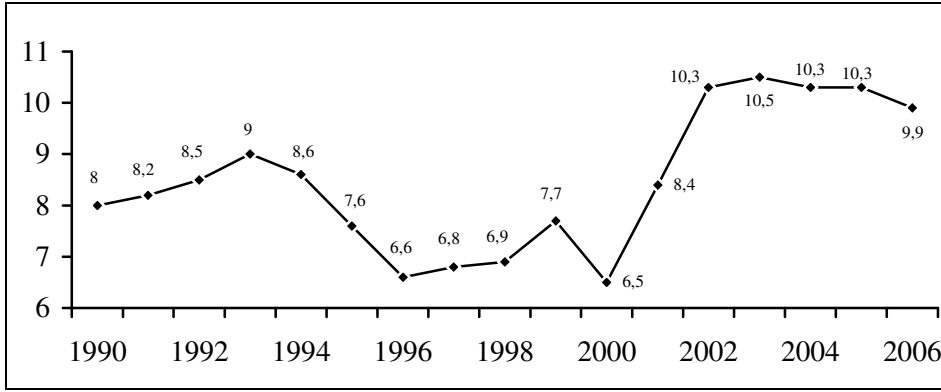
\* Arş. Gör. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi Bölümü

\*\* Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü

Makalenin geliş tarihi: Mart 2008, kabul tarihi: Mart 2008

Türkiye’de 1990 yılından itibaren gerçekleşen işsizlik oranları Grafik 1’de gösterilmiştir. 1990 yılında %8 olan işsizlik oranı yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlemiş, 1995 yılında %7,6; 2000 yılında %6,5; 2005 yılında ise %10,3 olmuştur. Grafik 1 incelendiğinde işsizlik oranının 2001 yılında %6,5’ten %8,4’e çıkarak yükselme eğilimi içerisine girdiği görülmektedir. 2002 yılında %10,3 olan işsizlik oranı aynı yıl Şubat ayında yaşanan ekonomik krizle birlikte 2003 yılında %10,5 ile en yüksek orana ulaşmıştır. 2006 yılında bu oran 4 yıl sonra ilk kez %10’un altına düşerek %9,9 olarak gerçekleşmiştir.

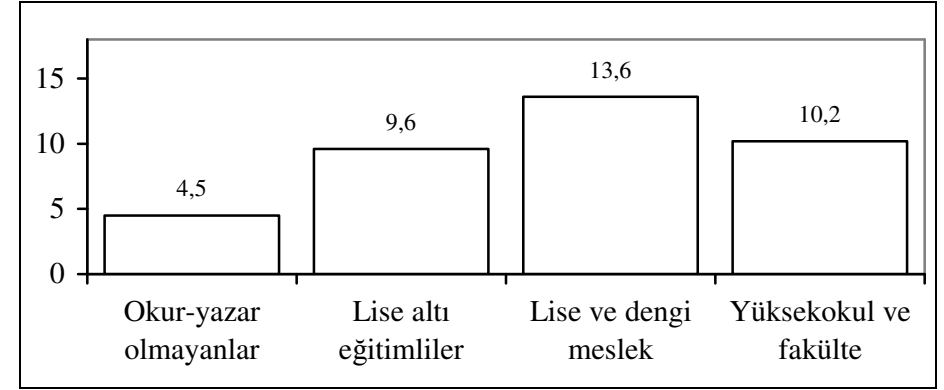
**Grafik 1:** Türkiye’de İşsizlik Oranı (1990-2006), %



**Kaynak:** TÜİK Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri, 2008.

Türkiye’deki mevcut işsizliğin nedenlerine genel olarak bakıldığında daha çok yapısal ve konjonktürel nedenlerin etkin olduğu görülmektedir. Özellikle son dönemde ardı ardına yaşanan krizler ve ekonomideki belirsizlikler işsizliğin artmasında etkili olmuştur. 2001 krizi özellikle bankacılık sektörünü vurduğundan çok sayıda beyaz yakalının, dolayısıyla eğitilmiş kişilerin işsiz kalmasına neden olmuştur (Ataman, 2006:96-97). 2005 yılı itibariyle eğitim durumuna göre işsizlerin durumu Grafik 2’de gösterilmiştir. Grafik 2’de görüldüğü üzere toplam işsizler içinde eğitilmiş olanların oranı bir hayli yüksektir. Toplam %10,3 olan işsizlik oranının %10,2’sini yüksek okul ve fakülte mezunları, %13,6’sını lise ve dengi meslek okulu mezunları oluşturmaktadır. Okur-yazar olmayanların oranı %4,5, lise altı eğitilmişlerin oranı ise %9,6’dır.

**Grafik 2:** Eğitim Durumuna Göre İşsizler (2005), %



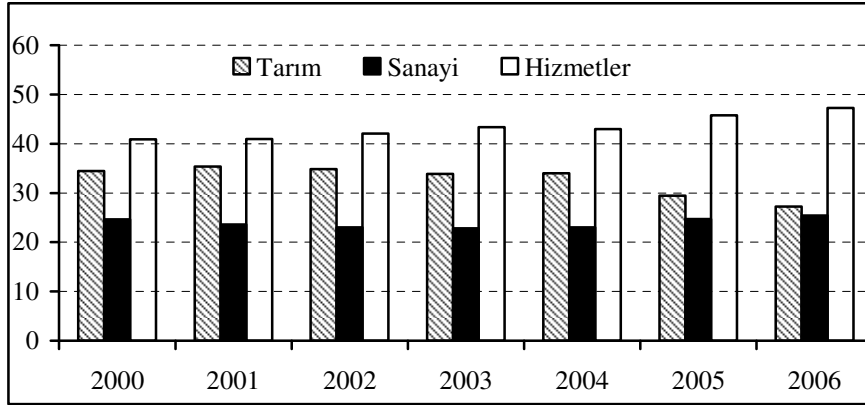
**Kaynak:** TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi 2005 Yılı Sonuçları, 2008.

Türkiye’deki işsizliğin asıl nedenini, ilk kez iş arıyor olma ve işlerin doyurucu olmaktan uzak bulunması oluşturmaktadır (Gediz ve Yalçınkaya, 2000: 170). Bunun yanı sıra, Türkiye’de gelir düzeyinin düşük olması iç talebi düşürerek, toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan bir işsizliğe de neden olmaktadır. Bunlara ilaveten, günümüzde yaşanmakta olan işsizlik, teknolojik ilerleme ve çalışma yaşamında esneklikle bağlantılı bir sorun olarak gözükmektedir. İleri teknolojinin üretim sürecine girmesiyle yaygınlaşan otomasyon emek faktörünün kullanımını hem en aza indirmekte hem de esnek kullanımını uygun hale getirmektedir. Sonuç olarak ileri teknoloji, nitel ve nicel olarak işgücü talebini değişime uğratarak işgücü arzının işgücü talebine uyumsuzluğu durumunu ortaya çıkarmakta, bu da yapısal bir işsizliğe neden olmaktadır (Ataman, 2006:96-97).

Türkiye’de hızlı nüfus artışı ve kırdan kente göç olayı ile birlikte kentlerde işgücü potansiyeli sürekli büyümekte ancak bu işgücünü karşılayacak bir istihdam artışı, tarım dışındaki sektörlerde yaratılamamakta ve işgücüne katılma oranı sürekli düşmektedir (Gediz ve Yalçınkaya, 2000:167). Bu durumun 2000’li yıllar baz alınarak incelendiğinde işgücüne katılma oranındaki düşüş hariç değişime uğradığı görülmektedir. 2000-2006 yılları arasında istihdamın sektörlere göre nasıl olduğu Grafik 3’te gösterilmiştir. Grafik 3 incelendiğinde özellikle son yıllarda toplam istihdamdaki artış karşısında tarım sektöründeki istihdam oranının düştüğü bunun yanı sıra hizmetler ve sanayi sektöründeki istihdam oranlarının arttığı görülmektedir. Şöyle ki; 2000 yılında toplam istihdamın %34,5’i tarım; %24,6’si sanayi; %40,9’u hizmetler sektöründedir. 2006 yılına gelindiğinde ise, toplam istihdamın %47,3’lük gibi çok büyük bir kısmının hizmetler sektöründe gerçekleştiği görülmektedir. Bunu %27,3 ile tarım, %25,4 ile sanayi sektörü takip etmektedir. Tarım sektöründeki azalışa karşılık

tarım dışı sektörlerdeki bu artış Türkiye’nin işgücü piyasasının değişimi açısından ileriki yıllar için oldukça umut verici bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim sektörlerdeki değişim çalışanların işteki durumlarındaki değişimi de beraberinde getirecektir. Artık ücretsiz aile işçiliğinden ziyade ücretli ve yevmiyeli hatta kendi hesabına ve işveren olarak çalışma durumu söz konusu olacaktır.

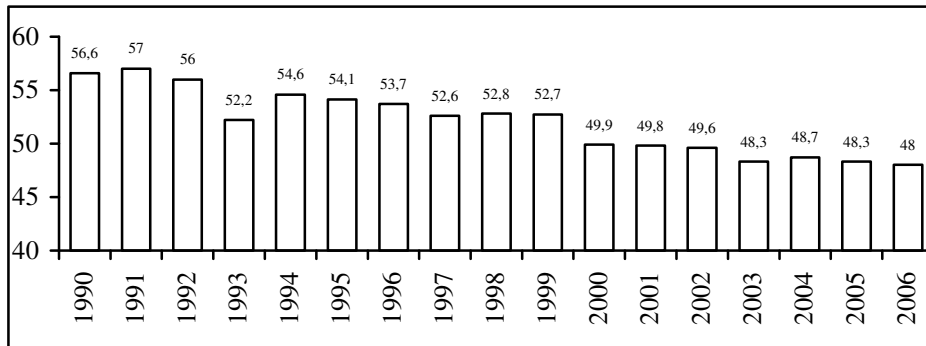
**Grafik 3:** Sektörlere Göre İstihdam (2000-2006), %



**Kaynak:** TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, 2008.

İşgücüne katılma oranlarına bakıldığında bu oranın yıllar itibarıyla sürekli bir düşüş eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. 1990 yılında %56,6 olan işgücüne katılma oranı, 1995 yılında %54,1, 2000 yılında %49,9 olmuştur. Bu yıldan itibaren çok büyük bir değişiklik göstermeyen bu oran ufak düşüşlerle birlikte 2005 yılında %48,3 2006 yılında ise %48 olarak gerçekleşmiştir.

**Grafik 4:** İşgücüne Katılma Oranı (1990-2006), %



**Kaynak:** TÜİK Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri, 2008.

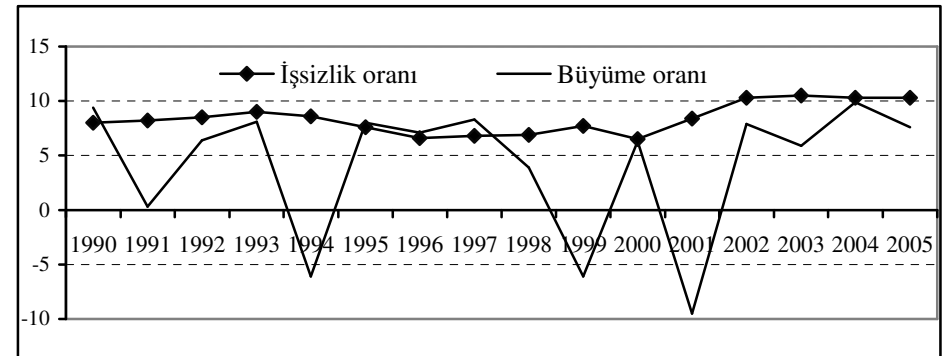
## II. İŞSİZLİK-BÜYÜME KARŞILAŞTIRMASI

Büyüme genel olarak bir ekonominin üretim kapasitesindeki artışı ifade etmektedir. Büyüme ile birlikte istihdam kapasitesinin artırılacağı düşüncesi literatürdeki genel kanıyı oluşturmaktadır. Bununla birlikte büyüme-işsizlik ilişkisi büyümenin niteliğine bağlı olarak değişmektedir. Öyle ki, büyümenin nasıl olduğu, iç pazara mı dış pazara mı dayalı olduğu, emek yoğun-sermaye yoğun bir büyüme mi olduğu, hangi sektörlerde ortaya çıktığı gibi faktörler bu ilişkiyi biçimlendirmektedir (Yılmaz, 2005:64-65).

İşsizliğin çok yüksek olduğu Türkiye’de istihdam yaratılmamakta, son dönemde gerçekleşen ekonomik büyümeye rağmen işsizlik azalmamaktadır. Türkiye, 2000’li yıllardan itibaren özellikle 2001 krizinin beraberinde getirdiği ekonomik sorunlarla birlikte ekonomik anlamda oldukça zor günler geçirmektedir. 2002 yılından itibaren başlayan ekonomik büyümeyle birlikte enflasyon tek haneli rakamlara düşmüş, ekonomi reel olarak yüksek bir büyüme hızına ulaşmış, YTL değer kazanmış, ihracat artmış, kamu borçlanması giderek azalmış, merkez bankasının rezervleri artmış, reel faizler düşmüştür. Ancak, bütün bu olumlu gelişmelerden işgücü piyasası pay alamamış, işsizlik önemli bir sorun haline gelmiştir (Ataman, 2006:94).

1990-2005 yılları arasında Türkiye’de gerçekleşen büyüme ve işsizlik oranları Grafik 5’te gösterilmiştir. 1990 yılında %8 olan işsizlik oranı, 2005 yılında %10,3’tür. İşsizlik oranı geçen 15 yıl boyunca bu oranlar arasında gidip gelmiştir. Ancak büyüme oranına bakıldığında yıllara göre önemli değişimlerin olduğu görülmektedir. 1990 yılında %9,4 olan büyüme oranı, 1994 yılında %-6,1’e gerilemiş, 1995 yılında %8 olmuş, 1999 yılında yine %-6,1’e gerilemiş, 2000 yılında %6,3’e çıkmış, 2001 yılında %-9,5’e düşmüştür. Bu yıldan sonra çok büyük bir dalgalanma göstermeyen büyüme oranı 2005 yılında %7,6 olmuştur.

**Grafik 5:** Türkiye’de İşsizlik ve Büyüme Oranı (1990-2005), %



**Kaynak:** TÜİK Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri, 2008; TÜİK, 2007.

1990’lı yıllardan itibaren Türkiye ekonomisindeki büyüme, piyasalara güven veren istikrarlı bir büyüme olmaktan uzaktır. 1990-2005 döneminde 3 kez büyüme rakamları %-6’nın altına düşmüştür. İstikrarsız büyüme firmaların yatırım kararlarına ihtiyatla yaklaşmalarına neden olmuştur. Bu nedenle kalıcı bir istihdam artışı sağlanamamıştır. İstikrarsız ve dalgalanmalara bağlı büyüme, kalıcı bir işgücü istihdamı yaratmamıştır. Dünya Bankası raporlarına Türkiye “büyüyen ama istihdam yaratamayan bir ekonomi” olarak geçmiştir. Yapılan araştırmalar işsizlik sorununun çok çeşitli ekonomik ve sosyal nedenlere dayandığını ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle salt büyümenin beraberinde işsizlik sorununa çözüm getirmesi mümkün değildir (Özdemir vd, 2006:113-114).

Bu tespitleri doğrular nitelikte Yılmaz (2005) Granger nedensellik testi ve son tahmin hata kriterini (FPE) kullanarak 1978-2004 yılları arasında büyüme ve işsizlik oranları arasındaki ilişkinin yönünü belirlemeye çalıştığı çalışmada; Türkiye ekonomisinde büyüme oranı ile işsizlik oranı arasında karşılıklı bir nedensellik ilişkisi bulunamamıştır. Nedensellik ilişkisinin yönü sadece işsizlik oranından büyüme oranına doğru bulunmuş, büyüme oranından işsizlik oranına doğru bir nedensellik ilişkisi bulunmamıştır. Türkiye ekonomisinde işsizlik iktisadi büyümeyi etkileyen faktörler içinde yer almakta ancak iktisadi büyümenin yüksek veya düşük oranda gerçekleşmesi işsizliğin oluşmasında veya işsizliğin önlenmesinde herhangi bir etkiye sahip bulunmamaktadır. Bu sonuç özellikle son yıllarda Türkiye ekonomisinde büyüme oranının yüksek seviyede gerçekleşmesine rağmen işsizlik oranında gerçekleşen yüksek oranları açıklamaktadır (Yılmaz, 2005:74).

Türkiye’de işsizliğin önlenmesinde ekonomik büyümenin istihdam yaratabilecek biçimde gerçekleştirilmesinin büyük önemi bulunmaktadır. Türkiye’de 1990 sonrası ortaya çıkan ekonomik yapının ve bu yapıda meydana gelen büyümenin işsizliğe çözüm üretemeyeceği görüşü oldukça yaygındır. Büyümenin istihdam artışına yol açabilmesi için hem bu yapıda ciddi değişikliklere gitme ve hem de daha çok istihdam yaratma kapasitesine sahip sektörlerin büyük ölçüde büyümenin gerçekleştirildiği sektörler haline gelmesi gerekmektedir (Özdemir vd, 2006:115-116).

Sadece Türkiye’de değil dünya genelinde de gerçekleşen büyümenin küresel işsizliği azaltmayı başaramadığı ILO’nun 25 Ocak 2007’de açıkladığı yıllık Küresel İstihdam Eğilimleri raporunda ifade edilmektedir. Rapora göre, son on yıl içinde ekonomik büyüme, yükselen verimlilik düzeyleri biçiminde etkisini göstermiş, buna karşılık istihdamın genişlemesinde çok sınırlı biçimde etkili olabilmıştır. Dünyada verimlilik %26 artarken, istihdam kapsamındaki küresel nüfus sayısındaki artış ancak %16.6 olarak gerçekleşmiştir. Raporda, işsizlik oranlarının düşürülmesi veya daha fazla yükselmemesinin sağlanması için, ekonomik büyüme ile iş yaratma arasındaki bağlantının pekiştirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede, insana yakışır ve üretken işlerin -

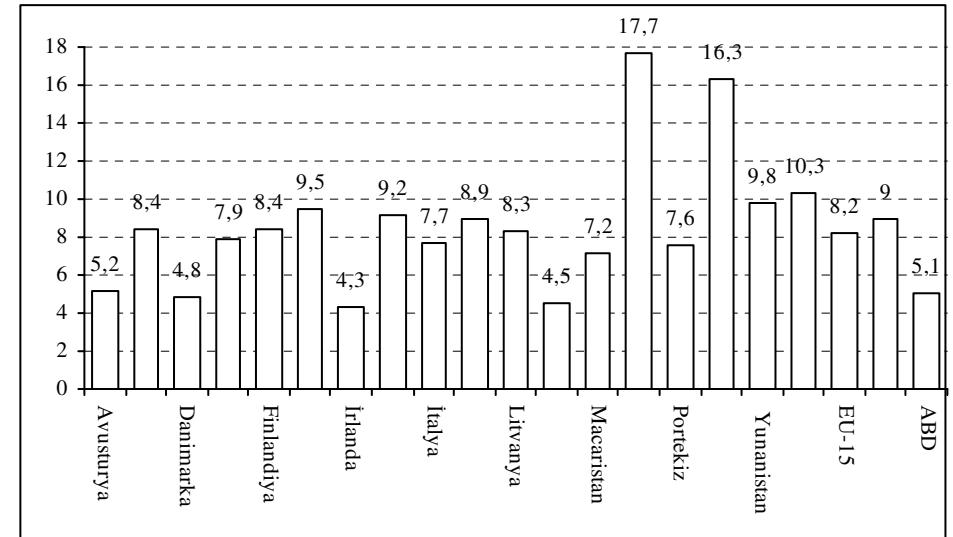
herhangi bir iş değil- yaratılması, işsizliğin azaltılmasının ve çalıştıkları halde yoksulluk içinde yaşayan aile sayısının aşağıya çekilmesinin önkoşulu olarak görülmektedir. Raporda gelecekteki gelişmenin ve ekonomik büyümenin gerçekleşmesinin buna bağlı olduğu belirtilmektedir (ILO Basın Duyurusu, 2007:1-2).

### III. GELİŞMİŞ EKONOMİLERDE İŞSİZLİK

İşsizlik sadece Türkiye için değil tüm dünya ülkeleri için önemli bir sorun oluşturmaktadır. ILO tarafından açıklanan yıllık Küresel İstihdam Eğilimleri raporunda, tüm dünyadaki işsiz sayısının 2006 yılında tarihsel olarak en yüksek düzeye ulaştığı belirtilmiştir. Raporda, dünyada çalışan insan sayısının artmasına karşılık işsiz sayısının 2006 yılında 195,2 milyona çıktığı, küresel olarak bakıldığında bunun anlamının işsizlik oranının %6,3 olduğu vurgulanmıştır (ILO Basın Duyurusu, 2007:1).

Bazı AB ülkeleri ve ABD’deki işsizlik oranları Grafik 6’da gösterilmiştir. Grafik 6 incelendiğinde işsizlik oranının Slovakya ve Polonya’da oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Türkiye’de %10 dolaylarında olan işsizlik oranı, Polonya’da %17,7; Slovakya’da %16,3; Belçika’da %8,4; İrlanda’da %4,3; ABD’de ise %5,1’dir. Grafik 6’dan da görüldüğü üzere işsizlik gelişmiş ülkeler için de oldukça önemli bir sorundur.

**Grafik 6:** Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik Oranı (2005), %



**Kaynak:** Mlady, 2006: 1; ILO, 2007; TÜİK Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri, 2008.

Türkiye’de işsizliğin %10 düzeylerinde olması AB ülkeleri ortalamaları ile karşılaştırıldığında yanıltıcı olmaktadır. Nitekim, Türkiye’de kırsal kesim istihdamının görece olarak yüksek olması dolayısıyla ücretsiz aile işçiliğinin yaygınlığı, işgücüne katılma oranının düşüklüğü ve sosyal güvenceden yoksun düşük verimle çalışanların fazlalığı, işsizlik oranlarının gelişmiş ülkelere göre düşük seviyelerde görünmesine neden olmaktadır. İşsizlik, ülkemizde yaşanan hızlı nüfus artışı, genç nüfusun payının yüksekliği gibi genel demografik unsurlarla ilgili iken, iç göç ve kentleşmeyle beraber ortaya çıkan eğitim ve bölgesel dengelessizlik eğilimleri de işsizliği artırmaktadır (Kılıç, 2003:1-2).

Ekonomik ve sosyal açıdan büyük önem taşıyan işsizlik sorunu küreselleşen dünyada tüm ekonomiler üzerinde etkisini göstermiştir. İşsizlik sorunu karşısında gelişmiş ülkeler kendi iktisadi ve sosyal yapılarına uygun çözümler arayışlarına girmişler ve bu çerçevede farklı istihdam stratejileri izlemişlerdir (Özaydın, 2006:2). Bu çalışmada Türkiye’nin AB üyeliği süreci dikkate alınarak AB’de geçerli olan Avrupa İstihdam Stratejisi üzerinde durulmuştur.

#### IV. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

AB’de istihdam ve işsizlik konusu 1990’lı yıllarda önem kazanmıştır. Çünkü bu dönemde Birlik düzeyinde düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranları ortaya çıkmıştır. 1990’lı yıllarda AB düzeyinde en önemli sorunların başında işsizlik sorunu gelmekteydi. İstihdam oranları oldukça düşüktü. ABD ve Japonya’nın 1990’lı yıllardaki istihdama ilişkin oranları AB’ye göre çok daha iyi durumdaydı (Kesici ve Selamoğlu, 2005:25-30). Bu yıllarda, AB içinde bulunduğu ekonomik konjonktürü ve özellikle küresel rekabette ABD ve Japonya’dan kaynaklanan sert rekabet ortamını değerlendirerek, sosyal modelini daha verimli ve sürdürülebilir kılmak ve etkin bir istihdam politikası oluşturmak amacıyla Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturma çabası içine girmiştir (Özaydın, 2006: 2).

1993 yılında Büyüme, Rekabet ve İstihdam konulu Delors Belgesi bu anlamda Avrupa İstihdam Stratejisinin ilk çıkış noktası olarak değerlendirilmektedir. Stratejinin şekillenmesinde en önemli tarihler ise Haziran 1997’de yapılan Amsterdam Zirvesi ile istihdamın Birliğin temel meselelerinden biri olarak Antlaşmaya dahil edilmesi, sürecin işleyişinin 1997 Lüksemburg Olağanüstü İş Zirvesinde belirlenmesi ve Mart 2000 tarihinde yapılan Lizbon Zirvesi ile 2010 yılına yönelik Lizbon hedeflerinin tespit edilmesi olarak sıralamak mümkündür (Sungar, 2003: 1).

Avrupa İstihdam Stratejisi, 1990’lı yıllarda ortaya çıkan çalışma piyasası sorunlarının doğurduğu sıkıntıları gidermek için AB düzeyinde alınmış bir dizi aktif iş piyasası önlemlerinden oluşmaktadır. Bu Stratejinin ana amacı daha çok ve daha iyi işler yaratılması iken, en önemli işlevi AB’ye üye devletlerin istihdam politikaları bakımından önceliklerin belirlenmesidir. Avrupa İstihdam Stratejisinin saptadığı hedefler; girişimciliği özendirmek, iş kurmayı kolaylaştırmak,

risk sermayesini sağlamak, vergi kolaylıkları sağlamak, istihdam edilebilirliği artırmak, işsizlik ile mücadele etmek, okuldan işe geçişi kolaylaştırmak, pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek, uyum kapasitesini artırmak, iş organizasyonunu modernize etmek, fırsat eşitliği sağlamak, çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak ve faal yaşama uyumu kolaylaştırmak olarak sıralanabilir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı-Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2008).

Düşük istihdam ve işsizlik ile mücadele için Jacques Delors’un başkanlığında bir çalışma komitesine hazırlanan ve 1993 yılında yayımlanan “Büyüme, Rekabet ve İstihdam” isimli Beyaz Kitap istihdam konusunda Birlik düzeyinde uygulanabilecek olan politikalar için bir temel oluşturmuştur (Kesici ve Selamoğlu, 2005:29). Beyaz Kitaptan esinlenilerek 1994’te Essen’de oluşturulan strateji insan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdama destek verilmesi, işgücü piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması ve iyileştirilmesi, girişimciliğin teşvik edilmesi, genç ve uzun dönemli işsizlerin ve kadınların işgücü piyasasına girişlerinin kolaylaştırılması kapsamındaki önlemler bütünü bugünkü Avrupa İstihdam Stratejisinin temellerini oluşturmaktadır (Ataman, 2003:2).

Avrupa istihdam ve sosyal politikası için dönüm noktası olan Antlaşma 1997’de kabul edilip Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıdır. Bu Antlaşma ile temel antlaşmaya istihdam konusunda bütün bir bölüm eklenmiş ve istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk defa ilan edilmiştir (Kesici ve Selamoğlu, 2005:32).

1997 yılında Amsterdam Avrupa Konseyi’nde Avrupa için yeni bir İstihdam Stratejisinin belirlenmesinin ardından, 20-21 Kasım 1997 tarihleri arasında toplanan Lüksemburg Olağanüstü İstihdam Zirvesi’nde, Avrupa İstihdam Stratejisinin 4 temel ayağı tespit edilmiştir. Bunlar: İstihdam edilebilirlik, girişimcilik, gelişim ve değişim sürecine uyum sağlayabilme ve işgücü piyasasında herkese eşit fırsatlar sağlayabilmedir. Bunun yanında, Lüksemburg süreciyle birlikte üye ülke ulusal istihdam politikalarının uygulanması ve takip edilmesini yıllık bir sisteme sokan karar alınmıştır. Bu kararla üye ülkelerin istihdam politikaları açısından takip etmeleri gereken yolu belirleyecek istihdam ilkeleri her yıl için belirlenmiştir (Kılıç, 2003:2).

Avrupa İstihdam Stratejisi, işsizliği kontrol altına alma konusunda kullanılacak araçları koordine etmek için üye ülkeler tarafından ortaya konulan politikaların planlanmasının, kontrol edilmesinin, incelenmesinin, yeniden düzenlenmesinin yıllık bir programıdır. Strateji, istihdam ilkeleri, ulusal eylem planı, ortak istihdam raporu ve tavsiyeler olmak üzere 4 unsurdan oluşmaktadır (EUROPA, 2008). Sürecin işleyişi ise kısaca aşağıdaki gibi olmaktadır (Sungar, 2003:1-2):

- Her yılın başında Komisyonun önerisiyle Konsey eylem için bir dizi öncelik alanlarını (İstihdam İlkeleri-Employment Guidelines) kabul eder.
- Her ülke, bu ilkelerin ülkelerine en uygun şekilde uygulanmasına dair İstihdam için Ulusal Eylem Planını hazırlar. Bu aşamada sendikalar, işverenler, yerel ve bölgesel otoriteler de yer alır.
- Komisyon ve Konsey, birlikte Ulusal Eylem Planını inceler ve Kasım ayında Avrupa Birliği Konseyine bir Ortak İstihdam Raporu sunar. Komisyon, ayrıca yeni faaliyetler için ve İstihdam İlkelerinin yenilenmesi için öneriler sunar.
- Konsey, Devlet Başkanlarının veya Hükümetlerin görüşleri dahilinde takip eden yıl için İstihdam İlkelerini kabul eder. Konsey, ayrıca Komisyonun teklifiyle tek tek ülkelere tavsiyede de bulunabilir.

Avrupa İstihdam Stratejisi doğrultusunda 2000 yılında yapılan Lizbon Zirvesinin somut stratejik hedefi, 2010 yılında Avrupa’da istihdam oranını %70’in ve kadın istihdam oranını %60’ın üzerine çıkarmaktır. Bu istihdam hedefine ulaşılabilmesi için AB’nin yıllık %3 oranında büyümesi yeterli görülmüştür. 2001 tarihli Stokholm Zirvesinde Lizbon’da belirlenen hedeflere, yeni bir hedef eklenmiştir. Buna göre, 2005 yılına kadar AB geneli için istihdam oranının %67’ye, kadın istihdam oranının %57’ye yükseltilmesi; 2010 yılına kadar ise yaşlıların istihdam oranının %50’ye ulaşması hedeflenmiştir. Mart 2002 Barcelona Zirvesinde ise, tam istihdam AB’nin en başta gelen amacı olarak vurgulanmış ve etkin bir koordinasyon ile daha fazla ve daha iyi iş için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemine değinilmiştir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı-Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2008).

2002’de Avrupa Komisyonu Avrupa İstihdam Stratejisinin ilk 5 yıllık değerlendirmesini yayınlamıştır. Komisyon değerlendirmesinde 1997’den beri 10 milyondan fazla yeni iş yaratıldığı ve 4 milyon az işsiz ile AB işgücü piyasası performansında önemli ilerlemelerin gerçekleştiği vurgulanmıştır (European Employment Observatory, 2008).

2002 yılı sonunda yapılan etki değerlendirmesi sonuçları çerçevesinde, Avrupa İstihdam Stratejisi 2003-2006 dönemi için yeniden yapılandırılmıştır. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi’nde daha somut göstergeler içeren on öncelik alanı ve rehber belirlenmiştir. Ayrıca tüm öncelikleri içine alacak şekilde 3 temel amaç tespit edilmiştir. Bunlar: tam istihdamın sağlanması, işte kalite ve verimliliğin artırılması ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesidir (Kenar, 2004: 75). Bu hedefler doğrultusunda 2003 Bahar Avrupa Konseyinde, Avrupa İstihdam Görev Gücü (European Employment Taskforce) kurulmuştur. Bu görev gücünün istihdam ve verimliliği artırmak için belirlediği gereklilikler ise şöyle sıralanabilir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı-Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2008):

- çalışanların ve girişimcilerin adaptasyonunu artırmak,
- işgücü piyasasına daha fazla insan çekmek,
- beşeri sermayeye daha fazla ve daha etkin yatırım yapmak,
- daha iyi yönetim aracılığıyla reformların etkin uygulanmasını garantiye almak.

Belirlenen bu gerekliliklere yön vermek üzere 2003-2006 dönemi için Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen on tane yol gösterici özel hedef söz konusudur. Bunlar:

- işsizler ve işgücünün dışında kalanlar için aktif ve koruyucu önlemler,
- iş yaratma ve girişimcilik,
- çalışma piyasasında hareketlilik ve adaptasyonun artırılması,
- beşeri sermaye ve yaşam boyu öğrenimin geliştirilmesinin teşvik edilmesi,
- iş arzının artırılması ve yaşlıların iş piyasasına katılımının teşvik edilmesi,
- cinsiyet eşitliği,
- dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun teşvik edilmesi
- ve ayrımcılıkla mücadele,
- işgücüne katılımın teşvikler vasıtasıyla artırılması,
- düzensiz ve kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınması,
- bölgesel istihdam farklarının azaltılmasıdır.

Yeniden yapılandırılan Avrupa İstihdam Stratejisi, Lüksemburg Zirvesinde ortaya konulan işleyişi korumuştur. Böylece istihdamı artırma ve işsizliği azaltma hedeflerine ulaşmak için üye ülkelerden belirli taleplerde bulunulmakta ve üye ülkelerin öznel koşullarına göre hazırladıkları Ulusal Eylem Planları dikkate alınmaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisinin yanında AB ülkelerinde istihdamı artırmaya yönelik bazı projeler de uygulanmaktadır. Özellikle belirli grupların yani istihdam konusunda problem yaşayan grupların istihdamını artırmaya yönelik hazırlanan bu projeler arasında öne çıkan grubu gençler oluşturmaktadır. Belçika’da Rosetta Planı, İngiltere’de Yeni Yöntem, İsveç’te AVE (İleri Düzeyde Mesleki Eğitim Programı), Almanya’da JUMP (Eğitim İçin Alman Acil Eylem Planı), Fransa’da Yeni Hizmetler Yeni İşler Programı genç işsizlere yönelik hazırlanmış projelere örnek verilebilir. Bunun yanında İsveç’te Kadın Girişimciliğinin

Desteklenmesi, Almanya’da İstihdam ve Beceriler Alanında Cinsiyete Yönelik Dijital Ayrımcılığın Önlenmesi şeklinde kadınlara yönelik projeler de uygulanmaktadır. İşçilere vasıf kazandırmaya yönelik olarak da Portekiz’de Inserjovem ve Reage Girişimleri, Belçika’da ise Nitelik Kazandırma Merkezleri bulunmaktadır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı-Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2008).

Bu projelerden bazılarının işleyişine kısaca değinmek gerekirse; temel amacı genç işsizliği azaltmak olan Belçika’daki Rosetta Planıyla özel şirketlere % 3, kamu kurumlarına % 1,5’luk bir genç istihdam kotası getirilmiştir. Plana göre bir şirket 18 yaşın üzerindeki lise ya da üniversite eğitimini tamamlamış ya da tamamlayamadan terk etmek zorunda kalmış gençleri, şirket çalışanlarının toplam sayısının en az % 3’ü oranında istihdam etmektedir. İşveren genç işçi çalıştırmak konusunda teşvik edilmekte, gençlerin sosyal güvenlik primleri veya diğer maliyetlerinde indirimle gidilmektedir. Ancak işveren % 3’lük kotasını doldurmadığı takdirde kotasının dolması için kişi başına 1500 Euro aylık ceza ödemektedir. İngiltere’deki gençlere yönelik Yeni Yöntem projesi ise 18-24 yaş arasında olan ve 6 aydır iş arayıp bu süre esnasında işsizlik ödeneği alan gençleri hedef almaktadır. Bu projeye göre işsiz genç, ilk olarak bir danışmana yönlendirilerek birlikte eylem planı hazırlanır ve 4 ay içinde bir işe yerleştirilmeye çalışılır. 4 ay içinde herhangi bir işe yerleştirilemeyen gence 4 seçenek sunulur. Herhangi bir işverenin yanında işe yerleşmek, bir kamu kurumunda 6 aylık bir işe yerleşmek, gönüllü kuruluşlarda işe yerleşmek, bir iş vasfını hedefleyen 12 aylık tam zamanlı bir kursa katılım fırsatı. Bu seçeneklerden birini geçerli bir gerekçe olmadan reddedenlere yapılan destekler askıya alınabilir ve yaptırım uygulanabilir. Bu program aracılığıyla bir işe yerleşen genç 13 hafta içinde tekrar işsiz kalırsa programa kaldığı yerden devam edebilir.

Kadınlara yönelik olarak İsveç’te yürütülen programın temelindeki düşünce özellikle az nüfuslu ve gelişmemiş bölgelerde kadınlara iş kurmaları için desteklemek ve buralarda istihdam yaratarak kentlere göçü engellemektir. Programın amaçları kadın girişimciliğinin artırılması, yerel düzeyde kadın girişimlerine bakış açısının değişmesi, istihdamın artırılması ve az nüfuslu bölgelerden şehirlere olan kadın göçünün azaltılmasıdır. Almanya’daki program ise genel olarak mühendislik ve başta iletişim teknolojileri olmak üzere çeşitli bilim dallarında kadınların temsilini artırmayı amaçlamaktadır.

İşsizlerin vasıfsız kişiler olması sorununu yaşayan Portekiz’de Inserjovem 16-25 yaşlarındaki gençleri, Reage ise işsiz yetişkinleri kapsayan bir girişim olmakta amaçları ise gençler 6 ay, yetişkinler 12 ay işsiz kalmadan eğitim, meslek içi eğitim, iş deneyimi ve mesleki rehberlik aracılığıyla bu kişilere yeni fırsatlar yaratmaktır. Belçika’daki Nitelik Kazandırma Merkezlerinin amaçları iş piyasasındaki genel nitelik düzeylerini geliştirmek, tıkanma noktalarını kaldır-

mak ile eğitim kursları ve yöntemlerini endüstrinin ihtiyaçlarına daha uygun hale getirmek şeklinde sıralamak mümkündür (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı-Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2008).

Görüldüğü üzere AB’de istihdamın artırılması konusuna son derece önem verilmekte, Avrupa İstihdam Stratejisiyle birlikte üye ülkelerin sorunlu istihdam gruplarına yönelik hazırlanmış oldukları çeşitli projeler de yürütülmektedir.

## V. TÜRKİYE’DEKİ İSTİHDAM POLİTİKALARI

Türkiye’de bilinçli ve yaygın bir işsizlikle mücadele programı uzun yıllar boyunca uygulanmamıştır. İstihdam politikaları ilk olarak kalkınma programları içerisinde yer almaya başlamış ancak plan metinlerinde yer almaktan öteye gidememiştir (Özaydın, 2006:4).

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 muğlak 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 (Özdemir vd, 2006:129-130). 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 (İŞKUR, 2007a).

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 (Kamu-Sen Ar-Ge Yayınları, 2004: 83). Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine dahil olma çalışmaları İŞKUR koordinatörlüğünde yürütülmektedir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2005: 99).

İŞKUR, Türkiye'nin en önemli sosyal ve ekonomik sorunlarından birisi olan işsizlik sorununu çözmek için, ülkenin toplumsal dokusuna ve istihdam yapısına uygun ulusal istihdam programının uygulamaya sokulmasının büyük önem taşıdığından hareketle 23-24 Mayıs 2001 günlerinde gerçekleştirilen 1. Genel Kurulu'nda bu yönde olumlu bir başlangıç yapmış ve üçlü yapıya uygun biçimde sosyal tarafların katılımıyla Ulusal İstihdam Politikasının belirlenmesine ilişkin değerlendirmelerde bulunmuş, öneriler geliştirmiştir. Bu süreçte Ulusal Eylem Planının hazırlanması ve tarafların katılımıyla uygulamaya konulması karara bağlanmıştır (Bağdadioglu, 2006: 1).

Bu gelişmeler akabinde Avrupa Eğitim Vakfının finansman desteği ile akademisyenlerden oluşan bir ekibe Türk işgücü piyasasının kapsamlı bir analizinin yapıldığı İstihdam Durum Raporu hazırlanmış ve Avrupa Komisyonuna sunulmuştur.

İŞKUR 2002 yılı mali programlaması kapsamında Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde etkin istihdam tedbirlerini ve hizmetlerini hazırlamada, geliştirmede ve uygulamada yardımcı olmak amacıyla Aktif İşgücü Programları Projesini uygulamaya başlamıştır. Bu projenin amacı Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun etkin istihdam tedbirleri ile hizmetlerin planlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konusunda teknik yardım sağlayarak Kurumun kapasitesini güçlendirmektir. Avrupa Eğitim Vakfı işbirliği ile 2003-2006 yılları arasında uygulanmış olan projenin toplam bütçesi 50 milyon Euro'dur (40 milyon Euro'su AB hibi, 10 milyon Euro'su hükümetin katkısı). Proje ile sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili tüm sosyal tarafların, ülkedeki istihdam ve işsizlik sorununun çözümüne destek olmaları ve bu amaçla proje yürütme kapasitelerinin güçlendirilmesi, ekonomik büyümeyi teşvik amacıyla bireylerin özellikle iş yönetimi yeteneklerini ve girişimciliği geliştirmesi ve işsizlerin ve işsiz kalma riski altında çalışan kişilerin istihdam edilebilirliklerinin ve işte kalma şanslarının yükseltilmesi hedeflenmektedir.

Projenin hedef kitlesi; İŞKUR'a kayıtlı gençler, kadınlar, engelliler, eski hükümlüler, uzun süreli işsizler, kırdan kente göç edenler gibi risk grubunda yer alanlar ve diğer tüm işsizler, istihdamda olmakla birlikte işini kaybetme tehlikesi olanlar ile verimlilikleri artırılmak istenen her pozisyondaki çalışanlar, sosyal taraflar ve kurum çalışanlarıdır. Aktif iş piyasası hibe planı bileşeni kapsamında 2004 yılında 2 hibe çağrısı yapılmıştır. Alınan 1500 proje teklifi bağımsız değerlendiriciler tarafından değerlendirilmiş ve 50059 işsiz yararlandığı 245 proje uygulamaya konulmuştur (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2005: 99-100). Hibe alan projeler ve hedef gruplar ayrıntılarıyla Tablo 1'de gösterilmektedir. Tablodan da görüldüğü üzere hibe alan gruplar arasında yoğunluğu işsizler (122) oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla gençler (37) ve kadınlar (30) takip etmektedir. Bölge açısından bakıldığında ise toplam 69 proje ile İstanbul'un ilk sırada yer aldığı görülmektedir.

**Tablo 1:** Hibe Alan Projeler ve Hedef Gruplar

Bölge	Dezavantajlılar	Gençler	İşsizler	Kadınlar	Serbest Çalışanlar	Tüm Gruplar	Toplam
Adana	0	6	24	4	2	2	38
Ankara	4	9	20	3	6	5	47
Antalya	0	1	9	3	5	0	18
İstanbul	5	15	30	9	5	5	69
İzmir	6	1	19	3	0	2	31
Malatya	1	2	12	3	3	2	23
Trabzon	1	3	8	5	2	0	19
<i>Toplam</i>	<i>17</i>	<i>37</i>	<i>122</i>	<i>30</i>	<i>23</i>	<i>16</i>	<i>245</i>

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2005: 100

Avrupa İstihdam Stratejisine uyum çalışmaları genel olarak üç aşamayı kapsamaktadır. İlk aşama, ülkenin işgücü piyasasının fotoğrafı niteliğini taşıyan İstihdam Durum Raporunun hazırlanmasıdır. Avrupa İstihdam Stratejisine uyum için ikinci aşama “Ortak Değerlendirme Belgesidir. Bu belge, Avrupa Komisyonu istihdam uzmanları ile ilgili ülke uzmanları tarafından istihdam politikası için kritik sorunların analiz edildiği ve ülkenin istihdam konusundaki önceliklerinin ve izlenecek politikalarının belirlendiği bir belgedir. En son aşama ise, her yıl Avrupa Komisyonuna ortak hedeflere ulaşmadaki ilerlemeleri anlatan bir İlerleme Raporunun sunulmasıdır (İŞKUR, 2007b).

Türkiye’de İŞKUR’un koordinatörlüğünde yürütülen Avrupa İstihdam Stratejisine dahil olma çalışmaları çerçevesinde ilk adım olan İstihdam Durum Raporu hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Sürecin ikinci adımı olan istihdam politikalarının analiz edildiği Ortak Değerlendirme Belgesi taslak olarak hazırlanıp ilgili yerlere gönderilmiştir. Ortak Değerlendirme Belgesi aday ülkenin Avrupa İstihdam Stratejisi doğrultusunda işgücü piyasası ve istihdam konusunda yapması gerekenlerin taahhüt altına alındığı bir belge niteliğindedir. Belge, hem AB’ye uyum için hem de üyelik sonrası Avrupa İstihdam Fonu başta olmak üzere pek çok olanağın yararlanılmasında etkin bir role sahiptir (İŞKUR, 2007b). Ortak Değerlendirme Belgesi üzerinde mutabakat sağlanamayan birkaç konu dışında şu anda hazır durumdadır ve bu yıl içinde imzalanması beklenmektedir. Bu belgenin imzalanmasından sonra hazırlanacak olan Ulusal Reform Programı da taslak olarak hazırlanmış durumdadır (İŞKUR, 2007c).

İŞKUR’un Avrupa İstihdam Stratejisine uyum için hazırladığı belgeler yanında işgücü piyasasını iyileştirmeye yönelik pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları bulunmaktadır. Pasif işgücü politikalarını, işverenin işten çıkarılan işçilere tazminat ödeme yükümlülüğü, işsizlik sigortası, özelleştirme nedeniyle işten çıkartılanlara iş kaybı tazminatı verilmesi oluşturmaktadır.



Aktif işgücü piyasası politikalarının en büyük payını gerek işsiz gerekse çalışan işçilere yönelik eğitim programları oluşturmaktadır. Bu bağlamda İŞKUR’a kayıtlı işsizlerin katıldığı “istihdam garantili eğitim kursları” ve çalışanların katıldığı “işçi geliştirme seminerleri” düzenlenmektedir. Farklı bir eğitim programı da, insanların kendi hesabına iş yapabilme becerilerini geliştirmeye yönelik kurslar şeklinde olmaktadır. Bunların yanında aktif işgücü politikası içerisinde “toplum yararına çalışma programları” adı altında, yaşanan birtakım sarsıcı durumların (doğal felaketler, ekonomik krizler, özelleştirme nedeniyle işten olma vb.) istihdam üzerinde yol açtığı olumsuz sonuçların, belirli bir hedef grubu oluşturan insanlara geçici istihdam (en fazla 6 ay süre ile) sağlanarak hafifletilmesi yer almaktadır. Program tarafından sağlanan işler, söz konusu sarsıcı durumdan etkilenenlere yardımcı olacak işlerdir. Ayrıca, küçük işlere ve kendi hesabına çalışanlara yönelik eğitim ve danışmanlık, iş geliştirme merkezleri ve genç girişimci yetiştirme programları da yürütülmektedir.

İstihdamı teşvik için uygulanan diğer bir politika da, olağanüstü hal ilan edilen bölgelerle (Doğu ve Güneydoğu) Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen kalkınmada öncelikli illerde işverenlerin payına düşen sosyal sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi şeklindeki sübvansiyonlu istihdam politikalarıdır (Tunalı, 2003: 91-100).

Bu politikaların yanında Türkiye’de, AB’de uygulanan istihdamı artırmaya yönelik projelerden biri olan Belçika’daki Rosetta Planı uygulamaya koyulmuştur. “Türkiye’de Gençler için Başlama Vuruşu-Rosetta Planı” projesi Belçika hükümeti ve sosyal taraflarının desteği ile 2005 yılı sonu itibariyle başlatılmıştır. İki ülke arasındaki işgücü piyasası farklılıkları doğrultusunda Planın objektif kıstaslarla incelenmesi, başarısının tespiti, Türkiye şartlarında uygulanabilirlik analizinin yapılması ve şayet uygulanması mümkün ise hangi koşullar altında mümkün olacağına yönelik önerilerin alınması için Uludağ Üniversitesi ve Gazi Üniversitesi tarafından iki ön-çalışma raporu hazırlanmıştır. Söz konusu iki raporda Rosetta Planı öncelikle Belçika şartları içinde değerlendirilmiş, ardından Türkiye şartlarında incelenmiş ve neticede Türkiye için uygun olup olmadığı tartışılmıştır. Gazi Üniversitesi mensubu öğretim üyelerince hazırlanan raporda Planın Türkiye için uygun olmadığı rapor edilmiştir. Ancak Uludağ Üniversitesi tarafından hazırlanan raporda her ne kadar genel olarak Planın Türkiye için birebir uyumlu olmadığı dile getirilse de Türkiye şartlarına uygulanabilmesi için gerekli birkaç öneri getirilmiştir. Buna göre nitelsiz işgücüne öncelik verilmesinin ve hedef gruplarında değişiklik yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bu raporların ilgili kurumlarca tartışılmasına zemin hazırlamak ve geniş grupların plana ve raporlar ışığında Planın Türkiye’de uygulanabilirliğine yönelik fikirlerini almak üzere 4 Ağustos 2006 tarihinde birinci ön değerlendirme toplantısı düzenlenmiştir. Planın Türkiye’de uygulanabilme koşullarını oluşturmak için yapılması gerekli düzenlemeleri somutlaştırmak adına 11 Ağustos 2006 tarih-

de ikinci ön-değerlendirme toplantısı yapılmıştır. 31 Ekim 2006 tarihinde de Sonuç (Yaygınlaştırma) Semineri ile Proje kapsamında hazırlanması nihai hedef olarak belirlenmiş olan ve Rosetta Planının Belçika’da uygulanmakta olan orijinal haline yönelik getirilebilecek muhtemel değişikliklerle ülkemize uygun hale dönüştürülebilmesi için gerekli asgari koşulları belirleyecek olan Eylem Planı açıklanmış ve proje sonuçlandırılmıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı-Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2007).

## SONUÇ

İşsizlik, ülkelerin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarının başında gelmektedir. Bu nedenledir ki; istihdamı artırıcı politikalar her dönem ülkelerin ekonomi politikalarının vazgeçilmez bir unsuru olmaktadır. Türkiye’deki işsizlik sorununun ve bu sorunun çözümüne yönelik politikaların ortaya koyulması amacıyla yapılan bu çalışmada, ilk olarak işsizlik genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Türkiye’de işsizliğin %10 civarlarında oldukça yüksek düzeyde gerçekleştiği, işgücüne katılma oranının da yıllar itibariyle giderek düştüğü tespit edilmiştir. Daha sonra, işsizliğin bir başka yönünü oluşturan işsizlik-büyüme ilişkisi incelenmiş, istikrarsız ve dalgalanmalara bağlı büyümedeki artışın işsizliğe olumlu yönde bir yansıma yapmadığı belirlenmiştir.

Çalışmada, işsizlik gelişmiş ekonomiler açısından da ele alınmış ve bu sorunun küreselleşen dünyada tüm ekonomiler üzerinde etkili olduğu görülmüştür. Bunlara ilaveten, işsizlik sorunuyla mücadele etmeye yönelik uygulanan istihdamı artırmaya yönelik çeşitli stratejiler arasından, Türkiye’nin AB üyelik süreci gözönünde bulundurularak, AB’de uygulanmakta olan Avrupa İstihdam Stratejisi ve bu Stratejiye uyum doğrultusunda ülkemizde yapılanlar üzerinde durulmuştur.

Neticede, ülkemizde Avrupa İstihdam Stratejisi’ne uyum çalışmalarının İŞKUR tarafından koordine edildiği belirlenmiştir. Yapılan inceleme doğrultusunda 3 aşamayı kapsayan bu uyum çalışmalarının ilki olan ve aday ülkenin işgücü piyasasının mevcut durumunu ortaya koyan İstihdam Durum Raporunun hazırlandığı ve Avrupa Komisyonu tarafından kabul edildiği görülmüştür. İkinci aşama olan aday ülkenin işgücü piyasası ve istihdam konusunda yapması gerekenlerin taahhüt altına alındığı ve istihdam politikalarının analiz edildiği Ortak Değerlendirme Belgesinin hazırlandığı ve bu yıl içinde imzalanması beklendiği belirlenmiştir. Son aşama olan Ulusal Reform Programının da taslak halinde hazırlanmış olduğu saptanmıştır. Çalışmada, Avrupa İstihdam Stratejisine uyum çalışmaları çerçevesinde bu belgelerin yanında İŞKUR’un uygulamakta olduğu aktif ve pasif işgücü politikalarının neler olduğu da genel hatlarıyla ortaya konulmuştur.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, Türkiye’de özellikle son dönemde işgücü piyasasını iyileştirmeye yönelik çalışmaların, AB aday ülke olmamızın da getirdiği bazı yaptırımlar sonucunda, hız kazandığı görülmektedir. Bu konuda üzerine önemli görevler düşen İŞKUR’un, AB ile kıyaslandığında hala yetersiz olduğu dikkate alındığında, istihdam piyasasına hakim olma yolundaki çalışmalarının artan bir şekilde devam etmesi gerekliliği kaçınılmazdır. Ayrıca ülkemizde, Avrupa İstihdam Stratejisine uyum çalışmalarının yanında, AB ülkelerinde belirli grupların istihdamını artırmaya yönelik uygulanmakta olan projeler incelenerek Türkiye için de çeşitli projeler hazırlanmalıdır. Bu bağlamda işleme koyulan “Türkiye’de Gençler için Başlama Vuruşu-Rosetta Planı” ile yetinmemek gerekir. İşsizlik sorununun yoğun olarak yaşandığı ülkemizde doğrudan AB projelerine uyumdan ziyade Türkiye’nin kendi şartları dikkate alınarak, ülkemizin istihdam yapısına uygun çeşitli projelerin yürürlüğe koyulması zorunlu bir hal almaktadır.

## KAYNAKÇA

- ATAMAN, Berrin Ceylan; (2003), “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, **TİSK-İşveren Dergisi**, Ekim, İnternet Adresi: [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=809&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48), Erişim Tarihi: 24.01.2008.
- ATAMAN, Berrin Ceylan; (2006); “Türkiye’de 2000-2005 Dönemi İşsizlik Üzerine Tartışmalar”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl: 21, Sayı: 239, Şubat, ss. 93-107.
- BAĞDADIÖĞLU, Enis; “**Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik**”, İnternet Adresi: <http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleistihdamveissizlik.htm>, Erişim Tarihi: 21.04.2006.
- ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Değişimin Yönetimi 2003-2005**; (2005), Yayın No: 131, Ankara.
- ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI-AVRUPA BİRLİĞİ KOORDİNASYON DAİRESİ BAŞKANLIĞI, “Gençler İçin Başlama Vuruşu-Rosetta Planı Projesi”, İnternet Adresi: <http://www.rosettaplani.gen.tr/>, Erişim Tarihi: 17.06.2007.
- ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI-AVRUPA BİRLİĞİ KOORDİNASYON DAİRESİ BAŞKANLIĞI, İnternet Adresi: <http://ab.calisma.gov.tr/web>, Erişim Tarihi: 18.01.2008.
- EUROPA, İnternet Adresi: “European Employment Strategy” [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_employment\\_strategy\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_employment_strategy_en.htm), Erişim Tarihi: 20.01.2008.
- EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY; “European Employment Strategy”, İnternet Adresi: <http://www.eu-employment-observatory.net/en/ees/index.htm>, Erişim Tarihi: 08.01.2008.
- GEDİZ, B. ve M. H. YALÇINKAYA; (2000); “Türkiye’de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Esneklik Yaklaşımı”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF-Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı: 6, ss. 161-183.
- ILO Basın Duyurusu, Ocak 2007; İnternet Adresi: <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/press/2007-1.pdf>, Erişim Tarihi: 18.01.2008.
- ILO LABORSTA; İnternet Adresi: <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokerv8.exe>, Erişim Tarihi: 26.06.2007.
- İŞKUR; (2007a), İnternet Adresi: <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/yurtdisi/giris/giris1t.doc>, Erişim tarihi: 12.07.2007.

- İŞKUR; (2007b), İnternet Adresi: <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/3.Genel%20Kurul%20Raporu.doc>, Erişim Tarihi: 16.07.2007.
- İŞKUR; (2007c), İnternet Adresi: <http://www.iskur.gov.tr/index6.html>. Erişim tarihi: 19.07.2007.
- KAMU-SEN; (2004), **İstihdam İşsizlik ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayış-ları**, Yayın No: 10, Ankara.
- KENAR, Necdet; (2004); “Avrupa istihdam Stratejisi ve Türkiye”, **İktisat İş-letme ve Finans Dergisi**, Yıl: 19, Sayı: 223, Ekim, ss. 71-90.
- KESİCİ, Mehmet Rauf ve Ahmet SELAMOĞLU; (2005), “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, Haziran, ss. 25-51.
- KILIÇ, Cem, (2003); “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **TİSK-İşveren Dergisi**, Ekim, internet Adresi: [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=808&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48), Erişim Tarihi: 28.01.2008.
- MLADY, Michal; (2006), “Regional Unemployment in European Union, Bulgaria and Romania in 2005”, **Statistics in Focus**, 1/2006, İnternet Adresi: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-DN-06-001/EN/KS-DN-06-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DN-06-001/EN/KS-DN-06-001-EN.PDF), Erişim Tarihi: 28.01.2008.
- ÖZAYDIN, Mehmet Merve; “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de İşsizlik So-runu ve Düşündürdükleri”, İnternet Adresi: [www.harbis.org.tr/media%5Cagudosya.3.doc](http://www.harbis.org.tr/media%5Cagudosya.3.doc), Erişim Tarihi: 12.03.2006.
- ÖZDEMİR, Süleyman: Halis Yunus ERSÖZ ve İbrahim SARIOĞLU; (2006), **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ’lerin Desteklenmesi**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2006-45, İstanbul.
- SUNGAR, Murat; (2003), “Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar”, **TİSK-İşveren Dergisi**, Ekim, İnternet Adresi: [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=802&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=802&id=48), Erişim Tarihi: 24.01.2008.
- TUNALI, İnsan; (2003), “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması”, İnternet Adresi: [http://www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurum\\_raporu/İstihdam%20Durum%20Raporu.doc](http://www.iskur.gov.tr/mydocu/istihdamdurum_raporu/İstihdam%20Durum%20Raporu.doc), Erişim Tarihi: 12.06.2007.
- TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi 2005 Yılı Sonuçları, İnternet Adresi: [http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/yillik/T04\\_270206.XLS](http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/yillik/T04_270206.XLS), Erişim Tarihi: 28.01.2008.
- TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, İnternet Adresi: <http://www.tuik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 20.01.2008.

- TÜİK Nüfus ve Kalkınma Göstergeleri, İnternet Adresi: <http://nkg.tuik.gov.tr/goster.asp?aile=2>, Erişim Tarihi: 28.01.2008.
- TÜİK İnternet Adresi: <http://www.die.gov.tr/Duyuru/MGH-Duyuru100406.doc>, Erişim Tarihi: 14.07.2007.
- YILMAZ, Özlem Göktaş; (2005), “Türkiye Ekonomisinde Büyüme ile İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Sayı: 2, ss. 63-76.