

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

**DOKUZUNCU** 2007  
**KALKINMA** 2013  
**PLANI**

***İŞGÜCÜ PİYASASI***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

YAYIN NO: DPT: 2709 - ÖİK: 662

**DOKUZUNCU 2007  
KALKINMA  
PLANI 2013**

***İŞGÜCÜ PİYASASI***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

ISBN 975 – 19 –4011-7 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 750 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir

## ÖNSÖZ

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Türkiye Büyük Millet Meclisinde 28 Haziran 2006 tarihinde kabul edilmiştir.

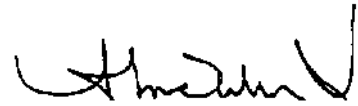
Plan, küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsat ve risklerin arttığı bir dönemde Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçeveye kavuşturan temel bir strateji dokümanıdır.

Toplumun tamamını ilgilendiren kalkınma planları, gerek hazırlık gerekse uygulama aşamasında, ilgili tüm kesimlerin katkısını ve sahiplenmesini gerektirmektedir.

Kalkınma planlaması alanında ülkemizin katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Özel İhtisas Komisyonları, bu deneyim içinde kurumsallaşmış bir katılımcılık mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu, özel kesim, üniversite ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Plan hazırlıklarında da son derece önemli bir işlev görmüştür. Bu bağlamda, 5 Temmuz 2005 tarihinde 2005/18 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde geniş bir konu yelpazesini kapsayacak biçimde toplam 57 Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuş, alt komisyonlarla birlikte bu sayı 66'ya ulaşmıştır. Bu komisyonlarda toplam 2252 katılımcı görev yapmıştır. Komisyonların oluşturulmasında ise ülkemizin kalkınma gündemini yakından ilgilendiren temel konular belirleyici olmuştur.

Özel İhtisas Komisyonlarında yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, planların hazırlanmasına ışık tutmakta ve plan metnine yansıtılmaktadır. Ayrıca, bu kapsamda ortaya çıkan raporlar birer referans dokümanı olarak, çeşitli alt ölçekli planlama, politika geliştirme ve araştırma ihtiyaçlarına da cevap vermektedir. Bu anlamda, Özel İhtisas Komisyonu raporları sadece plana katkıda bulunmamakta, müstakil olarak da basılan ve çeşitli kesimlerin istifadesine sunulan birer kaynak niteliği taşımaktadır.

Sahip oldukları birikimi katılımcı bir ortamda toplumun genel yararı için özveriyle paylaşan Komisyon üyelerinin, ülkemizin kalkınma sürecine önemli katkılar verdikleri inancıyla, emeği geçen herkese Teşkilatım adına şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu raporlarının ve raporların ışığında hazırlanan Dokuzuncu Planın ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



Dr. Ahmet TIKTIK  
Müsteşar

**KATILIMCI LİSTESİ**

<b>BAŞKAN - DR. NECDET KENAR</b>	<b>MESS EĞİTİM VAKFI</b>
<b>KOORDİNATÖR - DİLEK OKKALI ŞANALMIŞ</b>	<b>DPT</b>
<b>DPT RAPORTÖRÜ - SİNEM ÇAPAR</b>	<b>DPT</b>
<b>RAPORTÖR – YRD. DOÇ. DR. YÜCEL UYANIK</b>	<b>GAZİ ÜNİVERSİTESİ</b>
<b>RAPORTÖR - DR. NECDET KENAR</b>	<b>MESS EĞİTİM VAKFI</b>
<b>MODERATÖR - İLGEN ŞERİFEKEN</b>	<b>DPT</b>
<b>MODERATÖR YRD. - ALPER ÇAĞRI YILMAZ</b>	<b>DPT</b>
ABDÜLKADİR YANICI	İŞKUR
ABDÜLVAHİT ERGÜN	BÜRO-MEMUR SEN
AHMET ŞAĞAR	TOBB
DR. ALİ GÜR	MÜSİAD
ARİF HAKAN YETER	ABGS
AYNUR GÜNEŞ	ÇSGB
BAHAETTİN GÜLGÖR	DPT
CENGİZ DELİBAŞ	ÇSGB
DİDEM SEZER	TÜİK
EBRU DİCLE	TÜSİAD
EKREM YILDIZ	ÇSGB
ENİS BAĞDADIÖĞLU	TÜRK-İŞ
ERCAN DANSUK	DPT
ERCÜMENT IŞIK	ÇSGB
PROF. DR. EYÜP İSBİR	KAMU - SEN
FATMA KARAKOÇ	KADININ STATÜSÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
FERHAT İLTER	TİSK
GÜLAY ASLANTEPE	ILO
GÜLAY ÇETİN	KOSGEB
YRD. DOÇ. DR. HAKAN ERCAN	ODTÜ
HALİS KIRAL	MALİYE BAKANLIĞI
HALİT SUIÇMEZ	MİLLİ PRODÜKTİVİTE MERKEZİ
İLYAS ÇELİKOĞLU	DPT
PROF. DR. İNSAN TUNALI	KOÇ ÜNİVERSİTESİ
KADİR ÇİÇEK	MEMUR - SEN
KASIM AFŞİN	ÇSGB
PROF. DR. KUVVET LORDOĞLU	MARMARA ÜNİVERSİTESİSİ

M.NAİL ERİŞ  
MEHMET ERDOĞAN  
MERYEM DİNÇ  
PROF. DR. MUSTAFA AYKAÇ  
DOÇ. DR. NACİ GÜNDOĞAN  
NAMİK ATA  
OSMAN AKKUŞ  
OSMAN ATAMER  
OSMAN NURİ ÇEÇEN  
ÖZTÜRK TÜRKDOĞAN  
PERİHAN SARI  
DR. SEYHAN ERDOĞDU  
SİBEL İRKEY  
SİNAN GERGİN  
SÜLEYMAN ERYİĞİT  
ŞAHİN SERİM  
ZEHRA KAYA

T.C. MERKEZ BANKASI  
SHÇEK  
DPT  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
İŞKUR  
MEB  
DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI  
YÖK  
KESK  
DİSK  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
YÖK  
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI  
KAMU - İŞ  
HAK - İŞ  
TESK

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
İÇİNDEKİLER.....	i
TABLOLAR.....	iii
ŞEKİLLER.....	v
1. GİRİŞ .....	1
2. DURUM ANALİZİ.....	4
2.1. Dünyada, OECD ve AB Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler.....	4
2.1.1. Küresel İstihdam: Genel Durum ve Eğilimler.....	4
2.1.2. OECD ve AB Ülkelerinde İstihdam Gelişmeleri.....	8
2.1.3. Küresel Eğilim İstihdamsız Büyüme mi?.....	14
2.2. Dünyadan Başarılı Uygulama Örnekleri.....	16
2.2.1. İrlanda.....	16
2.2.2. İtalya.....	17
2.2.3. Macaristan.....	18
2.2.4. Hollanda.....	18
2.2.5. Danimarka.....	20
2.2.6. Kore.....	21
2.3. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler.....	22
2.3.1. Demografik Yapı.....	22
2.3.2. Ekonomik Arka Plan.....	25
2.3.3. İşgücü Piyasası.....	30
2.3.4. İşgücüne Katılım.....	32
2.3.5. İstihdam.....	34
2.3.5.1. Kamu İstihdamı.....	38
2.3.5.2. Çocuk İstihdamı.....	40
2.3.6. İşsizlik.....	42
2.3.7. Kayıtdışı İstihdam.....	47
2.3.8. İşgücü Piyasası ile Eğitim İlişkisi.....	49
2.3.9. Bölgesel Farklılıklar.....	56
2.3.10. Dezavantajlı Gruplar.....	59
2.3.11. İşgücü Maliyetleri.....	61
2.3.12. Bürokratik İşlemler.....	62
2.3.13. İşgücü Piyasası Politikaları.....	62
2.3.14. Esnek Çalışma Biçimleri.....	68
2.3.15. Teknolojik Değişime Uyum.....	70
2.4. Uluslar Arası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler.....	71
2.5. Uluslar Arası Yükümlülükler ve Taahhütler.....	73
2.5.1. Uluslar Arası Çalışma Örgütü (ILO).....	73
2.5.2. Birleşmiş Milletler (BM).....	73
2.5.3. Avrupa Konseyi.....	74
2.6. İlgili Taraflar ve Roller.....	75
2.6.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	75
2.6.2. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR).....	76
2.6.3. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK).....	77

2.6.4. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) .....	78
2.6.5. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) .....	78
2.6.6. Devlet Personel Başkanlığı .....	78
2.6.7. Diğer Kamu Kuruluşları .....	79
2.6.8. Sosyal Taraflar .....	79
2.6.9. Sivil Toplum Kuruluşları ve Meslek Örgütleri .....	79
2.6.10. Diğer Kurum ve Kuruluşlar .....	79
2.7. İşgücü Piyasasının Güçlü ve Zayıf Yönleri .....	80
3. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ .....	83
3.1. İşgücü Piyasası ve İstihdam Konusunda AB Müktesebatı .....	83
3.1.1. Avrupa İstihdam Stratejisi .....	83
3.1.2. İstihdama İlişkin AB Müktesebatı .....	84
3.1.3. Lüksemburg Süreci .....	85
3.1.4. Lizbon Stratejisi .....	86
3.1.5. Bütünleşmiş İstihdam Rehberleri .....	87
3.2. AB Müktesebatına Uyumun Mevcut Düzeyi .....	89
3.2.1. Müktesebata Uyum Düzeyi .....	89
3.2.2. Sosyal Politika Alanındaki Topluluk Stratejileri ve Türkiye'nin Katılımı .....	92
3.2.2.1. Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi'ne Dahil Olma Çalışmaları .....	92
3.2.2.2. Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisi'ne Dahil Olma Çalışmaları .....	93
3.2.2.3. İşgücü Piyasası Topluluk Programları ve Türkiye'nin Katılımı .....	93
3.3. Tam Olarak Uyum Sağlanması Halinde Beklenen Etkiler .....	94
4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ .....	98
4.1. 2013 Vizyonu .....	98
4.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar .....	98
4.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öcelikler ve Tedbirler .....	99
5. UYGULAMA STRATEJİLERİ .....	102
5.1. Mevzuat Düzenlemeleri .....	102
5.2. Kurumsal Düzenlemeler .....	104
5.3. Mali Kaynaklar .....	105
5.3.1. Avrupa Birliği Kaynakları .....	105
5.3.2. Dünya Bankası Kredileri .....	107
5.3.3. İşsizlik Sigortası Fonu .....	107
5.4. İnsan Kaynakları .....	107
6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME .....	110
6.1. Temel Amaç ve Politikalar İle Öncelik ve Tedbirlerin Gelişme Eksenleri Bazında Tasnifi .....	113
KAYNAKÇA .....	121
EK: SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM ALANINDA MEVZUAT UYUMUNDA DİKKATE ALINAN DİREKTİFLER .....	123



## TABLOLAR

## Sayfa No

Tablo 1: Dünyada İşsiz Sayısı.....	4
Tablo 2: İşgücü Piyasası Göstergeleri.....	5
Tablo 3: Günlük 1 ABD \$ ve 2 ABD \$ Kazananların Toplam İstihdamdaki Payı *.....	6
Tablo 4: OECD Ülkelerinde Reel GSYİH Büyüme Hızı.....	9
Tablo 5: OECD Ülkelerinde İstihdam.....	10
Tablo 6: OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları.....	11
Tablo 7: ABD’de Yıllık Ortalama İstihdam ve Verimlilik Artış Oranları.....	12
Tablo 8: Yaş Gruplarına Göre Nüfus Projeksiyonları.....	23
Tablo 9: Türkiye’de Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Oransal Dağılımı.....	24
Tablo 10: Şehir ve Köy Nüfusu.....	25
Tablo 11: Büyüme Hızları.....	27
Tablo 12: Üretim Faktörleri Artış Hızları.....	28
Tablo 13. Üretim Faktörlerinin Büyümeye Katkıları.....	30
Tablo 14: Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler.....	31
Tablo 15: İşgücüne Katılma Oranı (15-64 Yaş).....	32
Tablo 16: Kent-Kır ve Cinsiyet Ayrımında İşgücüne Katılma Oranı.....	32
Tablo 17: İstihdam Oranı (15-64 Yaş).....	34
Tablo 18: Kent-Kır ve Cinsiyet Ayrımında İstihdam Oranı.....	34
Tablo 19: İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	35
Tablo 20: İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	36
Tablo 21: İstihdam Edilenlerin Meslekteki Mevkiine Göre Durumu.....	36
Tablo 22: İşyeri Büyüklüğü ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam, 2004.....	38
Tablo 23: Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Memur ve İşçi Sayıları.....	39
Tablo 24: Bazı Ülkelerde Toplam İstihdam İçerisinde Kamu İstihdamının Payı.....	40
Tablo 25: Yıllar İtibariyle Çocuk İşgücü (12-17 yaş).....	41
Tablo 26: İşsizlik Oranı.....	42
Tablo 27: Tarım Dışı İşsizlik Oranı ve Genel İşsizlik Oranı.....	43
Tablo 28: Kent-Kır ve Cinsiyet Ayrımında İşsizlik Oranı.....	43
Tablo 29: Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Oranı.....	44
Tablo 30: AB ve Türkiye’de Genç İşsizlik (2004).....	45
Tablo 31: Uzun Süreli İşsizlik.....	46
Tablo 32: Kayıtdışı İstihdam.....	47
Tablo 33: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Kayıtlılık Durumu (2004)....	48
Tablo 34: İşgücünün Eğitim Düzeyi, 2004.....	49
Tablo 35: PISA Araştırmasına Göre Türkiye’nin Durumu.....	50
Tablo 36: Orta Öğretimde Okullaşma Oranları.....	51
Tablo 37: Yükseköğretimde Okullaşma Oranları.....	52
Tablo 38: İstatistik Bölge Sınıflaması Düzey 2’ye (26 Bölge) Göre İşgücü Durumu, 2004... 58	
Tablo 39: Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına Yapılan Kamu Harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranı (AB-15).....	65
Tablo 40: Özel İstihdam Bürolarının Eğitim Düzeylerine Göre Faaliyetleri (2004).....	67
Tablo 41: Özel İstihdam Bürolarına Başvuru ve İşe Yerleştirmelerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	67

Tablo 42: 2004 Yılı Haziran Ayı İle 2005 Yılı Eylül Ayı Sonu İtibariyle Özel İstihdam Bürolarınca İşe Yerleştirilenlerin ve Başvuru Sayılarının Dağılımı .....	67
Tablo 43: Özel İstihdam Bürolarının Sayıları ve İller İtibarıyla Dağılımı.....	68
Tablo 44: Kısmi Zamanlı İstihdamın Toplam İstihdam İçerisindeki Payı.....	68
Tablo 45: Kısmi Zamanlı Çalışma ve Dağılımı .....	69
Tablo 46: Kısmi Zamanlı Çalışanlar İçinde Kadınların Oranı .....	70
Tablo 47: Uluslar Arası Temel Göstergeler (2004) .....	72
Tablo 48: Lizbon ve Stockholm İstihdam Hedefleri .....	86

**ŞEKİLLER****Sayfa No**

Şekil 1: ABD İmalat Sanayi İstihdamı, (1995-2005, Kasım Ayları).....	13
Şekil 2: ABD Hizmetler Sektörü İstihdamı (1995-2005, Kasım Ayları).....	13
Şekil 3: İsveç GSYİH (milli gelir), İstihdam, Verimlilik, 1994-2005, (1994=100).....	15
Şekil 4: İrlanda GSYİH (milli gelir), İstihdam, Verimlilik, 1994-2005, (1994=100).....	16
Şekil 5: Türkiye’de Nüfusun Şehir ve Köyler Arasındaki Dağılımı .....	25
Şekil 6: Büyüme Rakamları (1970-2005).....	26
Şekil 7: Türkiye’de Enflasyon ve Büyüme Eğilimleri (1983-2004).....	28
Şekil 8: İmalat Sanayinde Üretim, İstihdam ve Verimlilik Endeksi, 1988-2004 (1997=100)	29
Şekil 9: Nüfus Grupları İtibarıyla Nüfus Projeksiyonu.....	108
Şekil 10: Okur-yazar Oranları.....	109
Şekil 11: Eğitim Grupları İtibarıyla Nüfus Projeksiyonları.....	109

## 1. GİRİŞ

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren planlı ekonomiyi benimsemiş olan Türkiye, kalkınma planlarıyla ekonomisini ve sosyal yapısını düzenleyen bir ülkedir. Ülkemizde beşer yıl olan kalkınma planı süresi Dokuzuncu Kalkınma Planı'ndan itibaren yedi yıla çıkarılmıştır.

İşsizlik ülkemizde ve dünyada en önemli sorun olarak gündemin ilk sıralarında yer almaktadır. Gelişmişlik farkı gözetmeksizin hemen her ülke, işsizlik ve neden olduğu sosyal sorunlarla artık daha sık karşılaşmaktadır.

İşsizlikle mücadelede bilinen en etkin yol ekonomik büyümedir. Ancak 2001-2003 yıllarında Türkiye'de ve dünyada istihdamsız büyüme süreci yaşanmıştır. Bu süreçte dünyada özellikle imalat sanayinde üretim artarken, istihdam artmamış, hatta bir çok ülkede azalmıştır. 2001-2003 dönemdeki büyüme daha çok verimlilik artışı kaynaklıdır. İstihdamsız büyüme artan küresel rekabetin bir sonucu olmuştur. Küresel rekabet, firmaları daha az istihdamla daha çok üretmenin yollarını aramaya zorlamıştır. Ancak istihdamın ekonomik boyutunun yanında sosyal boyutunun da olduğu unutulmamalıdır.

İşsizlik, ekonomik sonuçları yanı sıra toplumsal bir sorundur. İşsizlik gelir yoksunluğu nedeniyle bir yönüyle yoksulluğa yol açarken, diğer yönüyle bireyler üzerindeki olumsuz sosyal-psikolojik etkileriyle sosyal dışlanmaya neden olmaktadır. İstihdam üretim ve gelir yaratma yanında, sosyal bütünleşmenin en önemli aracıdır. Sadece geçinebilmek için değil, toplumun bir parçası olabilmek, kendine saygı, güven ve gelecek için iş gereklidir. İş olmadan temel çalışma haklarından, sosyal güvenlik, sosyal diyalogdan bahsedilemez.

İstihdamla ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi tek yönlü değildir. Yani sadece ekonomik büyüme istihdam yaratmaz; istihdam da ekonomik büyümeyi artırır. İstihdam ekonomik, sosyal ve politik istikrarın en önemli unsurudur. Sosyal ve politik istikrar ise bir ülkede büyüme, yatırım ve üretim artışı için temel öneme sahiptir. Bugün dünyada örnekleri görüldüğü üzere, yüksek işsizlik oranları sosyal huzursuzluklara, kentlerde şiddet eylemlerine, anarşiye, sosyal patlamalara yol açmakta, bu da yatırım ve iş kurmak için uygun ortamı zedelemektedir.

İstihdam ile ekonomik büyüme ve sosyal bütünleşme arasında çok güçlü bir ilişki vardır. Ekonomi politikaları ve sosyal politikalar belirlenirken istihdam, bu politikaların merkezine konulmalıdır.

İşsizlikle mücadelede ekonomi politikalarının yanı sıra başta insan kaynaklarının geliştirilmesi olmak üzere diğer aktif politikalara da önem verilmelidir. İş yaratan, girişimciliği ve yaratıcılığı geliştiren, istihdamı cezalandırmayan, eğitim, mesleki eğitim ve yaşam boyu öğrenme ile işgücünün istihdam edilebilirliğini artıran, küresel rekabette karşılaştırmalı üstünlükleri öne çıkaran, istihdam dostu politikalar önümüzdeki dönemde daha da önem kazanacaktır.

İşgücü piyasasında arzın karşılanabileceği yeterli talebin yaratılamaması, işgücüne her gün yeni katılımların olduğu genç nüfusa sahip ülkemizde bu problemi daha da ağırlaştırmaktadır. Özellikle istihdamın sektörel dağılımındaki dengesizlik işsizlikle mücadelede köklü yapısal değişimlerin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelere bakıldığında tarımın en az istihdam yarattığı, ardından sanayi ve hizmetler sektörü istihdamının geldiği bir yapı ile karşılaşılmaktadır. Türkiye’de ise istihdam yoğunluğu sırasıyla hizmetler, tarım ve sanayi sektörlerindedir. Sanayi istihdamı dünyada önemini hala korusa da, küresel yapı gereği; hizmetler, bilişim, mikro elektronik, nanoteknoloji ve biyoteknoloji gibi sektörler istihdamda önemli roller oynamaya başlamışlardır. Bu süreç dünyayla bütünleşen Türkiye’deki istihdam yapısının da değişimini zorunlu kılmaktadır. Genç nüfusunun varlığından övünen Türkiye’nin bu nüfusu aktif hale geçirebilecek hedef ve planlara ihtiyacı bulunmaktadır.

Türkiye’de son yıllarda gerek ekonomik gerekse sosyal olarak önemli mesafeler kaydedilmiştir. İş yasasının değiştirilmesi ve esnek çalışma ilişkilerinin getirilmesi, sosyal güvenlik konusunda ilerlemelerin kaydedilmesi, e-devlet uygulamaları ve bu süreçte bürokratik işlemlerin azaltılması için sarf edilen çabalar, eğitime verilen önemin artırılması gibi hususlar olumlu gelişmelerdir. Önümüzdeki dönemde de özellikle eğitime verilen önemin giderek artırılması yoluyla işgücünün nitelikli hale getirilmesi ve işsizliğin azaltılması hedeflenmektedir. Bunun için gelişmiş ülke tecrübeleri kullanılarak çeşitli yapısal düzenlemelere gidilmektedir. Hâla birçok yeni düzenlemeye ihtiyaç duyulmasına rağmen, bir önceki plan döneminde belirlenen hedeflerin neredeyse tümünün gerçekleşmesi, bu plan döneminde belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından belirli bir altyapı ve kültürün yerleştiğini göstermektedir. Bu nedenle Dokuzuncu Kalkınma Planı çerçevesinde özellikle eğitim konusunda belirlenen hedeflerin gerçekleşmesi Türkiye’nin işgücü piyasasının geleceği için oldukça önemli etkiler doğuracaktır. Yatırımın ve istihdamın kolaylaştırılması, yeni istihdam alanlarının oluşturulması, çalışma ilişkilerinde esnekleşmenin güvence ile

birlikte sağlanması ve işgücünün resmi eğitimden başlayan bir süreçte kaliteli ve nitelikli olarak yetiştirilmesi sürekli eğitimin desteklediği aktif işgücü politikalarının yürütülmesi ile Türkiye'nin bugünden daha gelişmiş bir ülke olması planlanmaktadır.

Bu rapor planlamanın özel olarak işgücü piyasası boyutunu içermektedir. Bu çerçevede raporda, dünyada ve Türkiye'deki mevcut durum, başarılı ülke uygulama örnekleri, Türkiye'de geçmişe dönük değerlendirmeler ve çıkarılan dersler, uluslararası mukayeseli olarak Türkiye için temel göstergeler, uluslararası yükümlülük ve taahhütler, ilgili tarafların rolleri, işgücü piyasası ve istihdam konusunda AB müktesebatı ve Türkiye'nin uyum düzeyi ile geleceğe dönük uygulama stratejileri yer almaktadır.

## 2. DURUM ANALİZİ

### 2.1. Dünyada, OECD ve AB Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler

#### 2.1.1 Küresel İstihdam: Genel Durum ve Eğilimler

2004 yılı küresel istihdam performansı açısından son 10 yılın en iyi yıllarından biri olarak hatırlanacaktır. 2001 yılında başlayan küresel ekonomik durgunluk 2003 yılından itibaren yerini ekonomik büyümeye bırakmış, ancak bu ekonomik büyüme istihdama yansımamıştı. Bunun sonucu 2003'te Dünyada işsiz sayısı 185,2 milyona, işsizlik oranı % 6,3'e yükselmışti. 2004 yılında Dünya ekonomisindeki %5 oranındaki yüksek büyüme, 47,7 milyon ilave iş yaratarak toplam istihdamı %1,7 oranında artırmış ve işsiz sayısı 184,7 milyona düşmüştür. Bu düşüş son on yıl içinde 2000 yılından sonraki ikinci düşüştür (Tablo1).

**Tablo1: Dünyada İşsiz Sayısı**

	(Milyon)					
Yıllar	1994	1999	2001	2002	2003	2004
<b>Toplam</b>	140.3	170.3	174.3	180.9	185.2	184.7
<b>Erkek</b>	82.8	99.5	102.8	107.0	110.0	109.7
<b>Kadın</b>	57.5	70.9	71.5	73.8	75.2	75.1

Kaynak : ILO, Global Employment Trends 2005.

Dünya işsizlik oranı 1994'te % 5,5'ten 2004 yılında % 6,1 yükselmiştir. Küresel işsizlik son on yılda yaşanan yüksek ekonomik performansa rağmen artmıştır. 2001-2002 küresel ekonomik durgunluğa rağmen 1994-2004 döneminde Dünya ekonomisi yıllık ortalama % 4,1 büyüme göstermiştir (Tablo 2). Bu oldukça iyi sayılabilecek büyümeye rağmen işsizlik artışı iki nedenden kaynaklanmıştır. Bu nedenlerden ilki son on yılda ortalama yıllık % 1,6 oranında artan işgücü, diğeri ise verimlilik. Son 10 yılda Dünya ekonomisi 430 milyon yeni iş yaratmasına rağmen Dünya işgücünün 475 milyon kişi artması işsiz sayısını toplamda 45 milyon artırmıştır.

Tablo 2: İşgücü Piyasası Göstergeleri

(Yüzde)

Yıllar Bölge	İşsizlik Oranlarında Değişim	İşsizlik Oranı			Milli Gelir Büyüme Oranı			İstihdam Oranı		Yıllık İşgücü Büyüme Oranı	Yıllık Milli Gelir Büyüme Oranı
	1999-2004	1994	2003	2004	2003	2004	2005	1994	2004	1994-2004	1994-2004
Dünya	0	5,5	6,3	6,1	3,9	5,0	4,3	62,4	61,8	1,6	4,1
Gelişmiş Ekonomiler ve AB	0,2	8,2	7,4	7,2	2,1	3,5	2,9	55,9	56,0	0,6	2,7
Merkez ve Doğu Avrupa ve CIS	-1,9	6,5	8,4	8,3	7,0	7,4	6,1	56,5	51,6	-0,1	1,6
Doğu Asya	-0,2	2,5	3,3	3,3	7,9	8,3	6,8	78,2	76,4	1,3	8,1
Güney Doğu Asya ve Pasifik	0,8	4,1	6,5	6,4	4,8	5,7	5,3	66,8	66,7	2,4	4,3
Güney Asya	0,8	4,0	4,8	4,7	6,9	6,3	6,5	56,2	56,1	2,2	5,8
Latin Amerika ve Fas	-0,9	7,0	9,3	8,6	1,8	4,6	3,6	55,6	56	2,1	2,7
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	-0,2	12,4	11,7	11,7	5,9	4,8	4,6	43,9	47,3	3,4	4,0
Sahra Altı Afrika	0,3	9,8	10	10,1	3,5	4,4	5,6	65,5	65,6	2,7	3,3

Kaynak : ILO, Global Employment Report 2005.

Ekonomik büyümenin istihdama yeterince yansımamasının diğer nedeni ise küresel işgücü verimliliğindeki artıştır. Son 10 yılda işgücü verimliliğinin yıllık ortalama artışı %1'in üzerinde olmuştur. Artan küresel rekabet ve dünya ticaret hacmi, teknolojik gelişmeler maliyetler üzerine baskı yaparak küresel işgücü verimliliğini artırmaktadır. Özellikle 2001-2003 döneminde Dünya "istihdamsız büyüme" süreci yaşamıştır. Son 10 yılda küresel eğilim "daha az işgücü ile daha çok üretim" yönündedir. Esasında küresel işgücü verimliliği artışı olumlu bir gelişmedir. Zira işgücü verimliliği ile iyi iş (ücreti iyi, kayıtlı, iyi çalışma



koşullarına sahip iş) arasında sıkı bir ilişki vardır ve fakirliği azaltmanın en etkin yolu verimli işlerin artırılmasıdır.

ILO verilerine göre 2004 yılında Dünyada çalışan toplam 2,8 milyarın üzerindeki işgücünün yaklaşık yarısı kendisini ve ailesini geçindirecek yeterli geliri kazanamamış ve günlük gelirleri 2 ABD\$'lık yoksulluk hattını geçememiştir. Hatta bunların arasında 535 milyon kişinin günlük kazancı mutlak yoksulluk sınırı olan 1 ABD\$'ın altındadır (Tablo 3). Bu veriler sadece küresel istihdam artışının, yoksulluğu azaltmaya yetmediğini aynı zamanda yoksullukla mücadelede verimliliği yüksek, iyi işlerin çoğaltılmasının önemini göstermektedir.

**Tablo 3: Günlük 1 ABD \$ ve 2 ABD \$ Kazananların Toplam İstihdamdaki Payı \***

Yıllar	Günlük 1 \$ Kazananlar (milyon)	Toplam İstihdam İçinde 1 \$ Kazananların payı (Yüzde)	Günlük 2 \$ Kazananlar (milyon)	Toplam İstihdam İçinde 2 \$ Kazananların payı (Yüzde)
1994	611	25,3	1.325	54,9
1995	621	25,4	1.300	53,2
1996	551	22,2	1.289	51,9
1997	569	22,5	1.299	51,3
1998	581	22,6	1.338	52,1
1999	569	21,8	1.368	52,4
2000	561	21,1	1.364	51,3
2001	563	20,8	1.372	50,8
2002	531	20,4	1.382	50,4
2003	550	19,7	1.387	49,7
2004	535	18,8	1.382	48,7

Kaynak : ILO, World Employment Report, 2004-05

\* Yoksulluk sınırı olarak alınmıştır.

Son 10 yıllık dönemde sadece gelişmiş ülkeler ve AB ülkelerinde işsizlik oranları azalırken diğer bölgelerde artmıştır (Tablo 2). Gelişmiş ülkeler son 10 yılda işsizlik oranını %8,2'den %7,2'ye düşürmüşlerdir. Son on yılda işsizlik oranı en fazla artan ülke grubu Güney Doğu Asya ülkeleri (%4,1'den %6,4'e) ile geçiş ekonomileri (%6,5'ten %8,3'e) olmuştur.

Bir diğer işgücü piyasası göstergesi olan istihdam oranı (istihdamda olanlar/15-64 yaş)

açısından son 10 yıllık gelişme değerlendirildiğinde, küresel istihdam oranının %62,4'ten %61,8'e düştüğü görülmektedir. İstihdam oranı Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde önemli bir artış (%43,9'dan %47,3'e), geçiş ekonomilerinde ise önemli bir azalış (%56,5'ten %51,6'ya) göstermiş; diğer bölgelerde ise görece olarak az bir değişim gerçekleşmiştir (Tablo 2). Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkelerindeki istihdam oranı artışı, bu bölgede kadınların işgücü piyasasına girişindeki artıştan kaynaklanmıştır. Bu artışa rağmen bu bölge kadın işgücüne katılım oranının en düşük olduğu bölgedir. Geçiş ekonomilerindeki istihdam oranı düşüşü ise geçiş döneminin ekonomik sancuları ve şoklarının istihdamı daraltması sonucu daha çok kişinin işgücü piyasasının dışına itilmesinden kaynaklanmıştır (World Employment Report, 2004-05).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) önümüzdeki dönemlerde Dünya işgücü piyasasını etkileyecek ve hükümetlerin, uluslar arası kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin önemle izlemesi ve aktif olması gereken 6 önemli unsuru vurgulamaktadır.<sup>1</sup> Bunlardan ilki Asya Depremi ve Tsunami felaketinin yarattığı fakirlik ve işsizlik ile Pakistan depreminin neden olduğu yıkımdır. İkincisi, HIV/AIDS salgınının yarattığı işgücü kayıpları ve bunun ekonomik ve sosyal etkileridir. 2005 yılında çalışma çağındaki 3,2 milyon kişinin bu hastalıktan öldüğü tahmin edilmektedir. Üçüncüsü, küreselleşmenin dünya işçilerine getirdiği fırsatlardır. Başta tarım ürünleri olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında dünya ticaretini artıracak politikalarındaki gelişmeler dünya işçileri açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Yine tekstil sektöründeki kotaların kaldırılması ile bu sektörün daha açık ve rekabetçi hale gelecek olması küreselleşmenin işgücü piyasası açısından izlenmesi gereken bir diğer boyutudur. Dördüncüsü, imalat sanayi ve hizmet sektöründe gittikçe yaygınlaşan dış kaynak kullanımı (outsourcing)'dir. Gelişmiş ülkelerin her geçen gün gelişmekte olan ülkelere yönelik dış kaynak kullanımı faaliyetlerini artırmaları bu ülkelerde istihdamı artırmaktadır. Beşincisi, artan kayıtdışı sektör ve bu sektördeki düşük ücretli sigortasız işler ve kötüleşen çalışma koşullarıdır. Önümüzdeki dönemde formel sektörde iyi işlerin yaratılması daha da önem kazanacaktır. Altıncısı artan genç işsizliği ve bunun ekonomik ve sosyal etkileridir. Dünyanın bir çok bölgesinde nüfusun yarısının genç nüfus olması ve genç işsizlik oranının toplam işsizlik oranının iki katı olması önümüzdeki dönemlerde bu konunun önemini daha da artıracaktır.

<sup>1</sup> Global Employment Trends Brief, February, 2005.

### 2.1.2 OECD ve AB Ülkelerinde İstihdam Gelişmeleri

1992-2002 döneminde ortalama büyüme OECD ülkelerinde %2,7; AB-15 ülkelerinde 2,1'dir (Tablo 4). Bu büyüme söz konusu dönemde OECD ülkelerinde istihdamı yıllık binde 9,3, AB-15 ülkeleri istihdamını yıllık binde 7,6 oranında artırmıştır (Tablo 5). Söz konusu istihdam artışlarına rağmen işsizlik özellikle AB'de önemli bir sorundur. 1992-2002 dönemi işsizlik oranı OECD ortalaması %6,8'ken bu oran AB-15'de % 9,1 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 6). 2004 yılında AB-15 işsizlik oranı %8,1 olarak gerçekleşirken genişleme sonucu Birliğin (AB-25) işsizlik oranı %9 olmuştur. Avrupa Birliğinin işsizlik ortalamasını yükselten ülkeler sırasıyla %19 ve %18,1 işsizlik oranlarıyla Polonya ve Slovakya olmuştur.

Tablo 4: OECD Ülkelerinde Reel GSYİH Büyüme Hızı

(Bir önceki döneme göre Yüzde değişim)

	Toplam OECD Milli Geliri İçindeki Payı	Ortalama Yıllık			Tahmin	
		2000	1992-2002	2003	2004	2005
<b>Kuzey Amerika</b>						
Kanada	3,2	3,6	2,0	2,8	2,8	3,1
Meksika	3,3	2,7	1,4	4,4	4,0	4,2
Birleşik Devletler	36,2	3,2	3,0	4,4	3,6	3,3
<b>Asya</b>						
Japonya	12,2	1,0	1,5	2,6	1,5	1,7
Kore	2,8	5,6	3,1	4,6	4,3	5,0
<b>Avrupa</b>						
Avusturya	0,8	2,2	0,8	2,0	1,9	2,3
Belçika	1,0	2,0	1,3	2,7	1,3	2,4
Çek Cumhuriyeti	0,6	2,0	3,7	4,0	4,1	4,3
Danimarka	0,6	2,3	0,7	2,4	2,4	2,4
Finlandiya	0,5	3,3	2,5	3,4	2,2	2,9
Fransa	5,7	2,0	0,5	2,3	1,4	2,0
Almanya	7,6	1,3	-0,1	1,0	1,2	1,8
Yunanistan	0,7	2,8	4,7	4,2	2,8	3,2
Maceristan	0,5	3,1	3,0	4,0	3,6	3,9
İzlanda	0,0	3,1	4,2	5,2	6,2	5,3
İrlanda	0,4	7,9	3,6	4,9	5,3	5,0
İtalya	5,3	1,6	0,4	1,0	-0,6	1,1
Lüksemburg	0,1	4,8	2,9	4,5	3,3	3,9
Hollanda	1,6	2,7	-0,9	1,4	0,5	1,7
Norveç	0,6	3,4	0,4	2,9	3,1	2,5
Polonya	1,5	4,4	3,8	5,3	4,2	4,5
Portekiz	0,7	2,4	-1,1	1,0	0,7	2,1
Slovak Cumhuriyeti	0,2	4,6	4,5	5,5	4,8	5,7
İspanya	3,0	2,8	2,5	2,7	3,0	3,2
İsveç	0,9	2,6	1,6	3,0	2,8	3,3
İsviçre	0,8	1,3	-0,3	1,7	1,3	2,0
Türkiye	1,7	2,9	5,8	8,9	6,3	6,1
İngiltere	5,5	3,0	2,2	3,1	2,4	2,4
<b>Okyanusya</b>						
Avustralya	1,8	3,9	3,6	2,9	2,5	3,4
Yeni Zelanda	0,3	3,7	3,3	4,4	2,9	2,4
<b>OECD Avrupa</b>	40,2	2,3	1,3	2,5	1,8	2,4
<b>AB-15</b>	34,4	2,2	0,9	2,0	1,4	2,1
<b>Toplam OECD</b>	100	2,7	2,1	3,4	2,6	2,8

Kaynak: OECD Economic Outlook, No. 77, May 2005

Tablo 5: OECD Ülkelerinde İstihdam

(Yüzde)

	İstihdam					
	2003 (Bin kişi)	Ortalama Yıllık Artış			Tahmin	
		1992/2002	2003	2004	2005	2006
<b>Kuzey Amerika</b>						
Kanada	15.664	1,9	2,3	1,8	1,2	1,5
Meksika	39.712	2,6	1,1	3,9	2,0	2,6
Birleşik Devletler	137.734	1,4	0,9	1,1	1,6	1,7
<b>Asya</b>						
Japonya	63.162	-0,2	-0,2	0,2	0,4	0,3
Kore	22.139	1,5	-0,1	1,9	1,3	1,4
<b>Avrupa</b>						
Avusturya	4.145	0,5	0,1	1,0	0,9	1,1
Belçika	4.189	0,7	0,1	0,7	0,3	1,0
Çek Cumhuriyeti	4.698	-0,3	-0,7	-0,3	0,2	0,3
Danimarka	2.704	0,4	-1,1	0,1	0,3	0,4
Finlandiya	2.356	0,7	-0,3	0,0	0,6	0,5
Fransa	24.623	1,0	-0,2	-0,1	0,3	0,7
Almanya	38.314	0,2	-1,0	0,3	0,6	0,8
Yunanistan	3.977	0,6	1,3	2,8	1,2	1,4
Macaristan	3.878	-0,5	1,3	-0,6	0,5	0,4
İzlanda	157	1,4	0,1	-0,5	1,6	2,8
İrlanda	1.811	4,1	1,9	3,0	1,4	1,3
İtalya	21.823	0,3	1,0	1,5	0,0	0,4
Lüksemburg	193	1,5	1,0	1,2	1,3	1,5
Hollanda	8.285	1,9	-0,4	-0,7	-0,6	1,2
Norveç	2.269	1,3	-0,8	0,3	0,7	1,2
Polonya	13.617	-0,9	-1,2	1,3	1,5	1,9
Portekiz	5.084	0,8	-0,5	0,1	0,4	1,1
Slovak Cumhuriyeti	2.165	*	1,8	0,3	0,9	0,9
İspanya	16.695	2,4	2,7	2,5	2,7	2,5
İsveç	4.232	0,1	-0,2	-0,4	0,4	1,0
İsviçre	4.175	0,4	-0,1	0,2	0,3	1,1
Türkiye	21.647	0,9	-0,9	0,3	1,5	1,7
İngiltere	28.178	0,9	0,9	0,9	0,4	0,2
<b>Okyanusya</b>						
Avustralya	9.517	1,9	2,3	1,9	2,4	1,8
Yeni Zelanda	1.951	2,3	2,3	3,4	2,1	0,5
<b>OECD Avrupa AB-15</b>	219.212	0,7	0,1	0,7	0,7	1,0
<b>Toplam OECD</b>	509.091		1,0		1,1	

Kaynak: OECD Economic Outlook, No. 77, May 2005.

\* Bilgi alınmamıştır.

Tablo 6: OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları

	(Yüzde)				
	İşsizlik			Tahmin	
	Ortalama				
	1992-2002	2003	2004	2005	2006
<b>Kuzey Amerika</b>					
<b>Kanada</b>	9,0	7,6	7,2	6,9	6,8
<b>Meksika</b>	3,2	2,5	3,0	3,9	3,8
<b>Birleşik Devletler</b>	5,4	6,0	5,5	5,1	4,8
<b>Asya</b>					
<b>Japonya</b>	3,8	5,3	4,7	4,4	4,1
<b>Kore</b>	3,5	3,4	3,5	3,4	3,3
<b>Avrupa</b>					
<b>Avusturya</b>	5,2	5,5	5,6	5,6	5,5
<b>Belçika</b>	8,4	7,9	7,8	8,2	8,0
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	6,0	7,8	8,3	8,3	8,2
<b>Danimarka</b>	6,1	5,6	5,7	5,4	5,0
<b>Finlandiya</b>	12,5	9,0	8,9	8,5	8,3
<b>Fransa</b>	10,8	9,8	10,0	10,0	9,6
<b>Almanya</b>	7,9	9,1	9,3	9,6	9,1
<b>Yunanistan</b>	10,4	10,4	11,0	10,8	10,5
<b>Macaristan</b>	8,7	5,9	6,2	6,3	6,0
<b>İzlanda</b>	3,6	3,4	3,1	2,8	2,3
<b>İrlanda</b>	9,4	4,6	4,4	4,4	4,3
<b>İtalya</b>	10,8	8,8	8,1	8,4	8,4
<b>Lüksemburg</b>	2,8	3,8	4,3	4,4	4,3
<b>Hollanda</b>	4,9	4,1	5,0	6,3	6,1
<b>Norveç</b>	4,4	4,5	4,5	4,2	3,8
<b>Polonya</b>	14,4	19,6	19,0	18,2	17,3
<b>Portekiz</b>	5,5	6,3	6,7	7,2	6,9
<b>Slovak Cumhuriyeti</b>	*	17,5	18,1	17,9	17,5
<b>İspanya</b>	14,6	11,3	10,8	10,2	9,8
<b>İsveç</b>	6,4	4,9	5,5	5,0	4,7
<b>İsviçre</b>	3,3	4,0	4,2	4,0	3,5
<b>Türkiye</b>	7,7	10,3	10,2	10,4	10,5
<b>İngiltere</b>	7,4	5,0	4,7	4,9	5,2
<b>Okyanusya</b>					
<b>Avustralya</b>	8,1	6,0	5,6	5,2	5,2
<b>Yeni Zelanda</b>	7,0	4,6	3,9	4,0	4,5
<b>OECD Avrupa</b>	9,1	9,1	9,0	9,1	8,8
<b>AB-15</b>	9,1	8,1	8,1	8,2	8,0
<b>Toplam OECD</b>	6,8	6,9	6,7	6,7	6,4

Kaynak: OECD Economic Outlook, No. 77, May 2005.

\*Bilgi alınamamıştır.

OECD hasılası içinde %36,2'lik payla en büyük ülke olan ABD'nin; 1990'lı yıllardaki hızlı ve sürekli büyüme ve istihdam artışı 2001 yılı durgunluğu ile hız kesmiştir. 2003 yılında ABD ekonomisi tekrar büyüme trendini yakalamış, ancak istihdam artışı eski hızına ulaşamamıştır. Bunun temel nedeni artan işgücü verimliliği ile birlikte yaşanan istihdamsız büyüme sürecidir. 1970–1990 döneminde ABD ekonomisinin büyümesinin %66'sını istihdam artışı, %34'ünü verimlilik artışı sağlamışken, 1990–2000 döneminde büyümenin %40'ı istihdamdan, %60'ı verimlilikten kaynaklanmıştır. 2001-2005 döneminde ise büyümenin %15'i istihdam artışından %85'i verimlilik artışından gelmiştir (Tablo7). Örneğin, ABD'de sanayi üretimi artarken sanayi istihdamı 2000-2005 döneminde 4,1 milyon kişi, (%28,8 oranında) azalmıştır. <sup>2</sup> 1990'lı yıllarda artan sanayi üretimi karşısında sanayi istihdamı artmasa da en azından istikrarlı bir gelişme göstermiştir. Ancak 2001 yılı durgunluğunun başlattığı süreç, ABD'ye tarihinin en hızlı sanayi istihdamı kaybını yaşatmaktadır. Bunun temel nedeni imalat sanayinde artan verimliliklerdir. Eleştirilen sanayi ithalatı ve dış ticaret açığı istihdam kaybının ancak % 10'luk kısmını açıklamaktadır.<sup>3</sup> Buna karşın hizmetler sektöründe aynı dönemde 5,5 milyon yeni iş yaratılmıştır (Şekil 1-2). Söz konusu yapısal değişim Avrupa'da da yaşanmaktadır. Son 25 yıldır Avrupa'da tarım ve sanayide toplamda istihdam 15 milyon azalırken, hizmetler sektöründe 44 milyon yeni iş yaratılmıştır.

OECD'nin ve Dünyanın ikinci büyük ekonomisi Japonya'da 1992-2002 dönemindeki ortalama yıllık %1 lik büyüme oranı, istihdamın azalmasına engel olamamış ve Japonya toplamda %0,2'lik bir istihdam azalması yaşamıştır. Üçüncü büyük ekonomi Almanya'ya da ortalama yıllık %1,3 büyüme oranı yetmemiş ve işsizlik oranı 1993'te %7,7'den 2004'de %9,3'e yükselmiştir.

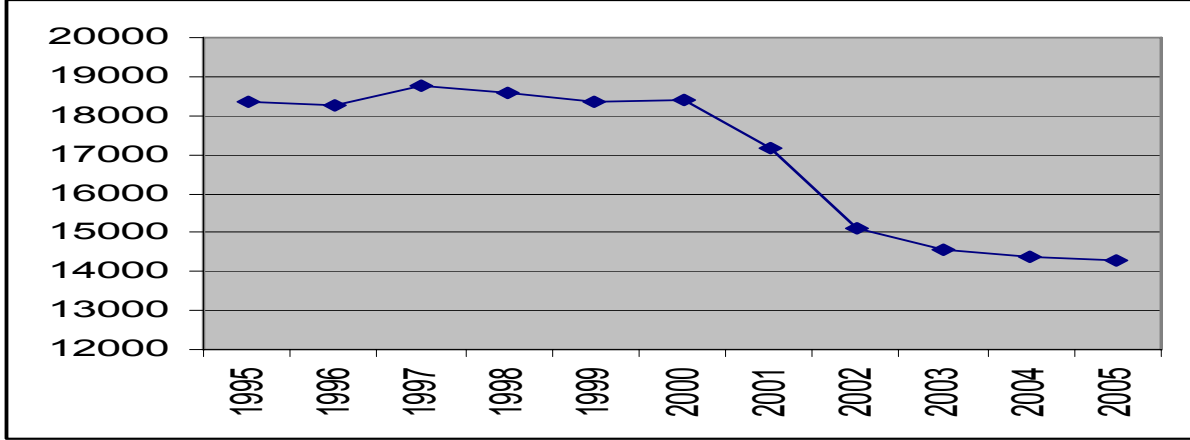
**Tablo 7: ABD'de Yıllık Ortalama İstihdam ve Verimlilik Artış Oranları**

	(Yüzde)		
	1970-1990	1990-2000	2001-2005
<b>İstihdam</b>	2.1	1.3	0.4
<b>Verimlilik</b>	1.1	1.9	2.5
<b>Büyüme</b>	3.2	3.2	2.8

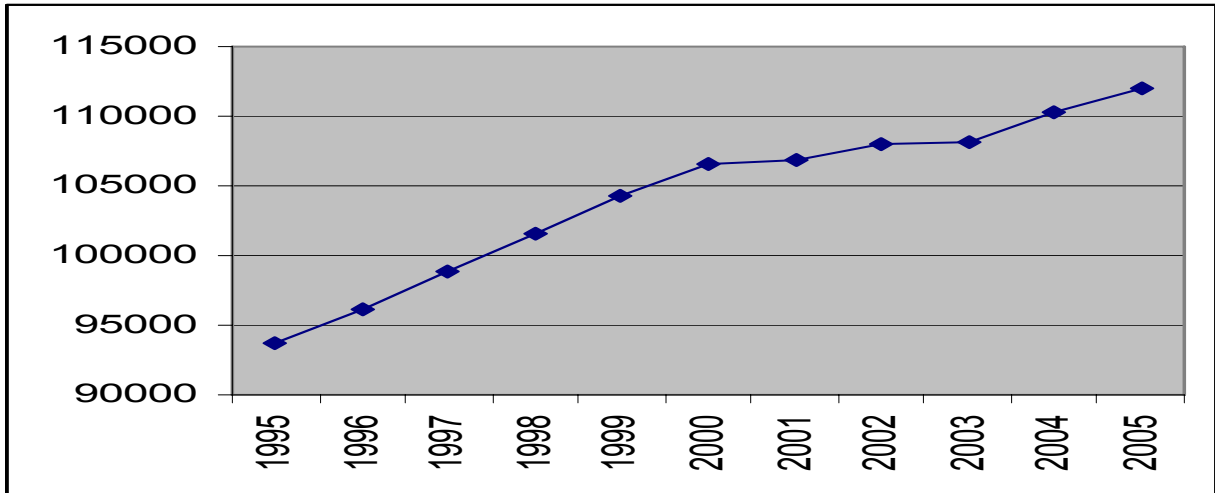
Kaynak: ILO, (World Employment Report, 2005), EC (Employment in Europe 2005).

<sup>2</sup> U.S. Department of Labor Bureau of Labor Statistics, [http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit\\_nr.htm](http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit_nr.htm)

<sup>3</sup> Martin Neil Baily and Robert Z. Lawrence, What Happened to the Great US Job Machine? The Role of Trade and Offshoring, a Brookings Paper on Economic Activity, published in April 2005.

**Şekil 1: ABD İmalat Sanayi İstihdamı, (1995-2005, Kasım Ayları)**

Kaynak: U.S. Department of Labor Bureau of Labor Statistics, [http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit\\_nr.htm](http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit_nr.htm)

**Şekil 2: ABD Hizmetler Sektörü İstihdamı (1995-2005, Kasım Ayları)**

Kaynak: U.S. Department of Labor Bureau of Labor Statistics, [http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit\\_nr.htm](http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit_nr.htm)

OECD ülkeleri içinde ABD dışında istihdam açısından örnek gösterilebilecek iyi performans swergileyen ülkeler Kore, İrlanda, İspanya ve Finlandiya'dır. Kore 1992-2002 döneminde ortalama %3 büyüme ile yıllık ortalama %1,5 istihdam artışı sağlamış ve bu performansı ile işsizlik oranını doğal oran kabul edilecek bir seviyede (%3,5) tutmuştur. İrlanda ise aynı dönemde %7,9 büyüme oranı ile yıllık ortalama %4,1 istihdam artışı başarısıyla işsizlik oranını 1993'te %15,6'dan 2004'te %4,4'e düşürmüştür. Bu iki ülkenin başarılı performansları bir sonraki bölümde incelenecektir. İspanya aynı dönemde %2,8 büyüme oranı, %2,4 istihdam artışı ile, 1993'de %18,6 olan işsizlik oranını 2004'te %10,8'e düşürmüştür. Finlandiya da yıllık ortalama %3,3 büyüme ile 1993'te %16,8 olan işsizlik



oranını 2004'te %8,9'a düşürmeyi başarmıştır. Bu ülkelerin yanı sıra İngiltere, Lüksemburg, Hollanda, İsveç, Norveç, İtalya ve Macaristan'ın istihdam konusunda diğer üyelere göre 1992-2002 döneminde başarılı bir performans sergilediği görülmektedir.

### 2.1.3. Küresel Eğilim İstihdamsız Büyüme mi?

2001 ekonomik durgunluğu sonrası yaşanan istihdamsız büyüme süreci, verimlilik artışının istihdamı olumsuz etkilediği tartışmalarını üç asır sonra tekrar gündeme getirmiştir.<sup>4</sup> Bilindiği üzere, sanayileşme ile birlikte teknolojik yenilikler, üretim sürecini etkinleştirerek daha az işçiyle daha çok üretimin yolunu açmıştır. Firmalar rekabet edebilmek için emek yoğun üretimlerden sermaye-teknoloji yoğun üretim sürecine geçmek zorunda kalmışlardır. “Yaratıcı yok etme” olarak tanımlanan bu süreç, birçok kişiyi işinden ederken aynı zamanda birçok yeni işin yaratıldığı bir süreçtir.<sup>5</sup> Teknoloji yeni ürünler yaratmıştır. Bu durum yeni pazarlar, yeni firmalar ve yeni işler anlamına gelmiştir. Keza yine teknolojide ve iş süreçlerindeki yenilikler, üretim maliyetini ve dolayısıyla ürün fiyatını ucuzlatarak pazarın genişlemesini, üretim artışını ve ilave işlerin yaratılmasını sağlamıştır. Verimlilik ücretleri yükselterek çalışanların alım gücünü artırarak ve mal ve hizmet talebi ile işgücü talebini artırmıştır. “Verimlilik devrimi” olarak da tanımlanan bu süreçte verimsiz çalışan firmalar ardında binlerce işsiz bırakarak piyasayı terk ederken verimli üreten firmalar onların yerini alarak işsizlere istihdam sağlamıştır.

Sektörler de bu süreçten etkilenmiştir. Sanayileşme süreci tarım istihdamını azaltarak işgücünü sanayi sektörüne çekmiştir. Tarım sektörünün istihdamdaki payı %90'lardan gelişmiş ülkelerde %2-4'lere kadar gerilemiştir. Sanayi sektörü önce bu işten karlı çıkarak istihdam payını gelişmiş ülkelerde %40'lara kadar yükseltse de daha sonra kaybeden sektör olarak liderliği hizmetler sektörüne bırakmıştır. Sonuçta verimlilik devrimi kısa vadede işsizliğe neden olsa da, orta ve uzun vadede yok ettiğinden daha fazla iş yaratarak, toplamda istihdam artışı sağlamıştır. Verimlilik devrimi istihdam artışının yanında toplumların refah düzeyini de yükseltmiştir. Toplumlar yoksulluktan zenginlik ve refaha; işçiler yüksek ücretli, güvenceli, iyi işlere ve yüksek yaşam kalitesine verimlilik sayesinde ulaşmışlardır.

Sanayi ve verimlilik devriminden sonra bilgi devrimi olarak tanımlanan içinde

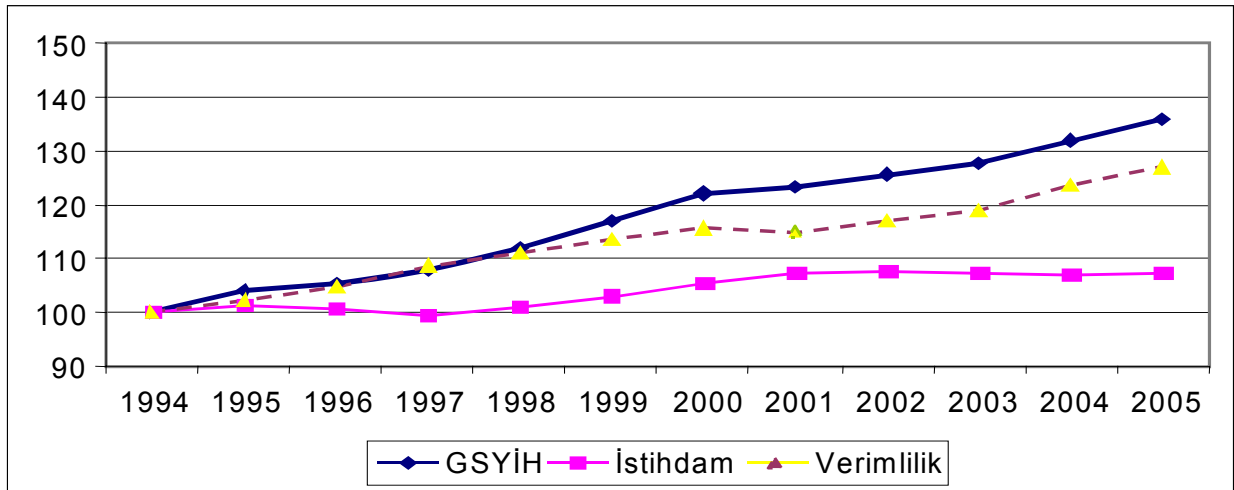
<sup>4</sup> 1800'li yıllarda Sanayi Devrimi döneminde bir grup İngiliz işçi makinelerin kendi yerlerini alacağı ve işsiz kalacakları korkusuyla makinelere karşı mücadele başlatmıştı.

<sup>5</sup> Yaratıcı yok etme “creative destruction” deyimini ilk olarak Avusturyalı iktisatçı Joseph A. Schumpeter ünlü eseri Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi'de (1942) kullanmıştır.

yaşadığımız süreçte küreselleşme ve bilişim teknolojilerindeki gelişim dünyada tek ekonomi ve tek pazara geçişi hızlandırmış, rekabeti şiddetlendirmiştir. Artan rekabetin getirdiği “ucuz, kaliteli ve istenilen zamanda ve miktarda üretim” anlayışı, firmaları daha ucuz üretebilmek için ürün maliyetlerini ve özellikle de işgücü maliyetlerini azaltmaya yöneltmiştir. “Daha az istihdamla daha çok üretim” ve “imalatı emeğe dayalı olmaktan çıkarıp bilgiye dayalı hale getirmek” günümüzün moda kavramları olmuştur.

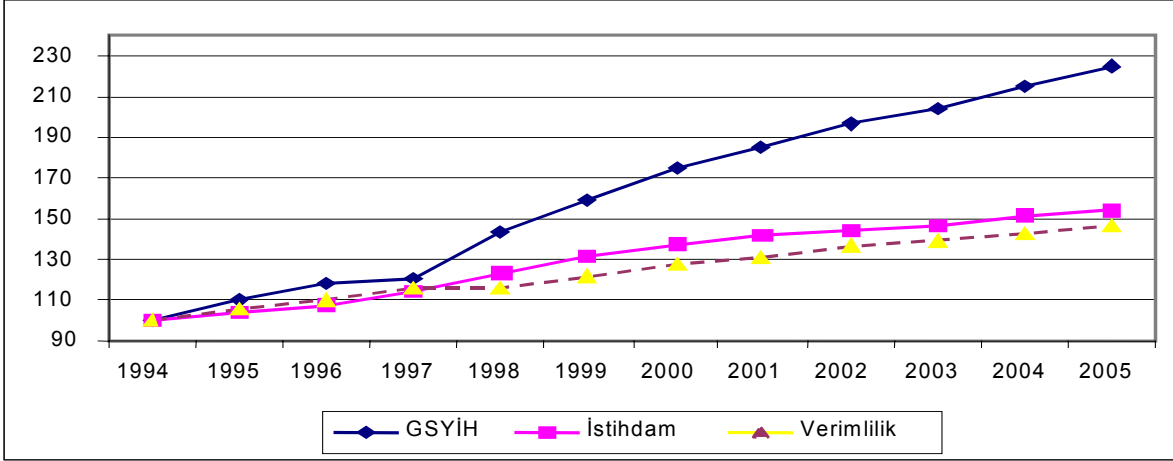
Küresel düzeyde 1995-2002 arası sanayi istihdamında 22 milyon iş kaybına karşın verimlilik sayesinde sanayi üretimi %30 artmıştır. Kısaca, başta ABD olmak üzere tüm ülkelerde özellikle 2000’li yıllarda üretim artışının çoğu verimlilikten gelmiş, “istihdamsız büyüme” dünya genelinde şikâyet edilen bir konu olmuştur. Örneğin İsveç, son 10 yılda ortalama yıllık %2,9 büyüme oranı ile ekonomik büyüme açısından başarılı bir ülkedir. Ancak büyümenin kaynağı verimliliktir. Söz konusu dönemde istihdam % 0,5 artarken verimlilik % 2,4 artmıştır (Şekil 3).

**Şekil 3: İsveç GSYİH (milli gelir), İstihdam, Verimlilik, 1994-2005, (1994=100)**



Kaynak: EC, Employment in Europe 2005.

Ancak bu genel eğilimin istisnası olabilecek başarı örnekleri de mevcuttur. Bunların başında uzak doğudan Çin ve Hindistan, Avrupa’dan İrlanda gelmektedir. Çin son 25 yıldır yıllık ortalama %9,6 büyüme hızı ile gerçek bir ekonomi mucizesi sergilemektedir. Bu büyümenin arkasında hem istihdam artışı hem de verimlilik artışı vardır. Keza, İrlanda son on yıldır ortalama %7,8 büyüme performansı ile Avrupa’dan bir mucize örneğidir. Son on yılda İrlanda’nın yıllık ortalama istihdam artışı %4,2; verimlilik artışı %3,5’dir. Şekil 4, İrlanda’nın yüksek büyümesine istihdam ve verimlilik artışının birlikte katkı yaptığını göstermektedir.

**Şekil 4: İrlanda GSYİH (milli gelir), İstihdam, Verimlilik, 1994-2005, (1994=100)**

Kaynak: EC, Employment in Europe 2005.

Kısaca, tarihsel gelişime göre emekten tasarruf sağlayan teknolojiler ve iş süreçleri ilk başta bazı işleri yok etmişler, fakat uzun dönemde toplamda daha çok işler yaratmışlardır.

## 2.2. Dünyadan Başarılı Uygulama Örnekleri

### 2.2.1. İrlanda<sup>6</sup>

1980'li yıllarda İrlanda, ekonomisi istikrarsız, borçları milli gelirinin üzerine çıkmış, istihdamı azalan, iş hayatı durağan bir ülke konumundaydı.

İrlanda'nın hükümet, işveren ve işçi kesimleri bu olumsuz gidişi tersine çevirmek ve ulusal ekonominin rekabet gücünü geliştirerek fark yaratan bir kalkınma hızı sağlamak için 1988 yılından itibaren ulusal hedefleri içeren üçer yıllık işbirliği programlarını yürürlüğe koymuştur.

Bu programlar sonucu;

- ❖ İrlanda ekonomik büyüme açısından dünya şampiyonu olmuştur. Büyüme oranı, 1995-2000 döneminde ortalama % 10'a yükseldi.
- ❖ Kişi başına milli gelir AB ortalamasının % 70'inden % 102'sine çıktı. 1990'da 11,500 dolar olan kişi başına milli gelir 1999'da 27,100 dolara yükseldi.
- ❖ İstihdam artışı 1990'ların sonunda % 10'a kadar yükseldi.
- ❖ İşsizlik oranı % 9'dan % 4,4'e geriledi.

<sup>6</sup> ÇSGB; "Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması", Ankara, 2004.

- ❖ Yatırım artışı AB ortalamasının 3 katına çıktı ve İrlanda özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri açısından dünyanın cazibe merkezi oldu.
- ❖ İrlanda, dünyanın en büyük yabancı sermaye üssü haline geldi.
- ❖ Sürekli açık veren devlet bütçesinin önce açıkları azaltıldı; 90'ların sonunda bütçe fazla vermeye başladı.
- ❖ 1970'lerin başında 9 milyar dolar olan toplam ihracat, 90'ların sonunda 70 milyar dolara yükseldi. İhracatın % 60'ı doğrudan yabancı yatırımlardan kaynaklandı.

İrlanda mucizesini yaratan faktörler şunlar olmuştur:

- ❖ Ulusal rekabet gücü politikası uygulaması,
- ❖ Ülkenin yatırımlar için çekim alanına dönüştürülmesi,
- ❖ İşverenin vergi yükünün azaltılması,
- ❖ Eğitime yoğun yatırım yapılması,
- ❖ Verimliliğin artırılması,
- ❖ Çalışma mevzuatının esnekleştirilmesi,
- ❖ Bürokratik engellerin kaldırılması,
- ❖ İleri teknolojilerin desteklenmesi ve bunlara öncelik verilmesi,
- ❖ İşgücüne katılım oranının yükseltilmesi,
- ❖ Piyasa ekonomisinin geliştirilmesi,
- ❖ ... ve tüm bu politikalarla araçların hükümet, işçi ve işveren kesimlerince toplumsal işbirliği modeli içinde ortaklaşa benimsenerek uygulanmasıdır.

### 2.2.2. İtalya<sup>7</sup>

Temmuz 2002'de hükümet, işçi ve işveren kesimleri arasında "İtalya İçin Anlaşma" imzalanmıştır.

İtalyan Hükümeti Temmuz 2003'te Marco Biagi Reformu olarak bilinen İşgücü Piyasası Reformunu onaylamıştır. AB İstihdam Stratejisi paralelinde etkin bir işgücü piyasası için;

- ❖ Modern ve etkin (özel ve kamu) iş ve işçi bulma hizmetleri sisteminin

<sup>7</sup> ÇSGB; "Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması", Ankara, 2004.

yaratılması,

- ❖ Kayıtdışı istihdamla mücadele de dikkate alınarak, esnek hizmet akdi türlerinin uygulamaya konulması (Geçici istihdam büroları aracılığıyla çalışma, çağrı üzerine çalışma, iş paylaşımı, part-time çalışmanın kolaylaştırılması)
- ❖ Yaşam boyu eğitim hedefine uygun olarak eğitim koşullarının belirlenmesi hedeflenmiştir.

31.12.2002 tarihli Mali Yasa, büyümeyi ve verimliliği de teşvik etmek amacıyla yeni bir Mali Planı öngörmüştür.

31 Aralık 2006 tarihine kadar uzatılan Plan dahilinde işverenlere yaratılan istihdama bağlı bir vergi teşviği sağlanmaktadır. Buna göre; istihdam edilen her işçi için işveren 100 Euro, eğer işçi 45 yaşın üzerinde ise 150 Euro katkı talebinde bulunabilecektir. İşsizliğin yüksek olduğu güney bölgelerinde ve diğer alanlarda ilave 300 Euro alınabilecektir.

Diğer önemli tedbirler:

- ❖ Mesleki eğitimin geliştirilmesine yönelik faaliyetlerin finansmanı
- ❖ İşyerinde çocuk bakım olanakları sağlayan işverenleri finanse etmek üzere bir fon oluşturulmasıdır.

### 2.2.3. Macaristan<sup>8</sup>

- ❖ 2001 yılında 10 yıllık bir teşvik programı yürürlüğe girmiştir.
- ❖ En az 500 kişilik istihdam yaratılması ve her yıl satışların belirli oranda artırılması şartıyla 10 milyar Forinti üzerindeki yatırımlara 10 yıllık vergi istisnası; en az 1 milyarlık yatırım büyüklüğüne de ilk 5 yılda % 50 vergi istisnası uygulanmaktadır.
- ❖ Yatırım yeri, serbest bölge ilan edilmiştir.

### 2.2.4. Hollanda<sup>9</sup>

Hollanda'da işsizliğin ve düşük büyüme eğiliminin önüne geçilmesi için 1990'lı yıllardan bu yana uygulanan "Lale Modeli" hükümet, işçi ve işveren işbirliğini; üretim üzerindeki vergi ve prim yükünün ve işgücü maliyetinin azaltılmasını; esnek çalışma

<sup>8</sup> ÇSGB; "Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması", Ankara, 2004.

<sup>9</sup> ÇSGB; "Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması", Ankara, 2004.

yöntemlerinin yaygınlaştırılmasını ve diğer yapısal reformları öngörmüştür.

1999'da yürürlüğe giren “Esneklik ve Güvenlik Yasası” ile işyerlerinin ve işçilerin esneklik olanaklarından yararlanmaları sağlanmış ve işçilere yönelik istihdam ve gelir güvenceleri ile denge oluşturulmuştur.

İşyeri açma ile ilgili bürokratik işlemlerin azaltılması “MDW Operasyonu” olarak adlandırılmaktadır. 1994’ de başlayan bu operasyonun temel amacı; rekabeti yaygınlaştırmak ve yasalardaki engelleri kaldırmaktır. MDW operasyonunun önemli bir unsuru teşebbüsler için idari engellerin azaltılmasıdır. Bu husus, özellikle teşebbüslerin devleti bilgilendirme zorunlulukları nedeniyle bu zorunluluğu yerine getirmek isteyen şirketler tarafından yapılan idari maliyetleri azaltılmakla ilgilidir. Bir çok yasal işlem ve prosedür basitleştirilmiştir. Örneğin, vergi ve ruhsatlar için gereken kriterler ve süreçler basitleştirilmiştir. Böylece işletmeler için idari maliyetlerde önemli bir tasarruf sağlanmıştır. Bu basitleştirme ve tasarruflar kayıt dışı işçi çalıştırmaya yönelik güdüleri de azaltmıştır. Hollanda’da yapılan bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi uygulaması sonucunda; uygulama başladıktan 3 yıl sonra yani 1997 yılı itibariyle, şirketlerin yönetim maliyetlerinde %10 azalma sağlanmıştır. Hollanda Parlamentosu tarafından bunun %25’e çıkarılması amaçlanmaktadır.

1998 yılında İş Arayanlar Kanunu (WIW) uygulanmaya konulmuştur. WIW uzun süreli çalışmayı, 23 yaşın altındaki genç işsizlerin tümünü ve bu gruplar için istihdam sorunuyla mücadeleyle yönelik yerel otoritelerin sunabileceği olasılıkları arttırmayı amaçlar. Burada da yerel otoritelere inisiyatif iş yaratma ve eğitim imkanları sunma olanağı getirilmiştir.

Mayıs 2000’de Hollanda’da bağımsız bir birim olarak, hükümete düzenlemeler konusunda tavsiyelerde bulunmak üzere Bağımsız Birim (ACTAL) oluşturulmuştur. Teklif edilen yasaların ve düzenlemelerin işletmelere getireceği potansiyel yük, bu birim tarafından değerlendirilmektedir. Ayrıca bu birim tarafından, mevcut yasaların ve düzenlemelerin getirdiği yükleri azaltmak amacıyla yıllık faaliyet programları hazırlanmaktadır. Bakanlıkların söz konusu yükleri belirlemede kullandıkları standart değerlendirme araçları mevcuttur. ACTAL, hem hükümete hem de parlamentoya da bu konuda tavsiyelerde bulunmaktadır.

### 2.2.5. Danimarka<sup>10</sup>

Danimarka’da istihdamın artırılmasında uygulanan bazı politikalar şunlardır;

- ❖ Vergi oran ve miktarlarının dondurulması vergi yükünün azaltılması:

İstihdamı teşvik amacıyla uygulamaya konulan en önemli tedbir, vergi oran ve miktarlarının dondurulması ve 2007 yılına kadar olan süreç içerisinde gelir üzerindeki vergi yükünün fazladan çalışmayı teşvik edecek şekilde azaltılmasıdır. Hükümet, vergi ile diğer harç ve resimler oransal olarak belirlenmiş ise bu oranlarda artış yapılmamasını, sabit miktar olarak belirlenmiş ise bu miktarların artırılmamasını kararlaştırmıştır. Zorunlu nedenlerle artış veya azalış yapılması halinde bunun diğer vergi ve harçlardaki artış veya azalışla telafi edilmesi ve bu şekilde toplam vergi gelirin sabit tutulması amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin de vergi salma hakları olması ve gelir üzerindeki yerel yönetimlere giden vergi yükünün % 32’nin üzerinde olması nedeniyle, bu politikanın başarıyla yürütülmesi için Hükümetin yerel yönetimleri de ikna etmesi hususu önem kazanmaktadır.

Öte yandan, istihdam edilen herkese, orta gelir grubu alt sınırına kadar olan kazançlarının % 2.5’i oranında istihdam indiriminden yararlanma imkanı sağlanacaktır. Bu tedbirlerle, işgücü arzının 10-12.000 tam gün iş miktarında artacağı tahmin edilmektedir.

- ❖ İş yaratılması ve girişimciliğin teşvik edilmesine önem verilmesi

Bu kapsamda, girişimcilik kültürünün eğitim/meslek eğitimi sistemi içinde hak ettiği konumu alabilmesi ve sistem içindeki aktörlerin gerekli bilgiye erişimi için özel kuruluşlarla da işbirliği yapılmaktadır. Ayrıca, borçların yeniden yapılandırılması ve iflas türünden işlemlere maruz kalan kişilerin kolay bir şekilde yeni işler kurabilmelerini temin amacıyla ilgili mevzuatın gözden geçirilmesi çalışması başlatılmıştır. Girişimcilere ve küçük ve orta ölçekli işletmelere hizmet veren kamu birimlerinin, yerel yönetimlerle işbirliği içinde yeniden yapılandırılması tasarlanmaktadır. Girişimcilere ücretsiz veya düşük bir ücret karşılığında danışmanlık hizmetleri sunmak üzere özel sektörde faaliyet gösteren danışmanlarla anlaşma yapılması da tasarlanan tedbirler arasındadır. Ar-Ge çalışmalarının sonuçlarının ticaret hayatına aktarılabilmesi amacıyla pilot projeler geliştirilmektedir.

Bakanlıklar arası bir çalışma grubu, işletmelerin ilk olarak istihdam edecekleri işçilere ilişkin kural ve işlemleri basitleştirme amacıyla çalışma yapmaktadır. Gereksiz kuralların

<sup>10</sup> ÇSGB; “Önde gelen AB Üyesi Ülkelerde Ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması Ve Kayıt Dışı İstihdam”, Ankara, 2004.

kaldırılması ve idari yükümlülüklerin dijitalleşme yoluyla kolaylaştırılması amaçlanmaktadır. İşyerinin yeni işçiler istihdam etmek suretiyle genişlemesi halinde de idari yükümlülükler basitleştirilecektir. Yeni işletmelerin ilk üç yıl içinde bazı idari yükümlülüklerden (Danimarka İstatistik Kurumu'na rapor verme, çevresel etki uygunluğunu sağlama v.b.) muaf tutulması da düşünülen önlemler arasındadır.

❖ Daha iyi eğitim ve mesleki yetiştirme eylem planı

Hükümetin 2002 yılında uygulamaya koyduğu “Daha İyi Eğitim ve Mesleki Yetiştirme” Eylem Planı özetle aşağıdaki tedbirleri içermektedir:

- ❖ Meslek standartlarının daha da yükseltilmesi,
- ❖ Gerek eğitim programlarının yapılışında gerekse kazanılmış becerilerin tanınmasında esneklik,
- ❖ Yeni bilgilerin daha fazla sayıda işletmeye aktarılması,
- ❖ Eğitim kurumlarına daha fazla yetki ve özgürlük tanınması suretiyle etkin yönetim sağlanması,
- ❖ Meslek ve iş seçimine ilişkin rehberlik hizmetlerinin kurumsal ve sektörel baskılardan arındırılması ve bu hizmetin çeşitli eğitim kademeleri arasında uyumlaştırılması,
- ❖ Gerçek becerilerin daha objektif kriterler bazında tanımlanması,
- ❖ Yetişkinler için temel mesleki yetiştirme programlarında, katılımcılardan belirli bir katılımcı payı alınması,
- ❖ Eğitim ve mesleki yetiştirmenin kalitesinin belirlenmesinde uluslararası boyutun dikkate alınması.

### 2.2.6 Kore<sup>11</sup>

❖ Devletin Aktif İlgisi

Kore Cumhuriyeti çalışma hayatında barışın korunması için sermaye- emek çatışmasının en aza indirilmesine ve verimliliğin artırılması için işçilerin motivasyonuna önem vermiştir. Hükümet, 1970'lerin ortalarında ücret kılavuzlarının ilan edilmesi sürecini başlattı. Kılavuzların ana amacı ücretlerin verimlikten daha fazla artmasını önlemektir. İşgücü maliyetleri Hükümetin doğrudan müdahalesi ile düşürüldü.

<sup>11</sup> ILO, World Employment Report 2005.



### ❖ Yüksek Bir Çıktı Büyüme Oranına Sahip Olmanın Önemi

Bir ihracat ekonomisi olarak Kore uluslar arası pazarlarda rekabetçi olmak durumundaydı, özellikle de birim işgücü maliyetleri alanında. Buna ek olarak, böyle bir rekabet üstünlüğü ile Kore tarım gibi diğer sektörlerden gelen fazla işgücünü emmesine yetecek yüksek bir çıktı büyümesi yakaladı. Ücret artış oranı ise işgücü verimliliğine dayalı olarak belirlendi ve Hükümet karların işçilere ücret artışlarına dayalı olarak dağıtılması taraftarıydı. Devlet ayrıca firmaları çalışanlarına daha fazla sosyal ödeme yapması konusunda teşvik etti. 1981-1986 döneminde reel ücret oranı yılda % 5,7 oranında yükseldi. Bu artış liberalizasyonun bir sonucu olarak 1989-1992 döneminde önemli oranda arttı. Verimlilikteki artış ve imalat sanayi ürünlerine artan talep imalat sanayi sektöründe ücretlerin önemli oranda artmasına neden oldu ve bu sektörde yeni iş olanaklarının artırdı.

### ❖ 1997 Sonrası

Ekonomik kriz ve sonrasında IMF ile yapılan program Hükümet ve sosyal taraflar arasında bir gerginliğe neden oldu ve bu gerginlik 1998'de Sosyal Pakt'ın imzalanmasıyla sonuçlandı. Ulusal düzeydeki üçlü diyalog ciddi bir ekonomik sarsıntı döneminde sosyal istikrarın korunması kadar krizle de başa çıkmak için bir ekonomik ve sosyal tedbirler paketinin benimsenmesini kolaylaştırdı. Ancak krizin sona ermesi ile birlikte bu üçlü diyalog terk edildi ve endüstriyel ilişkiler gerilim sürecine girdi. 1999 yılından sonraki ekonomik canlanma işsizlik oranını düşürdü ancak Hükümet ve sosyal taraflar arasındaki güvensizlik devam etti.

## **2.3. Türkiye'de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler**

İşgücü piyasası ekonomik ve demografik aktörlerle çok yakından ilgilidir. Bu nedenle, bu bölümde işgücü piyasasının yanı sıra Türkiye'nin makro demografik yapısı ve ekonomik durumu ele alınacaktır.

### **2.3.1. Demografik Yapı**

Bir ülkenin demografik yapısı işgücü piyasasını şekillendiren en önemli unsurlardan birisidir. Türkiye nüfus artış hızı yüksek bir ülkedir. Bu durum her yıl büyüyen oranda nüfusun işgücü piyasasına girmesi anlamına gelmektedir. Artan nüfusa yeterli iş imkanlarının yaratılamaması ise işsizliği getirmektedir.

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 yaşlı nüfusun artmasıdır. Türkiye de demografik bakımdan bir dönüşüm geçirmektedir.

Projeksiyonlar, Türkiye’de demografik geçiş döneminin ikinci aşamasının yaşandığını göstermektedir. 2000-2025 yıllarını kapsayan bu aşamada nüfus artış hızı yavaşlama eğilimindedir. Bu süreçte, çalışabilir yaştaki nüfus (15-64) artacak ve toplam nüfus içinde en geniş orana ulaşacaktır. Türkiye 2025 yılından itibaren demografik sürecin üçüncü ve son aşamasına girecektir. Bu süreçte nüfus artış hızı sıfırlanacak ve sonra gerileme başlayacaktır. Bu demografik dönüşümün, işgücü piyasası üzerine önemli etkileri olacaktır. Çalışabilir yaştaki nüfusun artması işgücünü artıracaktır. Artan işgücünün istihdam edilebilmesi halinde Türkiye hızlı kalkınan bir ülke olacaktır. Artan işgücüne istihdam imkanı yaratılmazsa işsizlik daha da artacaktır.

Gelişmiş ülkelerde yaşanan yaşlılık krizi ülkemiz için henüz geçerlilik göstermemektedir. Ülkemizde genç nüfusun toplam nüfus içindeki payı gelişmiş ülkelere göre oldukça yüksek seviyelerdedir. Ancak 2025 yılında nüfus artış hızı % 0.86’ya gerileyerek nüfusun yaşlanma süreci başlayacaktır. 2050 yılında nüfus sabitlenecektir ve nüfusun azalma dönemi başlayacaktır. Türkiye bu dönemde yaşlılık krizini yaşayacaktır.

**Tablo 8. Yaş Gruplarına Göre Nüfus Projeksiyonları**

	<b>Birimler</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
<b>Toplam Nüfus (Yıl ortası)</b>	Bin Kişi	56.154	67.420	76.505	84.301	90.806	95.060	96.498
<b>Toplam Nüfus (Yıl sonu)</b>	Bin Kişi	56.713	67.893	76.923	84.661	91.081	95.193	96.519
<b>Yıllık Doğal Nüfus Artış Hızı</b>	Binde	18,1	14,1	11,1	8,6	6,1	3,0	0,3

Kaynak: TÜİK, DPT

2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre Türkiye nüfusu 67 milyon civarındadır. Türkiye nüfusunun neredeyse üçte birini 15 ve altı yaş grubu oluşturmaktadır. Türkiye’de bugüne kadar yaratılan istihdam, artan işgücü kadar olmadığından demografik fırsat

<sup>12</sup> TÜSİAD, “Türkiye’nin Fırsat Penceresi”, Ankara, 1999.

penceresinden yeterince yararlanılamamıştır. Karşı karşıya bulunduğumuz demografik değişimin fırsat haline dönüşmesi ancak nüfusun aktif hale getirilmesi suretiyle mümkündür. Artan nüfus için yeterli eğitim ve istihdam imkanlarının yaratılması gerekmektedir. Nüfus artışı, ancak bu durumda ekonomik kalkınmaya önemli katkı yapabilecektir. Aksi takdirde Türkiye’de işsizlik telafi edilemez seviyelere yükselecektir.

Yapısal olarak genç ve dinamik 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. Bunların yanısıra, 0-14 ve 65 ve daha yukarı yaştaki nüfusun, 15-64 yaş grubundaki nüfusa oranın yüzdesi olarak ifade edilen yaş bağımlılık oranı, 1990 yılında % 64,7 iken, bu oranın 2020 yılında % 44,8 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

**Tablo 9: Türkiye’de Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Oransal Dağılımı (Yüzde)**

Yaş Grupları	1990	2000	2010	2020	2030
15-19	11	10	9	8	7
20-24	9	10	8	8	7
25-29	8	9	9	8	7
30-34	7	8	9	7	8
35-39	6	7	8	8	7
40-44	5	6	7	8	7
45-49	4	5	6	7	7
50-54	4	4	5	6	7
55-59	3	3	4	5	6
60-64	3	3	3	4	5
<b>Toplam</b>	60	64	69	74	80
<b>Toplam Nüfus</b>	100	100	100	100	100

Kaynak: TÜİK.

2000 yılı Genel Nüfus Sayımına göre 67.803.927 kişi olan nüfusun 34.346.734 kişisini erkekler 33.457.192 kişisini ise kadınlar oluşturmaktadır. Toplam nüfusun 44.006.274 kişisi şehirlerde, 23.797.653 kişisi ise köylerde yaşamaktadır. Şehir ve köyler itibarıyla kadın erkek dağılımı ise; şehirlerde 22.427.603 erkek, 21.578.671 kadın, köylerde ise 11.919.132 erkek,

11.878.521 kadındır.

**Tablo 10 : Şehir ve Köy Nüfusu**

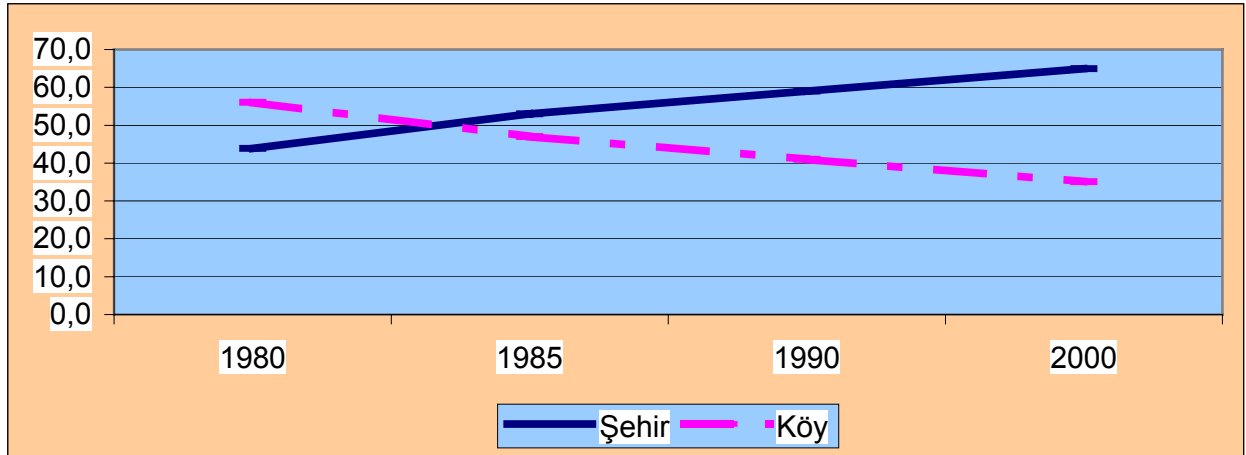
Yıllar	Toplam	Şehir	Köy
1980	44.736.957	19.645.007	25.091.950
1985	50.664.458	26.865.757	23.798.701
1990	56.473.035	33.326.351	23.146.684
2000	67.803.927	44.006.274	23.797.653

Kaynak: TÜİK.

Yapılan nüfus sayımları sonuçları incelendiğinde köyden kente doğru önemli oranda göç yaşandığı görülmektedir. Bu durumun hazırlıksız bir şekilde yaşandığı ve büyük sorunlara yol açtığı aşikardır.

**Şekil 5 : Türkiye’de Nüfusun Şehir ve Köyler Arasındaki Dağılımı**

(Yüzde)



Kaynak: TÜİK.

Nüfus artış oranları bölgelerarası farklılıklar göstermektedir. Bu durum genellikle, bölgelerdeki farklı doğum oranları ve göçten kaynaklanmaktadır. 1990-2000 arasında en yüksek yıllık ortalama nüfus artış oranı % 2,7 ile Marmara Bölgesi’nde iken, en düşük nüfus artış oranı % 0,4 ile Karadeniz Bölgesi’nde yaşanmıştır. 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.

### 2.3.2 Ekonomik Arka Plan

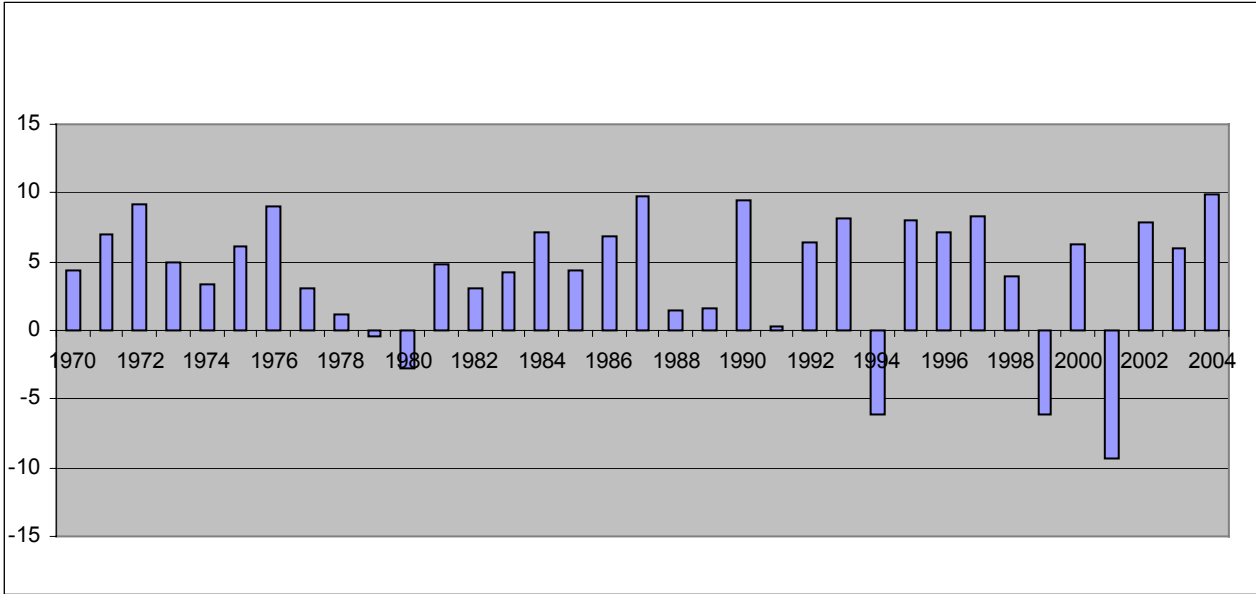
İşgücü piyasasını şekillendiren diğer temel unsur ise ekonomik yapıdır. Bu açıdan son

dönemdeki ekonomik gelişmelere bakılmasında yarar görülmektedir.

Ekonomik açıdan bakıldığında, Türkiye 1980’li yılların başlarından itibaren, içe dönük ve devletçi politika çerçevesini bırakarak, daha dışa dönük ve piyasa koşullarına göre düzenlenen bir kalkınma modeline doğru bir geçiş sürecine girmiştir. Bu değişimle kısa sürede ekonomi 1970’li yılların sonlarında yaşanan krizden çıkarak, ticaret performansında önemli gelişmeler yaşamıştır. Bu süreci izleyen dönemde yapılan politika yanlışlıkları enflasyon, makro ekonomik istikrarsızlık ve zayıf yatırım ortamının oluşmasına neden olmuştur. Aynı süreçte yaşanan ve Türkiye’yi yakından etkileyen iki savaş, ticari ortaklıklardaki ekonomik sıkıntılar ve bunların mali etkileri Türkiye’yi hem ekonomik hem de işgücü piyasası açısından etkileyen dış etkenler olmuştur.<sup>13</sup>

**Şekil 6: Büyüme Rakamları (1970-2004)**

**(Yüzde)**



Kaynak: DPT

Türkiye ekonomisi enflasyonun yüksek seyrettiği 2001 yılı öncesi otuz yıl boyunca benzer gelişmişlik düzeyinde olan ülkelerle karşılaştırıldığında ortalama olarak daha düşük ve istikrarsız büyümüştür. 2002 yılından beri yüksek oranlarda büyüyen Türkiye ekonomisi 2004 yılında %9.9'luk büyüme oranıyla Dünya'nın en hızlı büyüyen ekonomilerinden birisi olmuştur. Kişi başına düşen GSMH, 2003 yılında 3.383 dolar, 2004 yılında ise 4.172 dolar olarak gerçekleşmiş ve 2005 yılında 4.800 dolar civarında olması beklenmektedir. Özellikle

<sup>13</sup> Dünya Bankası, Labour Market Study, 2005.

2001 finansal krizi sonrası yaşanan yüksek oranlı büyümenin özel sektör kaynaklı ve çoğunlukla verimlilik artışına dayanması Türkiye'nin yapısal bir değişimde olduğunu göstermektedir.

Sektörler itibarıyla büyümeye bakıldığında, 2003 yılında gerileyen tarım sektörü katma değeri 2004 yılında % 2 oranında artarken, aynı yıl sanayi ve hizmetler sektörlerinde katma değer artışı sırasıyla % 9,4 ve % 10,2 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılından itibaren daralan inşaat sektörü katma değerinde ise 2004 yılında % 4,6 oranında artış kaydedilmiştir. 2004 yılında hizmetler sektörü GSYİH'nın % 63,9'unu, sanayi sektörü % 24,9'unu ve tarım sektörü ise % 11,2'sini oluşturmuştur. Gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında tarımın payının yüksek olduğu görülmektedir.

İstihdam açısından bakıldığında ise, tarım sektörünün istihdamın büyük bir bölümünü barındırdığı görülmektedir. Ekonomideki yapısal dönüşüm sürecinde bazı sektörler küçülürken bazı sektörler büyümüş ve bu durum istihdamın da sektörel dağılımını etkilemiştir. Son yıllarda tarımda yeniden yapılanma sürecinde bu sektörde rekabetin tesis edilmesi çabaları devam etmektedir. Bu durum, tarım sektöründe işgücünden kopmalar meydana getirmiştir. Tarım sektörünün çözülmesi sonucu sanayi ve hizmetler sektörünün payı hem üretim hem de istihdam açısından ciddi olarak artış göstermiştir. Ancak tarım sektöründeki istihdamın payı hala çok yüksektir. Bunun yanısıra tarım sektöründeki istihdam ve sektörün GSYİH içindeki payları arasında hala bir paralellik söz konusu değildir. Bu durum çoğunlukla tarımda verimliliğin düşük olmasından kaynaklanmaktadır.

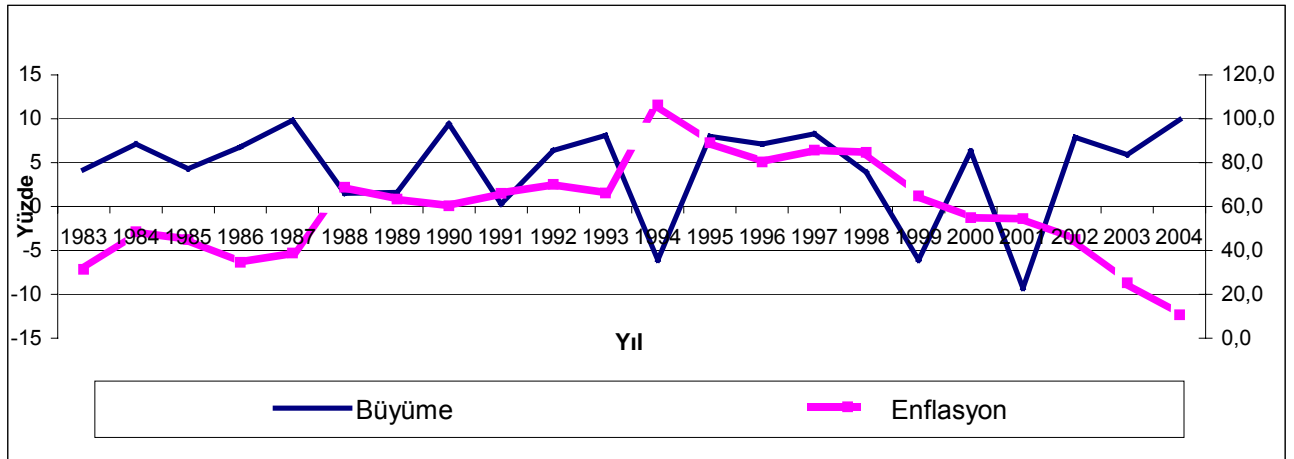
**Tablo 11. Büyüme Hızları**

	(Yüzde)			
	2001	2002	2003	2004
<b>GSMH</b>	-9,5	7,9	5,9	9,9
<b>Tarım</b>	-6,5	6,9	-2,5	2,0
<b>Sanayi</b>	-7,5	9,4	7,8	9,4
<b>Hizmetler</b>	-7,7	7,5	6,7	10,2

Kaynak: DPT, TÜİK.

Ekonomi politikalarının nihai amacı ekonomik refahı artırmaktır. Refah sürdürülebilir büyüme ile sağlanabilir. Sürdürülebilir büyüme için ise verimlilik artışı ile beraber sürdürülebilir istihdam artışı da şarttır. Sürdürülebilirlik için ise fiyat istikrarı bir ön koşuldur. İktisat literatüründe kabul gören bir görüşe göre, enflasyon ve büyüme arasında kısa dönemde pozitif bir ilişki varken, uzun dönemde bu ilişkinin ters yönlü olduğudur. Türkiye için ise enflasyon ve büyüme arasında negatif bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu durum genellikle fiyat istikrarının sağlanamamasının yarattığı belirsizliğin yatırımlara dolayısıyla büyümeye yansımaları sonucu ortaya çıkmaktadır. Türkiye 35 yıl aradan sonra, 2004 yılında, tek haneli enflasyon rakamlarına ulaşmıştır. Yıl sonu tüketici fiyat endeksi 2001 yılında % 68,5 artarken, bu artış 2005 yılında % 7,7'ye gerilemiştir. 2006 yılı için ise enflasyon hedefi % 5 olarak belirlenmiştir.

**Şekil 7: Türkiye’de Enflasyon ve Büyüme Eğilimleri (1983-2004)**



Kaynak: DPT.

2001 yılı ekonomik krizinden sonraki dönemde enflasyon ve faizlerdeki düşüşün ve yüksek oranlı büyümenin etkileri ancak 2004 yılında istihdama yansımaya başlamıştır. Yıllar itibarıyla sermaye stoğundaki artış yüksek olmakla birlikte istihdam artışı düşük seyretmektedir.

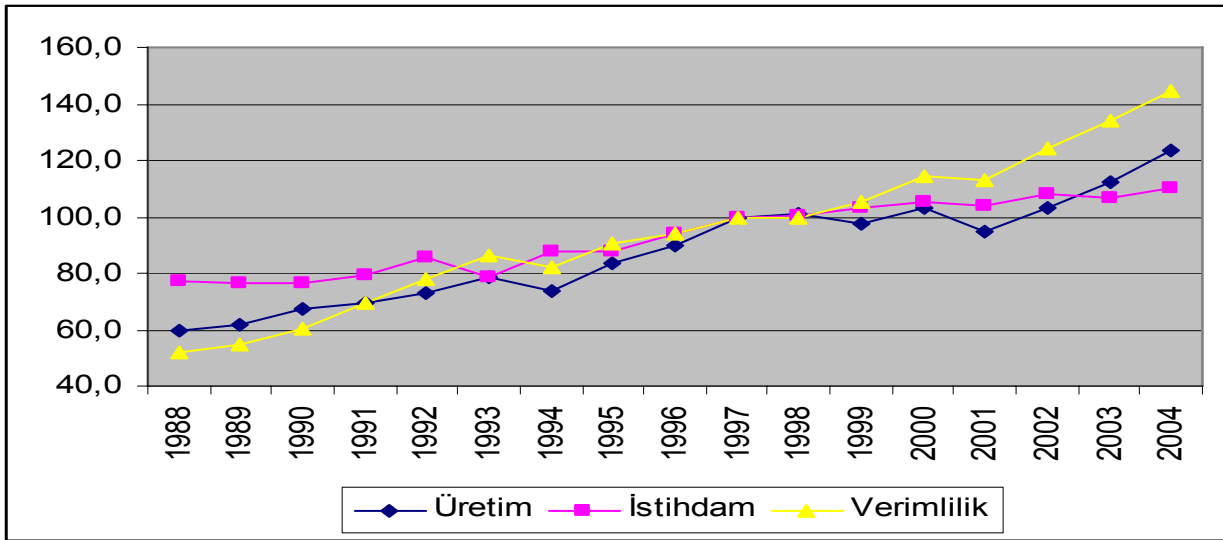
**Tablo 12: Üretim Faktörleri Artış Hızları**

	(Yüzde)			
	1990-2000	2001-2004	2004	2005
<b>İstihdam Artışı</b>	1,5	0,2	3,0	2,0
<b>Sermaye Stoğu Artışı</b>	7,6	4,5	4,9	5,4
<b>Toplam Faktör Verimliliği Artışı</b>	0,3	1,7	5,0	1,7

Kaynak: DPT, TÜİK.

Sermaye stoğundaki artışa rağmen düşük kalan istihdam artışı nedeniyle toplam faktör verimliliğinde artış gözlenmektedir. 2001 yılında yaşanan % 3 gerilemenin ardından, çalışan kişi başına verimlilik 2002 yılında % 9,9, 2003 yılında % 7,7, 2004 yılında ise % 8,8 oranında artmıştır. Verimlilik artışının kısa dönemde büyümenin istihdam yaratma kapasitesine olumsuz etkisi olmakla birlikte uzun dönemde olumlu etki yaratmaktadır. Nitekim aşağıdaki grafik de de görüleceği üzere istihdamla verimlilik arasındaki uzun dönemli ilişki pozitif yöndedir.

**Şekil 8 : İmalat Sanayinde Üretim, İstihdam ve Verimlilik Endeksi, 1988-2004 (1997=100)**



Kaynak: Kenar N., Büyüme, İstihdam ve Verimlilik, 2005

İstihdam imkanlarının yeterli düzeyde artmayışının önemli nedenlerinden biri de üretim artışlarının yeni kapasite yaratan yatırımlardan ziyade, mevcut kapasitenin kullanılması ile elde edilmesi olmuştur. Sanayi sektöründe kapasite kullanım oranları rekor seviyelere yükselmiştir. 2001 yılında % 70 seviyelerine gerilemiş olan imalat sanayi kapasite kullanım oranı, 2004 yılında % 81,5 seviyesine tırmanmıştır.

2004 yılı itibarıyla, verimlilik artışlarında doyma noktasına ulaşılması, 2003 ve 2004 yıllarında gerçekleşen yüksek oranlı özel kesim sabit sermaye yatırım artışlarının gecikmeli olarak istihdama yansımaları ve böylece daha fazla büyüme için daha fazla istihdam yaratılmasının zorunlu hale gelmesi ve ekonomik istikrarın kalıcı olduğuna olan inancın artması sonucunda, istihdamda % 3 oranında artış kaydedilmiştir. Böylece, üretim faktörlerinin büyüme katkıları açısından, önceki yıllara kıyasla çok daha dengeli bir yapı



oluşmuştur <sup>14</sup>. Ancak TÜİK verileri 2004 yılında kayıtdışı istihdamın da arttığı ve 2004 yılındaki istihdam artışının büyük çoğunlukla kayıtdışı alanda gerçekleştiğini göstermektedir.

**Tablo 13. Üretim Faktörlerinin Büyüme Katkıları**

	(Yüzde)			
	1990-2000	2001-2004	2004	2005
<b>GSYİH</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>İstihdam Artışının Katkısı</b>	23,5	4,3	21,7	24,9
<b>Sermaye Stokundaki Artışın Katkısı</b>	73,2	66,9	39,7	31,6
<b>Toplam Faktör Verimliliğinin Katkısı</b>	3,3	28,9	38,6	43,5

Kaynak: DPT.

### 2.3.3. İşgücü Piyasası

AB'ye üyelik sürecinde ülkemizde sağlıklı ve etkin bir işgücü piyasasının varlığı, sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanması ve ekonominin rekabet gücünün artırılması açısından önemli bir faktördür.

Ülkemizin işgücü piyasasının temel özelliklerinden birisi çalışma çağı nüfusunun istihdamdan daha hızlı artmasıdır. 1988-2004 döneminde çalışma çağı nüfusu yıllık ortalama % 2,5 artarken, istihdam artışı % 1,3'tür. Yani söz konusu dönemde çalışma çağı nüfusu 16 milyon 136 bin, istihdam ise 4 milyon 36 bin kişi artmıştır. Bu durum, hızla artan nüfusa yeterli iş imkanlarının sağlanamadığını göstermektedir. Ekonomik büyümenin ve yatırımların yeterli olmayışı, makroekonomik istikrarın uzun dönemde tesis edilmemesi sonucu sık yaşanan krizler ve sonrasında izlenen istikrar programları iş olanaklarının sınırlı kalmasına neden olmuştur.

<sup>14</sup> DPT, Katılım Öncesi Ekonomik Program, 2005.

**Tablo 14: Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler**

	1988	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>15 ve Daha Yukarı Yaşta Nüfus (Bin)</b>	33.746	35.601	46.211	47.158	48.041	48.912	49.906
<b>İşgücü (Bin)</b>	19.391	20.150	23.078	23.491	23.818	23.640	24.289
<b>İşgücüne Katılma Oranı (Yüzde)</b>	57,5	56,6	49,9	49,8	49,6	48,3	48,7
<b>Kadın (Yüzde)</b>	34,3	34,2	26,6	27,1	27,9	26,6	25,4
<b>Erkek (Yüzde)</b>	81,2	79,7	73,7	72,9	71,6	70,4	72,3
<b>İstihdam</b>	17.755	18.539	21.581	21.524	21.354	21.147	21.791
<b>İstihdam Oranı (Yüzde)</b>	52,6	52,1	46,7	45,6	44,4	43,2	43,7
<b>Kır (Yüzde)</b>	63,7	63,6	56,4	56,0	54,3	51,9	52,1
<b>Kent (Yüzde)</b>	42,0	41,5	40,2	38,9	38,1	37,7	38,4
<b>İşsiz</b>	1.638	1.612	1.497	1.967	2.464	2.493	2.498
<b>İşsizlik Oranı (Yüzde)</b>	8,4	8,0	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3
<b>Kır (Yüzde)</b>	5,0	4,9	3,9	4,7	5,7	6,5	5,9
<b>Kent (Yüzde)</b>	13,1	12,1	8,8	11,6	14,2	13,8	13,6
<b>Genç İşsizlik Oranı* (Yüzde)</b>	17,5	16	13,1	16,2	19,2	20,5	19,7
<b>Eksik İstihdam Oranı (Yüzde)</b>	6,6	6,5	6,9	6,0	5,4	4,8	4,1

Kaynak: TÜİK, DPT.

\* 15-24 yaş grubundaki nüfus.

İşgücü piyasasının diğer önemli bir özelliği ise tarım sektörünün toplam istihdam içerisindeki payının yüksekliğidir. Tarım sektöründe yaşanan çözülme ve kırdan kente göç büyük ölçüde işgücü piyasasını şekillendirmektedir. Tarım sektöründe istihdamda görünen niteliksiz işgücü fazlasının ortaya çıkması ve kentlere göç etmesi başta kadınlarda olmak üzere işgücüne katılma ile istihdam oranlarının ve verimliliğin düşük, işsizliğin yüksek olmasına neden olmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın boyutlarının genişliği, genç işsizlik oranının genel işsizlik oranının yaklaşık iki katı olması, işgücünün eğitim seviyesinin düşüklüğü, son dönemde artmakla birlikte aktif istihdam politikalarının çok sınırlı kalması gibi sorunlar da işgücü piyasasının diğer önemli sorunları olarak öne çıkmaktadır.

### 2.3.4. İşgücüne Katılım

Ülkemizde, 2004 yılı itibarıyla işgücüne katılma oranı AB ortalaması ile karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Bunun yanı sıra yıllar itibarıyla da azalma eğilimindedir.

**Tablo 15 : İşgücüne Katılma Oranı (15-64 Yaş)**

	(Yüzde)					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>AB-15</b>	67,3	69,5	69,5	69,9	70,2	70,8
<b>OECD</b>	69,3	70,1	70	70	69,8	70,1
<b>Türkiye</b>	59,4	52,4	52,3	52,3	51,1	51,5

Kaynak: OECD Employment Outlook 2005.

İşgücüne katılma oranının düşük olması; yüksek nüfus artış hızından, tarımsal istihdamın azalma eğilimi sonucu artan kente göçün özellikle kadınların işgücünden çekilmesine neden olmasından, yaşanan ekonomik krizlerden, ortalama eğitim süresinin uzamasından, yüksek işsizlik ortamında kişilerin, özellikle kadınların, iş bulmaktan ümitlerini kesip iş aramamalarından, erken emeklilik ve işgücünün eğitim seviyesinin düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. 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.

**Tablo 16: Kent-Kır ve Cinsiyet Ayrımında İşgücüne Katılma Oranı**

	(Yüzde)					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Türkiye</b>	56,6	49,9	49,8	49,6	48,3	48,7
<b>- Erkek</b>	79,9	73,7	72,9	71,6	70,4	72,3
<b>- Kadın</b>	34,2	26,6	27,1	27,9	26,6	25,4
<b>Kent</b>	47,9	44,1	44,0	44,4	43,8	44,5
<b>- Erkek</b>	76,8	70,9	70,6	69,8	68,9	70,8
<b>- Kadın</b>	17,1	17,2	17,4	19,1	18,5	18,3
<b>Kır</b>	66,9	58,7	58,7	57,6	55,5	55,4
<b>- Erkek</b>	83,0	77,9	76,4	74,5	72,9	74,7
<b>- Kadın</b>	52,0	40,2	41,7	41,4	39,0	36,7

Kaynak: TÜİK.

Cinsiyete göre işgücüne katılma oranlarına bakıldığında, kadınların erkeklerin çok gerisinde olduğu görülmektedir. Erkeklerde işgücüne katılma oranı AB-15 ortalamasından çok az düşüktür. Ancak bu oran kadınlarda AB-15'te % 62,8 iken Türkiye'de % 25,4'tür. Bu durum kadınların işgücüne katılımının kentlerde son derece sınırlı kalmasından kaynaklanmaktadır.

İşgücüne katılma oranına kent kırsal ayrımında bakıldığında kırsal işgücüne katılma oranının kentten daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum, özellikle kentsel yerlerde yaşayan kadınlar olmak üzere işgücüne katılımın bir an önce artırılması gereğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranları kent ve kırsal ayrımında önemli farklılıklar göstermektedir. 1990'lı yılların başında kent ve kırsal kadın işgücüne katılım oranları arasında uçurum varken, 2005 yılına gelindiğinde bu farkın azalma eğiliminde olduğu, ancak hala yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Kentsel alanlardaki kadın işgücüne katılım oranları, kırsal alan kadın işgücüne katılım oranlarının çok altındadır. Bu farklılık kadınların kırsal alanlarda "ücretsiz aile işçisi" olarak çalışmalarından kaynaklanmaktadır.

Diğer yandan, kırsaldan kente göçün yaratmış olduğu etki, kırsal alandaki kadın işgücüne katılım oranlarının düşmesine neden olmuştur. 1990 yılında %52.0 seviyesinde olan kırsal alan kadın işgücüne katılım oranı 2004 yılında %36.7'e gerilemiştir. Bu oran 2005 yılının Eylül ayında da düşüş eğilimini sürdürerek %34.3 olarak gerçekleşmiştir.

Sektörel dağılım açısından işgücüne katılma oranlarını incelediğimizde, işgücüne katılan kadınların %58.5'inin tarım sektöründe çalıştığını görmekteyiz. Tarım sektöründe çalışan kadın işgücünün yaklaşık %80'i ücretsiz aile işçisi ve sosyal güvenceden yoksun olarak çalışmaktadır.

Ülkemiz açısından bir diğer sıkıntı da kadın işgücünün ortalama eğitim düzeyinin düşük olmasıdır. Eğitim seviyesi düşük kadınlar genelde katma değeri yüksek olmayan işlerde düşük ücretle çalışmaktadırlar. Ücretlerin düşük olması ise kadınların birçoğunun çalışmak yerine ev kadını olarak kalmayı tercih etmelerine sebep olmaktadır.

Zorunlu eğitim süresinin uzaması ve daha çok kız öğrenciye okuma fırsatının verilmesi, kadınların işgücüne katılımında eğitimden kaynaklanan dezavantajlarının giderilmesi yönünde oldukça önemli bir katkı sağlayacaktır. Kız çocuklarının okula gönderilmesi aynı zamanda 2005 ilerleme raporunda da değinilen başarılı uygulama örneklerinden biridir. Bu

uygulamaların yaygınlaştırılması hem kadınların işgücüne katılımını kolaylaştıracak hem de ülke genelinde eğitim seviyesinin yükselmesini sağlayacaktır.

### 2.3.5. İstihdam

İşgücü piyasasında istihdam oranı düşüktür. Özellikle tarım sektöründeki istihdamın azalmasına paralel olarak 1990 yılında % 54,5 olan istihdam oranı, 2004 yılında % 46,1'e gerilerken, aynı yıllar itibarıyla AB-15 ülkelerinde % 61,6'dan % 65'e yükselmiştir.

**Tablo 17: İstihdam Oranı (15-64 Yaş)**

	(Yüzde)					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>AB-15</b>	61,6	63,7	64,4	64,5	64,6	65,0
<b>OECD</b>	64,9	65,7	65,6	65,2	64,9	65,3
<b>Türkiye</b>	54,5	48,9	47,8	46,7	45,5	46,1

Kaynak: OECD Employment Outlook 2005.

Ülkemizde istihdam oranının düşük olmasının temel nedenleri, ekonomik istikrarsızlık, yatırımların yetersizliği, işgücü piyasasının kurumsallaşamaması, tarımdan gelen niteliksiz işgücüne yeterli iş imkanlarının yaratılamaması, çalışma çağı nüfus artış hızının toplam nüfus artış hızından fazla olması, işgücünün niteliğinin ekonominin ihtiyaçlarına cevap verememesi, işgücü piyasası ile eğitim sistemi arasındaki ilişkinin kurulamaması, işgücü piyasası esnekliğinin sağlanamaması ve girişimciliğin yeterince desteklenememesidir.

**Tablo 18 : Kent-Kır ve Cinsiyet Ayrımında İstihdam Oranı**

	(15+Yaş, Yüzde)					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Türkiye</b>	52,1	46,7	45,6	44,4	43,2	43,7
- Erkek	73,5	68,9	66,5	63,9	62,9	64,7
- Kadın	31,2	24,9	25,1	25,3	23,9	22,9
<b>Kent</b>	41,5	40,2	38,9	38,1	37,7	38,4
- Erkek	69,5	65,4	53,3	60,7	60,3	61,9
- Kadın	13,1	15,0	14,5	15,5	15,1	15,0
<b>Kır</b>	63,6	56,4	56,0	54,3	51,9	52,1
- Erkek	78,0	74,1	71,4	69,0	67,1	69,3
- Kadın	50,2	39,4	41,0	40,2	32,4	35,4

Kaynak: TÜİK

İstihdam oranına bakıldığında da kadınların erkeklerin bir hayli gerisinde kaldığı görülmektedir. Kadınlar kırsal yerlerde kentsel yerlere oranla daha fazla istihdam edilmektedir. Bunun nedeni ise kırdaki kadınların büyük çoğunluğunun ücretsiz aile işçisi konumunda istihdamda görünürken, kente göç ettiklerinde düşük nitelikleri ve geleneksel yapı nedeniyle istihdam dışında kalmalarıdır. Çalışma çağındaki her yüz kadından sadece 23'ünün istihdamda olduğu düşünülürse işgücüne katılma oranının yanında özellikle kentteki kadınların istihdam oranının artırılması büyük önem ve aciliyet taşımaktadır.

İstihdamın sektörel dağılımı, bir ülkenin ekonomik ve sosyal yönden gelişmişlik düzeyinin en önemli göstergelerinden biridir. Gelişmiş ülkelerde istihdamın sektörel gelişimi tarımdan, sanayi ve hizmetler sektörüne geçiş şeklinde olmuşken ülkemizde sanayi sektöründe yeterince gelişme sağlanamadan tarım sektöründen hizmetler sektörüne hızlı bir geçiş yaşanmıştır. Yıllar itibariyle istihdamın sektörel dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 19 : İstihdamın Sektörel Dağılımı**

(15+Yaş, Yüzde)

	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Tarım</b>	46,9	36,0	37,6	34,9	33,9	34,0
<b>Sanayi</b>	15,3	17,6	17,5	18,5	18,2	18,3
<b>Hizmetler</b>	37,7	46,3	44,9	46,6	47,9	47,7
<b>Toplam</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT, TÜİK.

Toplam istihdam içerisinde tarım sektörünün payı, 1990 yılındaki % 46,9 seviyesinden 2004 yılında % 34'e düşmüştür. Tarım sektöründen ayrılan işgücünün tamamının sanayi ve hizmetler sektörlerinde istihdam edilemeyişi, söz konusu dönemde istihdam oranının düşmesine neden olmuştur.

2004 yılında tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı % 34 olmuştur. Aynı dönemde, toplam istihdam içerisinde sanayinin payı % 18,3 ve hizmetler sektörünün payı ise % 47,7 olarak gerçekleşmiştir. Tablodan tarım sektörünün payının azalmakla birlikte hala toplam istihdamın üçte birini oluşturduğu görülmektedir. AB ülkelerinde tarım sektörünün istihdam içerisindeki payının % 3-4'ler seviyesinde olduğu düşünüldüğünde ülkemizde tarım sektöründe barınan istihdamın boyutlarının bir hayli geniş olduğu görülmektedir.

**Tablo 20: İstihdamın Sektörel Dağılımı****(Yüzde)**

AB-15	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Tarım</b>	5,5	5,3	5,1	4,9	4,7	4,6	4,5	4,4	4,2	4,1	4,0	3,9	3,8
<b>Sanayi</b>	28,9	28,1	27,6	27,4	27	26,7	26,5	26	25,7	25,4	24,9	24,5	24,2
<b>Hizmetler</b>	65,6	66,6	67,3	67,7	68,3	68,7	69,0	69,6	70,0	70,5	71,1	71,6	72,0

Kaynak: Eurostat.

2004 yılında toplam istihdam içerisinde ücretli ve yevmiyelilerin payı % 50,9'dur. Kentsel işgücünde bu oran % 73,4'ü bulmaktadır. Tarım kesiminde ücretli çalışma çok düşük düzeylerde olup, çalışanların % 50,9'u ücretsiz aile işçisi durumundadır. Ücretsiz aile işçilerinin yaklaşık % 70'i ise kadınlardan oluşmaktadır.

**Tablo 21 : İstihdam Edilenlerin Meslekteki Mevkiine Göre Durumu****(15+Yaş, Yüzde)**

	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Ücretli ve Yevmiyeli</b>	39,0	48,6	47,2	49,8	50,6	50,9
<b>Kendi Hesabına Çalışan ve İşveren</b>	31,0	29,8	30,2	29,4	29,8	29,4
<b>Ücretsiz Aile İşçisi</b>	30,0	21,6	22,6	20,9	19,6	19,7
<b>Toplam</b>	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DPT, TÜİK

Türkiye ekonomisinin istihdam yaratma kapasitesi önceki dönemlerde de çok yüksek olmamakla birlikte, son dönemde ekonomik büyümeye rağmen istihdam yaratılamaması nedeniyle, işsiz bir büyüme sürecine girildiği iddiaları yaygınlık kazanmıştır. İstihdam, 1999 yılından 2004 yılına kadar düzey olarak gerilemiştir. Bununla birlikte, 1999'dan bu yana geçen süreç, Türkiye ekonomisinde önemli yapısal dönüşümlerin gerçekleştiği, iki derin krizin yaşandığı ve istikrarsızlıkların gözlemlendiği bir dönemdir. Örneğin, Türkiye ekonomisi 1998 yılından 2003 sonuna kadar kümülatif olarak yalnızca % 3,2 oranında bir büyüme kaydetmiştir ve 1999, 2001 ciddi daralma yıllarıdır. Dolayısıyla, daha uzun dönemli bir perspektifle değerlendirildiğinde, son yıllarda istihdam yaratılamamış olması aslında pek de şaşırtıcı değildir.

Türkiye ekonomisinin bir bütün olarak istihdam yaratamadığını iddia etmek mümkün gözükmemektedir. 1999 yılından 2003 sonuna kadar toplam istihdam 901 bin kişi azalmış olmakla birlikte, tarım dışı sektörde 790 bin yeni iş yaratılmıştır. Ancak, aynı zaman

diliminde tarım alanında gözlenen 1 milyon 691 bin kişilik istihdam daralması, istihdamın ülke genelinde daralmasını da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, istihdamın büyüme ile paralel artış göstermemesinin nedenlerinden biri, tarım dışı sektörlerde, tarımdan ayrılan nüfusu emecek kadar iş yaratılamamış olmasıdır. Tarım dışı sektörlerde bakıldığında özellikle inşaat ve sanayi sektörlerindeki gelişmeler dikkat çekmektedir.

İnşaat sektörü, 1990-2000 döneminde 350 bin kişilik istihdam yaratmıştır. Ancak 2001 ve 2002 yıllarında sektörde yaklaşık 400 bin kişilik istihdam kaybı olmuştur. Dolayısıyla, son dönemde yaşanan işsiz büyüme tartışmalarının ortaya çıkmasında inşaat sektöründe iş yaratılamamış olması da etkili olmuştur. 2003 yılından itibaren ise sektörde istihdam artışları gözlenmeye başlanmıştır.

Sanayi sektöründe, özellikle son yıllarda gerçekleşen yüksek oranlı büyümeyle uyumlu bir istihdam artışı gözlenmemiştir. 2000 yılı öncesinde yüksek enflasyon ve makroekonomik dengesizliklerin belirlediği bir ortamda faaliyet gösteren firmalarda ciddi verimsizlikler birikmiştir. 2001 krizi, firmalar açısından bu verimsizlikleri ortadan kaldırmak doğrultusunda bir baskı yaratmış ve sanayi sektöründe ciddi istihdam kayıplarına yol açmıştır. Takip eden iyileşme döneminde, enflasyonun düşmesi ve makroekonomik istikrarın sağlanması, firmaları verimlilik artışları yoluyla rekabet etmeye zorlamış ve bu dönemde verimlilik artışları ön plana çıkmıştır. Ancak, bu verimsizlikleri ortadan kaldırma sürecinin önemli ölçüde tamamlandığı düşünüldüğünde, önümüzdeki dönemde büyümeyle daha uyumlu bir istihdam artışı beklenebilir.

Nitekim 2004 yılı, işgücü piyasasında 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında iyileşmenin ve yüksek büyüme hızlarının etkilerinin istihdama yansımaya başladığı yıl olmuştur. 2004 yılının ikinci çeyreğinden itibaren başlayan istihdam artışı devam etmektedir. 2004 yılında istihdam 1999 yılından bu yana ilk kez artış göstermiştir. 2004 yılında bir önceki yıla göre istihdamda % 3 oranında gerçekleşen artış yüksek oranlı ekonomik büyümenin istihdama yansıdığını göstermektedir.

İstihdam artışıyla ilgili olumlu noktalar, artışın temel olarak kentsel istihdamdaki artıştan ve özel sektörde yaratılan yeni iş imkanlarından kaynaklanmasıdır. 2004 yılında bir önceki yıla göre tarım sektöründe 235 bin, tarım dışı sektörlerde ise 410 bin yeni iş yaratılmıştır. Sanayi sektöründe istihdam artışı 142 bin kişi olmuştur. Hizmetler sektöründe ise 268 bin yeni iş yaratılmıştır. Hizmetler sektörünün altında yer alan inşaat sektöründe ise 64 bin kişilik bir istihdam artışı kaydedilmiştir. İnşaat sektöründe henüz 2001 krizi



öncesindeki istihdam rakamına ulaşamamakla birlikte, 2004 yılında en yüksek istihdam artış oranı bu sektörde kaydedilmiştir. Tarım nüfusundaki azalma eğiliminin devam edeceği göz önünde bulundurulduğunda, inşaat sektöründe istihdamın artmaya başlaması oldukça önemlidir.

İstihdam artışına rağmen, istihdamın büyüme esnekliğinin bu dönemde de uzun dönem esnekliğin altında olduğu görülmektedir. Ekonomide istikrarın sürmesi ve reform adımlarının kararlılıkla uygulanması sonucunda, istihdam esnekliğinin uzun dönem ortalamasına ulaşacağı ve ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin artacağı tahmin edilmektedir.

Türkiye’de işyeri büyüklüğüne göre istihdama bakıldığında, 2004 yılında istihdamın % 82’sinin 50’den daha az işçi çalıştıran işletmelerde ve özellikle de % 66,9’unun 10’dan az işçi çalıştıran işletmelerde olduğu görülmektedir. Türkiye’deki istihdamın önemli bir bölümünün küçük işletmelerce istihdam edilmesi gerçeğinin istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması için politika üretilmesi aşamasında göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir.

**Tablo 22 : İşyeri Büyüklüğü ve Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam, 2004**

İşyeri Büyüklüğü	(Yüzde)			
	Toplam	Tarım	Sanayi	Hizmet
<b>Toplam</b>	100	100	100	100
<b>10' dan az</b>	66,9	97,3	33,2	58,3
<b>10 - 24</b>	6,6	1,6	10,4	8,7
<b>25 - 49</b>	8,5	0,8	13,8	11,9
<b>50 +</b>	18,0	0,4	42,7	21,1

Kaynak: TÜİK, DPT.

### 2.3.5.1. Kamu İstihdamı

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, kamu kurum ve kuruluşunda belli bir ücretle, belirlenmiş bir kadro ya da pozisyonda çalıştırılan kişilerin toplamı demektir. Bu kişilerin hangi statülerde istihdam edilebilecekleri yasada belirlenmiştir. Türkiye’de memur istihdamı 657 sayılı yasanın 4. maddesi gereğince memur, sözleşmeli, geçici personel ve işçilerden ibarettir<sup>15</sup>. Aşağıda yıllar itibarıyla memur ve işçi sayıları yer almaktadır. Tablodan yıllara göre memur sayısında yüksek olmayan artışların kaydedildiği, işçi sayısında ise

<sup>15</sup> Güler, Birgül Ayman: “Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi”, İmge Kitabevi, Ankara, Kasım, 2005

azalma meydana geldiği olduğu görülmektedir. İşçi sayısındaki bu azalış kamu sektöründeki özelleştirme uygulamalarından kaynaklanmaktadır.

**Tablo 23: Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Memur ve İşçi Sayıları**

	Memur	İşçi	Toplam
<b>1990</b>	1.568.885	351.792	1.920.677
<b>2000</b>	2.135.028	262.277	2.397.305
<b>2001</b>	2.143.206	230.219	2.373.425
<b>2002</b>	2.148.206	231.497	2.379.703
<b>2003</b>	2.175.966	228.499	2.404.465
<b>2004*</b>	2.194.972	228.222	2.423.194

Kaynak: Güler, Birgül Ayman: “Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi”, İmge Kitabevi, Ankara, Kasım, 2005.

\*01.09.2004 tarihi itibarıyla.

-Memur ve işçi sayıları: Konsolide Bütçe+Döner Sermaye Fon ve Kefalet Sandıkları+Özel Bütçeli Kuruluşlarda çalışan memur ve işçileri (sürekli+geçici) kapsamaktadır.

-926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa tabi personel harihtir.

Yıllardır ülkemizde kamuda istihdamın fazla olup olmaması konusu tartışılmaktadır. Bu tartışmalara bir açıklık getirmek için bir ülkedeki istihdam içerisinde kamunun payını gösteren “bürokratikleşme oranı”na bakmak yerinde olacaktır. Aşağıda ülkemizdeki ve farklı ülkelerdeki bürokratikleşme oranları yer almaktadır. Görüleceği gibi ülkemiz Yunanistan ve Kore’den sonra kamuda en az istihdam sağlayan ülkedir.

Kamu hizmetlerinin üretiminde vasıflı işgücüne sahip olmak, kamu yönetimi reformunun insan kaynakları boyutu ve vatandaşa kaliteli hizmet sunulması bakımından önemlidir. Ekonomik istikrar gereği ve mali disiplinin koşulu olarak son yıllarda kamuda vasıfsız istihdam düşerken, vasıflı istihdam yeterince artırılamamaktadır. Bu geçiş döneminin bir kaç yıl içinde son bulması ve fiyat istikrarı sağlandığında, kamuda vasıflı işgücünün artması beklenmelidir.

**Tablo 24 : Bazı Ülkelerde Toplam İstihdam İçerisinde Kamu İstihdamının Payı**

	(Yüzde)				
	1985	1990	1997	1998	1999
<b>ABD</b>	14,8	14,9	14,6	14,5	14,6
<b>Almanya</b>	15,5	15,1	12,9	12,6	12,3
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	-	-	15,3	15,3	15,4
<b>Finlandiya</b>	25,5	23,2	25,0	24,3	-
<b>Fransa</b>	20,5	20,4	21,3	-	-
<b>Hollanda</b>	15,1	12,9	12,6	12,4	12,2
<b>İngiltere</b>	21,6	19,5	12,9	12,7	12,6
<b>İrlanda</b>	20,2	17,4	15,9	14,6	-
<b>İspanya</b>	13,8	14	15,7	15,5	15,2
<b>İtalya</b>	-	-	15,5	15,4	15,2
<b>İzlanda</b>	-	14,6	-	-	-
<b>Kanada</b>	20,2	20,3	18,5	17,9	17,5
<b>Kore</b>	4,5	4,5	4,4	4,5	-
<b>Lüksemburg</b>	-	8,0	-	-	-
<b>Maceristan</b>	-	-	22,8	22,7	21,4
<b>Potekiz</b>	12,1	-	15,5	15,2	-
<b>Yunanistan</b>	-	-	7,2	6,9	-
<b>Türkiye</b>	7,7	7,9	9,3	9,1	-

Kaynak: OECD "Public Management Service", (Çevrimiçi); <http://www.sourceoecd>, Eylül 2003.

Sülayman Özdemir'in " Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti" adlı Doktora Tezinden alınmıştır.

### 2.3.5.2. Çocuk İstihdamı

Toplam nüfus içerisinde genç nüfus oranının yüksek olduğu ülkelerden biri olarak Türkiye’de çocuk işgücü açısından önemli sorunlar yaşanmaktadır. Çocukların işgücüne erken yaşta katılımının engellenmesi amacıyla kanunlarda yapılan düzenlemelerin yanı sıra genel eğitimin 8 yıla çıkarılması önemli bir gelişme olmuştur. Şu an yapılan çalışmalar genel eğitimin 12 yıla çıkarılması yönündedir. Ülkemizde yıllar itibariyle çocukların işgücüne katılma oranları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 25: Yıllar İtibariyle Çocuk İşgücü (12-17 yaş)****(Yüzde)**

Yıllar	Toplam			Erkek			Kadın		
	İKO	İstihdam oranı	İşsizlik oranı	İKO	İstihdam oranı	İşsizlik oranı	İKO	İstihdam oranı	İşsizlik oranı
1990	34,6	29,7	14,3	41,1	34,6	16,3	27,7	24,6	11,2
1991	35,4	31,3	11,5	41,0	34,9	14,9	29,5	27,5	6,5
1992	30,8	27,5	10,4	35,6	31,0	12,9	25,7	24,0	6,9
1993	25,0	21,9	12,4	30,8	26,4	14,2	19,0	17,2	9,4
1994	27,8	24,9	10,5	33,0	28,7	13,1	22,5	21,0	6,7
1995	25,8	23,1	10,3	30,2	26,6	12,2	21,1	19,5	7,5
1996	25,2	23,2	7,8	29,2	26,3	10,1	21,0	20,1	4,4
1997	23,2	20,9	10,1	28,8	25,5	11,2	17,5	16,0	8,3
1998	22,1	20,2	8,4	26,3	23,7	9,7	17,7	16,6	6,5
1999	22,0	19,9	9,5	26,6	23,9	10,0	17,2	15,7	8,7
2000	19,0	17,6	7,7	23,2	21,2	8,7	14,7	13,8	6,2
2001	15,8	13,9	12,2	19,5	16,8	13,7	11,9	10,8	9,5
2002	14,1	12,2	13,5	16,9	14,3	15,3	11,2	10,0	10,8

Kaynak: TÜİK

Çocuk işgücü kavramını incelerken; bir ülkenin sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel durumunu ortaya koymak önem arz etmektedir. Türkiye'nin gerek ekonomik, gerek sosyal bir çok problemi bulunmaktadır. İşgücü piyasası açısından en ciddi problemlerden bir tanesi de çocuk işgücüdür. Çocuğun çalışması, genellikle eğitim dışı kalmasına, sağlığının ve bedensel gelişiminin olumsuz olarak etkilenmesine ve toplumda çeşitli sosyal problemlere neden olmaktadır.

Çocuk istihdamı ülkemiz açısından önemli bir problem olarak görülmele birlikte, çocuk istihdamının payı 1990-2002 döneminde sürekli azalış göstermiştir. Gerek işgücüne katılma oranında, gerekse istihdam oranında bu dönemde yarıdan fazla azalma meydana gelmiştir. 1990 yılında 12-17 yaş grubundakilerin %29.7'si istihdamda iken, bu oran yıllar itibarıyla sürekli bir düşüş sergilemiş ve 2002'de %12.2'ye gerilemiştir. Çocuk işçiliğinde sürekli bir azalış görülmesinin temel nedeni, ülkemizde eğitimin daha yaygın duruma getirilişi ile bu doğrultuda uygulanan zorunlu temel eğitim süresinin 5 yıldan 8 yıla çıkarılmasıdır. 2004 yılında çocuk işgücü ile ilgili olarak istatistiksel veriler oluşturulmadığından bu döneme

ait herhangi bir yorum yapılmamıştır.

Çocuk istihdamını cinsiyete göre incelediğimizde; gerek kentsel, gerek kırsal bölgede erkek çocukların işgücüne katılım oranlarının daha yüksek olduğu görülmektedir. İşgücüne katılım oranları da yıllar itibariyle düşüş göstermekte, 2002 yılında erkekler için %16,9 olarak gerçekleşen bu oran kadınlarda %11,2 olmuştur.

ILO'nun çocuk işgücü için belirlediği yaş sınırı 18 yaşın altıdır. Türkiye'de 15 yaşından küçük yaş grubu istihdam edilmektedir. Yukarıdaki tabloda 12-17 yaş grubu çalışanlarının %87'si tarımda çalışmaktadır. Bu durum temel olarak istihdam içinde tarımın hala büyük bir paya sahip olmasından kaynaklanmakta; kırsal alanda çocuklar daha çok ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Kır/kent ayrımına göre incelediğimizde, 2002 yılında kentsel alanda çocuk işgücüne katılım oranı yaklaşık %10'larda iken; bu oran kırsal alanlarda %20-%25 seviyesine yükselmektedir.

Çocuk işgücünün istihdam edildiği işletme türü daha çok KOBİ'lerdir. Çocuk işgücü açısından en ciddi sıkıntı, gerekli iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin alınmamasıdır.

### 2.3.6 İşsizlik

Ekonomik istikrarın sağlanması için uygulanan programlar, yatırımların düşük düzeyde seyretmesi, tarımdan ayrılan işgücünün kente göçü sonucu yeterli iş imkanlarının olmayışı, 2001 yılında yaşanan derin ekonomik kriz ve sonrasında artan verimlilik ile kapasite kullanım oranları istihdam artışını sınırlayan ve işsizliği artıran faktörler olmuştur. Verimlilik artışı ve kapasite kullanım oranlarının azalması kısa dönemde istihdamı olumsuz etkileyebilmekle birlikte uzun dönemde önemli oranda artırabilmektedir.

**Tablo 26: İşsizlik Oranı**

	<b>(15-64 yaş, Yüzde)</b>					
	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>AB-15</b>	8,4	8,4	7,7	8,0	8,2	8,4
<b>OECD</b>	6,4	6,2	6,3	6,9	7,0	6,9
<b>Türkiye</b>	8,2	6,7	8,6	10,6	10,8	10,6

Kaynak: OECD Employment Outlook 2005.

1990 ve 2000 yıllarında AB-15 ülkelerinden daha düşük seviyedeki işsizlik oranı 2001 ekonomik krizi sonrasında hızla tırmanmış ve % 10'lar seviyesinde kalmıştır. İşsizlik oranının 2000 yılı öncesinde AB-15 ülkelerine göre düşük olmasının nedeni nüfusun önemli bir bölümünün tarım sektöründe istihdamda görünmesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle

tarım dışı işsizlik oranının da göz önünde bulundurulması yararlı olacaktır.

**Tablo 27: Tarım Dışı İşsizlik Oranı ve Genel İşsizlik Oranı**

	(15+ yaş, Yüzde)					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>İşsizlik Oranı</b>	8,0	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3
<b>Tarım Dışı İşsizlik Oranı</b>	13,5	9,4	12,7	15,0	15,0	14,7

Kaynak: TÜİK.

Ekonomide üst üste gerçekleşen yüksek büyüme oranlarının olumlu etkileri 2004 yılının ikinci çeyreğinden itibaren istihdama ve işsizliğe yansımaya başlamıştır. Nitekim, 2003 yılında % 10,5 olan işsizlik oranı 2004 yılında % 10,3'e gerilemiştir. Tarım dışı işsizlik oranı da % 15'ten % 14,7'ye düşmüştür. 2004 yılında, 1999 yılından bu yana işsizlik oranında bir düşüş kaydedilmiş olması önemli bir göstergedir.

**Tablo 28: Kent-Kır ve Cinsiyet Ayrımında İşsizlik Oranı**

	(15+ yaş, Yüzde)					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Türkiye</b>	8,0	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3
<b>- Erkek</b>	7,8	6,6	8,7	10,7	10,7	10,5
<b>- Kadın</b>	8,5	6,3	7,5	9,4	10,1	9,7
<b>Kent</b>	12,1	8,8	11,6	14,2	13,8	13,6
<b>- Erkek</b>	9,6	7,8	10,3	13,0	12,6	12,5
<b>- Kadın</b>	23,6	13,0	16,6	18,7	18,3	17,9
<b>Kır</b>	4,9	6,4	5,4	5,0	4,4	5,9
<b>- Erkek</b>	6,0	4,9	6,5	7,3	7,9	7,3
<b>- Kadın</b>	3,4	2,0	1,7	3,0	4,2	3,2

Kaynak: TÜİK.

İşsizlik oranı kentsel yerlerde kırsal yerlerdekinin iki katından fazladır. Yukarıda da değinildiği gibi kırsal yerlerde tarımsal faaliyetlerde ücretsiz aile işçiliğinin yaygın olması, ücretsiz aile işçilerinin de büyük çoğunluğunun kadınlardan oluşması dolayısıyla kişilerin işsiz görünmemesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Tarım kesiminde verimliliği düşük işgücünün barındırılması ise işgücü piyasasının etkinliğini sınırlamaktadır. Türkiye'nin Uzun Vadeli Stratejisinde 2023 yılında tarım sektörünün istihdam içerisindeki payının % 10'a düşürülmesi hedefinin konduğu ve tarım sektöründe rekabet şartlarının tesis edilmeye çalışıldığı göz önüne alınırsa tarımdan kopacak niteliksiz işgücünün kente göç sonucu sanayi

ve hizmetler sektöründe istihdam edilememesi zaten yüksek olan işsizlik oranını çok önemli ölçüde artıracaktır. Bu durum gelecekte işgücü piyasasını şekillendirecek en önemli unsurların başında geldiğinden tarım sektöründen çıkması beklenen işgücüne yönelik acil bir planlamanın yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

En yüksek işsizlik oranlarının kentlerde yaşayan kadınlar arasında görülmesi ise kentte kadınların eğitim seviyesinin erkeklerinkine oranla düşük olması, dolayısıyla da niteliklerinin yetersiz olmasıyla kısmen açıklanabilir. Yıllar itibarıyla bakıldığında diğer tüm işsizlik oranlarında artış görülürken kentli kadınların işsizlik oranında önemli bir azalış göze çarpmaktadır. Kentte yaşayan kadınların eğitim seviyesinin yıllar itibarıyla artması bu sonucu doğrular niteliktedir. Bu durum ise kadınların eğitim seviyelerinin ve nitelik düzeylerinin artırılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Yaş gruplarına göre işsizlik oranlarına bakıldığında 15-24 yaş grubunun işsizlik oranının diğer yaş gruplarına göre bir hayli yüksek olduğu görülmektedir. Daha sonra en yüksek işsizlik oranına sahip yaş grubu ise 25-34'tir. İşsizlik oranı 35-54 yaş grubunda % 6,4 iken 55 ve daha yukarı yaş grubundakilerde % 2'ler seviyesindedir.

**Tablo 29: Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Oranı**

	(15 +YaşYüzde)				
	15-24	25-34	35-54	55+	Toplam
1990	16,0	7,3	3,9	2,6	8,0
2000	13,1	6,2	3,8	1,6	6,5
2001	16,2	8,2	5,4	1,8	8,4
2002	19,2	10,4	7,2	2,6	10,3
2003	20,5	11,0	6,8	2,7	10,5
2004	19,7	11,3	6,4	2,3	10,3

Kaynak: TÜİK

Tablo 30'daki işsizlik oranları incelendiğinde AB ve Türkiye'de genç işsizliğin, zaten yüksek olan işsizlik oranlarından iki-üç kat daha fazla olduğu görülmektedir. Yine tabloda genç işsizlerin toplam işsizler içindeki payının genellikle % 20'ler düzeyinde olduğu görülmektedir. Türkiye'de ise bu oran yaklaşık % 38 ile oldukça yüksektir. Bu durum AB ülkeleri için de yüksek boyutlara ulaşan genç işsizliğin Türkiye için çok daha büyük önem taşıdığını göstermektedir.

**Tablo 30: AB ve Türkiye’de Genç İşsizlik (2004)**

	İşsizlik Oranı (Yüzde)	Genç İşsizlik Oranı (Yüzde)	İşsiz Sayısı (Bin Kişi)	Genç İşsiz Sayısı (Bin Kişi)	İşsizler içindeki Genç İşsiz Oranı (Yüzde)
<b>Türkiye</b>	10,3	19,7	2.479	941	37,96
<b>Almanya</b>	9,5	15,1	3.931	892	22,69
<b>Fransa</b>	9,7	22,0	2.641	641	24,27
<b>İtalya</b>	8,0	23,6	1.960	514	26,22
<b>İspanya</b>	11,0	22,1	2.211	531	24,02
<b>Bulgaristan</b>	11,9	24,4	399	76	19,05
<b>Polonya</b>	18,8	39,5	3.165	827	26,13
<b>AB-15</b>	8,1	16,6	14.699	3.813	25,94
<b>AB-25</b>	9,0	18,6	19.441	4.999	25,71

Kaynak: Eurostat.

Türkiye’de 15-24 yaş grubunun 2004 yılında işgücüne katılma oranı % 39,3’tür. Gençlerin işgücüne katılma oranı Türkiye ortalaması olan % 48,7’in altındadır. Düşük katılma rağmen bu yaş grubunun işsizliğinin yüksek olması genç işsizliğin önemini bir kat daha artırmaktadır.

Genç işsizliğin, yaş grubunun kendisine özgü ve işgücü piyasasının yapısına bağlı çeşitli nedenleri mevcuttur. Bu nedenlerden ilki 15-24 yaş grubunun işgücü piyasasına ilk kez giriş yaşı olmasıdır. Bu yaş grubu, işgücü piyasasında daha önce bir iş tecrübesine sahip olmamaları nedeniyle işveren tarafından tercih edilmemektedir. İşveren işe aldığı işgücünü yetiştirmek durumunda kalacağından gençlerin işe alınmasının bir ek maliyeti olmaktadır. Ayrıca gençler, işgücü piyasasını yeterince tanımadıklarından iş arama stratejileri ile kendi beceri ve yeteneklerine uygun işleri bilememekte, dolayısıyla da ilk işlerini bulmaları zaman almaktadır<sup>16</sup>.

Diğer bir neden ise gençlerin işlerinden beklentilerinin başlangıçta yüksek olmasıdır. İşgücü piyasasında kariyer meslek ve yüksek maaş beklentisi içinde olan gençler beklentilerini karşılayacak işleri bulma ümidi ile daha uzun süre işsiz kalmaktadır. Bu durum özellikle eğitimli gençler için söz konusu olmaktadır. Eğitimli gençler ve aileleri eğitime

<sup>16</sup> Çapar S., Okkalı Şanalımış D.; “Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu ve AB Ülke Örnekleri Işığında Çözüm Önerileri”, Basılmamış Makale, Ankara 2005.



yapılan yatırımın karşılığını almak istemektedir<sup>17</sup>.

Eğitim sistemi ile işgücü piyasası arasındaki bağı etkin bir biçimde kuramadığı ekonomilerde gençlerin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde eğitim almamaları da genç işsizliğin diğer bir nedenidir.

1990 yılında AB-15'te altı ay ve daha fazla işsiz kalanların toplam işsizlere oranı 65,3, Türkiye'de 48,7 iken, 12 ay ve daha fazla süre işsiz kalanların toplam işsizlere oranı AB-15'te % 72,6, Türkiye'de ise 47,0'dir. 2004 yılında ise bu oranlar sırasıyla AB-15'te 60,4, Türkiye'de 56,9 AB-15'te 42,4, Türkiye'de 39,2'dir. AB-15 ülkelerinde 1990 yılından 2004 yılına altı ay ve daha fazla işsiz kalanların toplam işsizlere oranında hafif, Türkiye'de ise önemli ölçüde azalış görülmektedir. AB-15'te ve Türkiye'de 1990 yılından 2004 yılına 12 ay ve daha fazla süre işsiz kalanların toplam işsizlere oranında da azalış görülmektedir. Daha da önemlisi 1990 yılında AB-15'te altı ay ve daha fazla işsiz kalanların toplam işsizlere oranı Türkiye'dekinden daha az iken 2004 yılında daha fazla olmuştur. 2004 yılında uzun süreli işsizlerin toplam işsizlere oranına bakıldığında ise Türkiye'deki oranların AB-15'teki oranların gerisinde kaldığı görülmektedir. Tablodan uzun süreli işsiz kalanların daha fazlasının hem AB-15'te hem de Türkiye'de kadınlar olduğu görülmektedir.

**Tablo 31: Uzun Süreli İşsizlik\***

(İşsizlerin Yüzdesi Olarak)

	1990		2001		2002		2003		2004	
	6 Ay ve Daha Fazla	12 Ay ve Daha Fazla	6 Ay ve Daha Fazla	12 Ay ve Daha Fazla	6 Ay ve Daha Fazla	12 Ay ve Daha Fazla	6 Ay ve Daha Fazla	12 Ay ve Daha Fazla	6 Ay ve Daha Fazla	12 Ay ve Daha Fazla
<b>AB-15</b>	65,3	48,7	61,8	45,3	59	41,4	61,5	43,4	60,4	42,4
<b>- Erkek</b>	63,5	47,0	60,3	44,4	57,3	39,5	60,2	42,0	59,4	41,5
<b>- Kadın</b>	67,0	50,2	63,2	46,2	60,8	43,4	62,9	44,8	61,4	43,3
<b>OECD</b>	46,3	31,1	44,0	29,7	45,0	29,6	46,4	31,0	47,1	32,0
<b>- Erkek</b>	45,1	29,9	42,5	28,4	44,1	28,5	45,6	30,2	47,0	31,9
<b>- Kadın</b>	47,6	32,5	45,8	31,2	46,2	31,0	47,3	32,0	47,3	32,0
<b>Türkiye</b>	72,6	47,0	35,6	21,3	45,4	29,4	39,9	24,4	56,9	39,2
<b>- Erkek</b>	71,2	44,9	31,9	18,2	43,5	27,0	36,3	22,1	55,0	37,0
<b>- Kadın</b>	75,6	51,2	47,1	31,1	51,5	36,5	50,0	30,9	62,5	45,6

Kaynak: TÜİK, H İA

\* 12 ay veya daha fazla süre ile işsiz kalınması.

<sup>17</sup> Çapar S., Okkalı Şanalımış D.; "Türkiye'de Genç İşsizlik Sorunu ve AB Ülke Örnekleri Işığında Çözüm Önerileri", Basılmamış Makale, Ankara 2005.

### 2.3.7. Kayıtdışı İstihdam<sup>18</sup>

Kayıt dışı istihdam verilerine 2000 yılından itibaren Hanehalkı İşgücü Anketlerinden sosyal güvenlik kurumlarına kayıt durumuna göre ulaşılabilmektedir. Kayıt dışı istihdam oranlarına bakıldığında Türkiye’de istihdamın yarısından fazlasının kayıt dışında olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tablodan kayıt dışı istihdam oranlarının 2001 ve 2004 yıllarında arttığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 32: Kayıtdışı İstihdam**

	(15+ yaş, Bin Kişi)		
	Kayıt dışı istihdam	Toplam istihdam	Kayıt dışı istihdam oranı (Yüzde)
<b>2000</b>	10.925	21.581	50,6
<b>2001</b>	11.382	21.524	52,9
<b>2002</b>	11.133	21.354	52,1
<b>2003</b>	10.943	21.147	51,7
<b>2004</b>	11.591	21.791	53,0

Kaynak: TÜİK.

Kayıtdışı çalışma Türkiye genelinde % 50’nin üzerinde seyretmekle birlikte kırsal kesimlerde % 73,5 ve kentsel yerlerde % 35,8’dir. Bu oran tarımsal faaliyetlerde % 90 iken, tarım dışı faaliyetlerde % 34’tür. Bu durum, kayıtdışılığın daha çok kırsal bölgelerde tarımsal faaliyetlerle uğraşanlarda özellikle de ücretsiz aile işçilerinde yoğunlaştığını göstermektedir. Çalışanların istihdamdaki durumlarına göre kayıtdışılık oranlarına bakıldığında ise kayıtdışılık oranının ücretli çalışanlar için % 21,2, işverenler için % 24,2, ücretsiz aile işçileri için % 96,5, yevmiyeliler için % 91,7 ve kendi hesabına çalışanlar için % 65,5 olduğu görülmektedir. Yevmiyeliler dahil ücretlilerdeki kayıtdışılığa bakıldığında ise oran %32,7 olmaktadır.

<sup>18</sup> DİSK’in görüşü; Kayıtdışı istihdamın yarattığı sonuçlar ve bu söylem üzerinden sürdürülen politikalar, bu alanı bir kısır döngüye dönüştürmüştür. Kayıtdışılık hukuk dışı bir olgudur ve yasadışıdır. Kayıtdışısına göz yummak, suç ortaklığıdır. Emekçiler için düşük ücret, sosyal güvenlik hakkının gasp edilmesi, iş kazası, meslek hastalığı riski anlamına gelen bu alan, varlığını gerçekleştiren hiç bir neden aranmaksızın tasviye edilmelidir.

**Tablo 33: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Kayıtlılık Durumu (2004)****(Bin Kişi)**

	Türkiye		Kent		Kır	
	Toplam İstihdam	Kayıt Dışı Yüzde	Toplam İstihdam	Kayıt Dışı Yüzde	Toplam İstihdam	Kayıt Dışı Yüzde
<b>Türkiye</b>	21.791	53,0	11.843	35,8	9.947	73,5
<b>Ücretli</b>	9.279	21,2	7.434	20,6	1.845	23,9
<b>Yevmiyeli</b>	1.800	91,7	1.111	90,8	688	93,1
<b>İşveren</b>	1.020	24,2	792	19,7	228	39,7
<b>Kendi Hesabına</b>	5.388	65,5	1.921	53,8	3.467	72,0
<b>Ücretsiz Aile İşçisi</b>	4.303	96,5	584	88,2	3.720	97,8
<b>Tarım</b>	7.399	90,0	684	85,5	6.715	90,5
<b>Ücretli</b>	101	49,6	30	27,7	71	59,1
<b>Yevmiyeli</b>	397	98,3	111	98,6	286	98,3
<b>İşveren</b>	99	78,3	24	69,5	75	81,1
<b>Kendi Hesabına</b>	3.040	80,2	293	78,4	2.748	80,4
<b>Ücretsiz Aile İşçisi</b>	3.762	98,4	226	97,7	3.536	98,5
<b>Tarım Dışı Faaliyetler</b>	14.391	34,0	11.159	32,8	3.232	38,1
<b>Ücretli</b>	9.178	20,9	7.404	20,5	1.774	22,5
<b>Yevmiyeli</b>	1.403	89,8	1 001	89,9	402	89,5
<b>İşveren</b>	921	18,3	768	18,2	153	19,3
<b>Kendi Hesabına</b>	2.348	46,4	1.629	49,4	719	39,7
<b>Ücretsiz Aile İşçisi</b>	541	83,2	357	82,2	184	85,3

Kaynak: TÜİK

Hızla artan nüfus, tarım kesiminin istihdam içerisindeki payının yüksekliği, göç, kentleşme, gelirin adaletsiz dağılımı, yoksulluk, yüksek işsizlik, düşük eğitim seviyesi ve buna bağlı olarak bilgi ve bilinç eksikliği, sanayinin yapısı ve düşük rekabet gücü, vergi oranlarının yüksek olması ve vergilerin adil toplanamaması, işgücü maliyetlerinin yüksekliği, erken emeklilik ve isteğe bağlı sigorta uygulaması gibi sosyal güvenlik uygulamaları, sosyal güvenlik kurumları hizmetlerinden hoşnutsuzluk, kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliği eksikliği kayıtdışı istihdamın nedenleri arasında sayılabilir. Kayıtdışı istihdam, hukuki düzenlemeleri anlamsız kılması nedeniyle kurallı ekonomiyi dışlamakta, haksız rekabete, kamunun vergi, sosyal güvenlik primi gibi gelirlerinde kayıplara, sosyal güvenlik ve iş hukukundan doğan haklardan yoksunluk ve sosyal politika etkisizliğine neden olmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın bir boyutunu da yabancı kaçak işçilik oluşturmaktadır. Yabancı kaçak işçilik olgusu, ülkemizin çevresindeki ülkelerde yaşanan kapsamlı ekonomik, siyasal ve toplumsal değişme süreçleri ile küreselleşme olarak algıladığımız sürecin karmaşık etkilerinin sonucu ortaya çıkmıştır. Yabancı kaçak işçiler, ülkemiz işçilerine göre daha düşük ücretlerle, daha kötü çalışma koşullarıyla ve çok daha yoğun bir tempoda çalışmayı kabullenmektedirler. Yabancı kaçak işçilik, hakkında net ve yeterli bilgiler bulunmadığından, büyüklüğü hakkında kesin bir fikre sahip olunmayan ancak tahminlerde bulunulan bir olgu niteliğindedir.

Kayıt dışı istihdamın bir başka boyutunda ise çalışan çocuklar yer almaktadır. Yetişme çağında, okula devam etmesi gerekli çocukların sağlıksız koşullarda, yaşlarına uygun olmayan işlerde kayıtdışı istihdam edilmeleri önemli bir problemdir.

### 2.3.8. İşgücü Piyasası ile Eğitim İlişkisi

Türkiye’de istihdam ve eğitim arasında etkin bir ilişki bulunmamaktadır. Bu durum işgücü arz ve talebi dengesizliğine ve dolayısıyla işsizliğe yol açmaktadır. Ekonominin ihtiyaç duyduğu alanlarda ara eleman temininde zorluklar yaşanmaktadır. Bununla birlikte en yüksek işsizlik oranları mesleki eğitim mezunları arasında görülmektedir. Bunun nedenleri, mesleki eğitimin işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda verilmemesi ve işverenlerin talep ettikleri nitelikte işgücü bulamamasıdır. Ayrıca işverenler talep ettikleri işgücü niteliklerini işgücü piyasasına tam olarak yansıtamamaktadır. Ulusal Mesleki Yeterlilikler Kurumu ve sisteminin olmaması, eğitim ile işgücü piyasası arasındaki bağın zayıf kalmasında rol oynayan bir faktördür.

**Tablo 34: İşgücünün Eğitim Düzeyi, 2004**

	(Yüzde)				
	İşgücü	İstihdam	İşsiz	İKO	İşsizlik Oranı
<b>Toplam</b>	100	100	100	48,7	10,3
<b>Okur-yazar olmayanlar</b>	6,3	6,8	2,3	24,4	3,7
<b>Lise altı eğitilmişler</b>	63,2	64,1	55,7	48,2	9,1
<b>Lise ve dengi meslek eğitilmişler</b>	20,0	18,9	29,1	56,6	15,1
- Meslek Liseleri	-	-	-	67,0	15,8
<b>Yükseköğretim ve fakülte</b>	10,5	10,2	13,0	80,0	12,4

Kaynak: TÜİK, HİA.

Türkiye’de 2004 yılında işgücünün % 69,5’i, istihdamın % 70,9’u ve işsizlerin % 58’i okuryazar olmayanlar ve lise altı eğitim seviyesindekilerden oluşmaktadır. Mevcut işgücünün niteliğinin düşük olması, işgücü verimliliğini ve işgücü arz ve talebi arasında yaşanan uyumsuzluk nedeniyle işgücü piyasasının etkinliğini azaltan önemli bir faktördür.

Eğitim seviyesi yükseldikçe işsizlik oranı da artmaktadır. Bunun nedeni eğitim seviyesinin yükselmesiyle birlikte işgücüne katılma oranının artmasıdır. Nitekim 2004 yılında işsizlik oranı okuryazar olmayanlar arasında % 3,7, lise altı eğitimlilerde % 9,1 ve lise üstü eğitimlilerde ise % 14,1’dir.

OECD tarafından yürütülen ve OECD ülkelerinde, 15 yaşındaki öğrencilerin bilgi ve becerilerini araştıran uluslararası öğrenci değerlendirme programı olan PISA Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA-Programme for International Student Assessment) ülkemiz için çarpıcı sonuçlar ortaya koymuştur. İki 2000 yılında yapılan ve üçer yıllık aralıklarla uygulanan araştırmaya ülkemiz 41 ülkenin incelendiği 2003 yılında katılmıştır. PISA-2003 araştırmasında öğrenciler, okuduğunu anlama, matematik, fen bilimleri ve problem çözme alanlarında değerlendirilmiştir.

PISA 2003 projesinin test ve anketleri ülkemizde 2003 yılının Mayıs ayında 7 coğrafi bölgemizden tesadüfi yöntemle seçilen 12 ilköğretim okulu ve 147 lisede 1987 doğumlu (15 yaş) toplam 4.855 öğrencimize uygulanmıştır.

Ülkemizin elde ettiği sonuçlar şu şekildedir:

**Tablo 35: PISA Araştırmasına Göre Türkiye’nin Durumu**

	Okuduğunu Anlama	Matematik	Problem Çözme	Fen Bilimleri
<b>29 OECD Ülkesi Arasında</b>	28.	28.	28.	28.
<b>Toplam 41 Ülke Arasında</b>	33.	34.	36.	35.

Kaynak: PISA.

Türkiye’nin sonuçları istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde OECD ortalamalarının altında kalmıştır. Bununla beraber araştırmanın yapıldığı okullarda elde edilen sonuçların en fazla farklılık gösterdiği ülke Türkiye olmuştur. Başka bir ifadeyle Türkiye, okullar arasında en fazla uçurum bulunan ülke olmuştur.

Mesleki eğitim sistemi ekonominin mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır.

İşletmelerin ara insan gücü açığı sürerken, meslek eğitimi mezunları işletmelerce talep edilen nitelikleri taşımamakta, çalışma hayatına ancak uzun ve masraflı bir hizmet-içi eğitim sonrasında uyum sağlayabilmektedir.

Meslek lisesi mezunları-genel lise mezunları dağılımının % 65 - % 35 olması gerekirken, bugün tam tersi oranlar geçerlidir.

Milli Eğitim Bakanlığı'nın mesleki eğitim faaliyetleri çeşitli Genel Müdürlüklerce, çok dağınık bir yapıda gerçekleştirilmekte, müfredat programları başta olmak üzere öğretimde işletmelerin ihtiyaçları ve işgücü talepleri yeterince dikkate alınmamaktadır.

İl Mesleki Eğitim Kurulları ve İl İstihdam Kurulları etkin olarak çalışmamakta, yerel kapasiteler iyi değerlendirilememektedir.

Bununla birlikte son yıllarda Türk eğitim sisteminde önemli gelişmeler yaşanmaktadır. AB eğitim sistemine uyum sağlamak amacıyla yapılan çalışmalar çerçevesinde, Türkiye'deki ilköğretim süresi beş yıldan sekiz yıla çıkarılmıştır. Önümüzdeki dönemde zorunlu eğitim süresinin 12 yıla çıkarılması yönünde çalışmalar sürdürülmektedir.

2000 yılında kadınlarda % 78,3, erkeklerde % 94,5 olan okur-yazar oranının, 2020 yılında kadınlarda ve erkeklerde % 100 olacağı tahmin edilmektedir.

2000–2004 döneminde, mesleki teknik ortaöğretim kurumlarındaki öğrenci sayılarında artış (% 25) gözlenmiştir. Ayrıca, aynı dönemde, meslek liselerinden meslek yüksek okullarına (MYO) sınavsız geçişi sağlayan düzenleme ile MYO'lardaki öğrenci sayıları önemli derecede (% 40) artmıştır. Tablo 36'dan görüleceği üzere, mesleki ve teknik eğitim okullarının eğitim sistemindeki ağırlığının artacağı tahmin edilmektedir.

**Tablo 36: Orta Öğretimde Okullaşma Oranları**

Yıllar	(Yüzde)			
	2000	2007	2014	2020
<b>Ortaöğretim</b>	62,0	79,5	95,9	99,2
<b>-Genel Ortaöğretim</b>	37,2	41,0	44,0	44,8
<b>-Mesleki Teknik</b>	24,8	38,5	51,9	54,4

Kaynak: DPT

Türkiye'deki eğitim düzeyinin ve kalitesinin, dolayısıyla da eğitilmiş işgücünün artışına ilişkin bir diğer önemli göstergesi üniversite ve yüksek okullardaki öğrenci sayısıdır. Tablo 37'de yer alan yükseköğretim okullaşma oranlarına bakıldığında, 2000 yılında % 29 olan okullaşma oranının, 2020 yılında % 49,5'e yükseleceği tahmin edilmektedir. Bu

rakamlarda yüksek lisans hariç, yaygın öğretim dahil tutulmuştur.

**Tablo 37 : Yükseköğretimde Okullaşma Oranları**

Yıllar	(Yüzde)			
	2000	2007	2014	2020
<b>Yükseköğretim</b>	29,0	40,3	45,5	49,5

Kaynak: DPT

\*Yüksek Lisans hariç, açık öğretim dahildir.

İşgücünün niteliğinin artmakta olduğu konusundaki en önemli göstergelerden birisi, yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payıdır. Türkiye'deki yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payı hızlı bir yükseliş arz etmektedir. Yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payı incelendiğinde, 2000 yılında % 8,8 olan oranın, 2020 yılında % 17,9'a yükseleceği tahmin edilmektedir. Toplam işgücünün yarısına yakını yüksek öğrenim görmüş genç nüfus ağırlıklı bir Türkiye, üyelik sonrasında AB'deki işgücü piyasasına önemli katkılar sağlayacaktır.

2005 ilerleme raporuna göre Türkiye, Ulusal Ajans tarafından yürütülen Sokrates, Leonardo da Vinci ve Youth Programları konusunda oldukça başarılıdır. Bu programlar öğrenciler ve genç meslek sahipleri tarafından oldukça ilgi görmektedir. Bu programlara başvuru sayısında önemli bir artış olmuştur. Türkiye, AB partnerleri ile beraber, 9000'den fazla Türk katılımcıyı kapsayan projelere imza atmıştır.

AB Lizbon stratejisinin bir parçası olarak Türkiye 2010 eğitim ve mesleki eğitim programlarında yer almaktadır. Ayrıca 2010 çalışma raporu uygulaması üzerine 2006 katılım raporuna bir katkı olarak eğitim ve mesleki eğitim sisteminin modernizasyonu üzerine çalışmalar yapılmaktadır.

Kız çocuklarının eğitime katılımını desteklemek için 2003'ten itibaren başlatılan kampanyada ilerleme sağlanmıştır. 2005 yılında bu tür çalışmalara devam edilmektedir.

Özel eğitime muhtaç çocukların eğitimine ilişkin daha fazla kaynak ayrılmış olmasına rağmen bu alanda daha pek çok şeyin yapılmasına ihtiyaç vardır. Mesleki ve teknik eğitimi güçlendirmek amacıyla Eğitim Kurulu hem genel hem de mesleki eğitimi 3 yıldan 4 yıla çıkaran uygulamayı başlatmıştır. Söz konusu reform meslek okulları ile genel amaçlı okullar arasında yatay geçişe olanak tanımaktadır. Bu durum eşit fırsat sunma anlamında olumlu olmakla beraber üniversiteye geçişlerin mesleki eğitimin ara eleman yetiştirme hedefine zarar verdiği söylenebilir. Mesleki eğitimin modernizasyonu için MEB ve YÖK'ün işbirliği içinde

olması 2005 ilerleme raporunda ayrıca belirtilmiştir.

Bilimsel araştırmalar, gelişimin en hızlı olduğu 0-6 yaşlarında profesyonel bir erken çocukluk eğitimi alan çocukların, bu dönemde yüksek öğrenme potansiyeline sahip olmaları nedeniyle, ileriki okul dönemlerinde ve yaşamlarında daha başarılı olduklarını göstermektedir. Türkiye’de okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılması ve 6 yaş için zorunlu kılınması konusunda kapsamlı bir idari, hukuki, mali ve teknik reforma ihtiyaç vardır.

Orta öğretime ilişkin planlanan hedef ve stratejilerin gözden geçirmesi ve orta öğretimin yüksek öğretim üzerindeki baskısını hafifletmesi gereklidir. Özellikle okullar arasındaki eğitimin kalitesindeki farklılıkların giderilmesi yönünde ciddi çalışmaların üzerinde durulmalıdır.

Yükseköğretim sisteminde çeşitliliği vurgulayan, ademi merkezîyetçi, kurumların yaratıcılığını ve kimliklerini ön plana çıkararak, karşılaşılan sorunlara esnek tepkiler verebilen, üniversitelerin birbirleri ile rekabet edebilmelerine fırsat tanıyan bir sistem tasarlanmalıdır. Bu yapılırken, mevcut sistemin kazanımları göz ardı edilmemeli, gelecek vizyonundan hareket edilerek gelişmiş ülkelerin sistemleri tahlil edilmelidir.

Devlet, 3308 sayılı Kanun değişikliği ile işletmelere eğitim alanında çok önemli sorumluluklar yüklemiş, ancak bunların gereği gibi yerine getirilmesi konusunda destek sistemi öngörmemiştir.

Sanayi ve hizmet sektörlerinin ihtiyaç duyduğu nitelikli ara kademe insan gücünün yetiştirilmesi, rekabet gücümüzün artması ve ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasına katkı sağlanması amacıyla; dar meslek alanları yerine geniş tabanlı sektörel eğitimin verildiği, modüler yapıyla esneklik özelliğine sahip ve çalışma yaşamının ihtiyaçlarına cevap verebilen bir mesleki ve teknik eğitim sistemi hedeflenmelidir. İlköğretimde etkin bir mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilerek orta öğretime sağlıklı bir yönlendirme yapılması, meslek okullarının kalitesinin iyileştirilmesi, meslek okulu-istihdam ilişkisinin etkin şekilde kurulması ve mezunların iş hayatına atılmalarının desteklenmesi, üniversiteye girmek isteyenlerin ise öncelikle mezun oldukları alanda devam etmeye yönlendirilmesi, mesleki ve teknik eğitim sisteminin yeniden yapılandırılması programı içinde gerçekleştirilmelidir. Bu amaçla Kalkınma Plan ve Programlarında belirtilen ilke ve politikalar ışığında Avrupa Birliği Akdeniz Programı (MEDA) kapsamında finanse edilmek üzere Mesleki Eğitimin Güçlendirilmesi Projesi (MEGEP) başlatılmıştır. Bu proje ile Mesleki Eğitimde AB ve gelişmiş ülke standartlarına uyum sağlanması amaçlanmaktadır.



MEGEP kapsamında yapılacak faaliyetler

- ❖ İş piyasası ihtiyaç analizi
- ❖ Meslek standartlarının gözden geçirilmesi
- ❖ Eğitim standartlarının geliştirilmesi,
- ❖ Modüler programların hazırlanması,
- ❖ Ulusal yeterlilik sistemi,
- ❖ Hayat boyu öğrenme politikasının oluşturulması

olarak sıralanabilir.

MEGEP Projesi ile

- ❖ 12 yıllık temel eğitime geçiş için alt yapı oluşturmak
- ❖ Mesleki eğitim sistemimizi; AB ve gelişmiş ülkelerdeki standartlara yükseltmek
- ❖ Sosyo- ekonomik gereksinimler ve hayat boyu öğrenme ilkeleri doğrultusunda güçlendirme politikaları hedeflenmektedir.

Proje kapsamında 30 ilde ve 145 pilot kuruluştaki sosyal ortaklarla birlikte geliştirilen programlar uygulanmaya 2004-2005 öğretim yılında başlanılmış ve bu yılda tüm yurda yaygınlaştırılmıştır.

Bunun yanında maliyeti genel lise eğitiminden fazla olan mesleki ve teknik liselerden mezun olanların, kendi alanlarından farklı bir alanda yükseköğrenim görmelerini kolaylaştıran düzenlemelerin ciddi bir kaynak israfına da yol açacağı dikkate alınmalıdır.

### **Yaşam Boyu Öğrenme**

Hızla artan bilgi ve gelişen teknoloji bireylerin eğitim ihtiyaçlarını artırmıştır. Teknolojik yeniliklerin ortaya çıkma sıklığı artmış, üretim ve hizmet sektöründe kısa periyotlarda teknolojiler değişir hâle gelmiştir. Bilim ve teknolojideki hızlı gelişmeler toplumsal, kültürel, siyasi ve ekonomik alanlarda devrim niteliğinde değişikliklere neden olmaktadır. Bireylerin, oldukça dinamik ve değişken bir işgücü piyasasında rekabet edebilmeleri için “istihdam edilebilme” niteliklerini kazanmaya, bu nitelikleri sürekli olarak geliştirmeye ve yenilemeye ihtiyaçları vardır. Bireylerin yaşamları boyunca devam eden ve her geçen gün daha da önem kazanan bu ihtiyaçlarının karşılanmasına “yaşam boyu öğrenme”

denir.

AB yaşam boyu öğrenmeyi şu şekilde tanımlamaktadır: “Bilgi, beceri ve yeterliliği geliştirmek amacıyla belirli bir süreyle yapılan eğitim faaliyetlerinin tümü”. Kısacası yaşam boyu öğrenme, örgün, yaygın her türlü eğitim faaliyetini kapsayan çok geniş bir kavramdır.

Yaşam boyu öğrenme daha çok istihdam, işsizlik ve okul sanayi işbirliği gibi konuları kapsamaktadır. Bunların yanında dil öğrenimi, dışlanmışlıkla mücadele gibi amaçları da bulunmaktadır.

Türkiye’de yaşam boyu öğrenme konusunda MEB, ÇSGB, YÖK, İŞKUR, KOSGEB işçi ve işveren konfederasyonları ve meslek kuruluşları gibi ilgili kurum ve kuruluşlar çalışmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar çeşitli yaşam boyu eğitim faaliyetlerini yürütmektedirler. Ancak bu kurum ve kuruluşlar arasında yeterli koordinasyonun olmayışı yaşam boyu eğitim alanında önemli bir sorundur. Bu konudaki diğer bir sorun ise yaşam boyu eğitimin uluslar arası düzeyde karşılaştırılmasını ve değerlendirilmesini sağlayacak verilerin eksikliğidir.

**Kutu 1: Almanya, Fransa ve Yunanistan'da Yaşam Boyu Rehberlik Desteği**

Mart 2001'de, Almanya İş, Eğitim ve Rekabet İttifakı (Federal Hükümet, işveren birlikleri ve sendikalardan oluşmaktadır), mesleki bağlamda yaşam boyu öğrenme çerçevesini iyileştirmek üzere bir taahhütte bulunmuştur. Bu çalışmanın bir parçası olarak, Federal Eğitim ve Araştırma Bakanlığı (BMBF) tarafından, diğer konular arasında, 'eğitim hocalığı' kavramı üzerinde duran bir proje yürütülmektedir. Bu proje, mevcut daha ileri yeterlilikler ve öğrenme fırsatları ve kariyer yolu planları ile ilgili olarak öğrenme ihtiyaçlarının gözden geçirilmesinde çalışanlara yardımcı olunması amacıyla tasarlanmaktadır.

Fransa, Centres Interinstitutionnel de Bilan de Competences (CIBS) yoluyla beceri denetimi gerçekleştirilmesi konusunda önemli deneyim ve uzmanlık kazanmıştır. Bu beceri inceleme merkezleri, işlerini değiştirmek ve istihdam esnekliğini kolaylaştırmak üzere ileri eğitim yolları için zemin hazırlamak isteyen çalışanlar ve iş arayanlar için denetimler hazırlamaktadır. Müşteriler söz konusu Merkezlere başvurabilmekte ya da kendi işverenleri ya da başka rehberlikle ilgili kuruluşlar tarafından bu merkezlere gönderilebilmektedir.

Yunanistan'da, AB finansmanı desteği ile, Cinsiyet Eşitliği Araştırma Merkezi (KETHI) tarafından Kadın İstihdamı ve Sosyal Entegrasyonuna yönelik Bilgi ve Danışmanlık Merkezleri kurulmuştur. Bu merkezler, hem işsiz hem de hassas istihdam sektörlerinde bulunan ve işlerini değiştirmek isteyen kadınlara hizmet vermektedir. Merkezler, kadınların ihtiyaçlarının belirlenmesi amacıyla bir araç geliştirmiştir. Fransız Danışmanlık Merkezleri tarafından kullanılan bir araçtan uyarlanan 'To tychero Trifylli' ('Şanslı Yonca') isimli bu rehberlik aracı, kadınların ihtiyaçlarını üç ana kategoride incelemektedir: kişisel gelişim, meslek sektörü bilgisi ve iş arama yöntemleri.

**2.3.9.Bölgesel Farklılıklar**

TÜİK, 1988 yılından itibaren Hanehalkı İşgücü Anketlerinde (HİA), tanım ve kavramlar açısından uluslararası standartları takip etmektedir. 2002 yılında Avrupa Birliği'ne uyum açısından HİA'lardaki eksikliklerin giderilmesi yönünde çalışmalara başlanmıştır. Bu doğrultuda sürdürülen çalışmalar neticesinde Avrupa Birliği İstatistik Ofisi'nin (EUROSTAT) talep ettiği tüm değişkenleri kapsayan yeni bir soru kağıdı hazırlanmıştır. Yeni soru kağıdı ile Avrupa Birliği'nin işgücü istatistikleri konusundaki norm ve standartları tamamen karşılanmıştır. Böylece, ilk kez 2004 yılında HİA'da EUROSTAT'ın talep ettiği değişkenler kapsanmış ve yıllık sonuçlar istatistiki bölge birimleri sınıflandırması Düzey 2 (26 bölge)

bazında verilmiştir.

Düzyey 2 verilerine göre işgücüne katılma oranlarına bakıldığında, en yüksek oranın % 68,3 ile TR 90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane) bölgesinde ve en düşük oranın % 39,2 ile TRC 2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) bölgesinde olduğu görülmektedir. TR 90 bölgesi, kadınların işgücüne katılma oranının (% 57,1) en yüksek olduğu bölgedir. Bu durumun nedenlerinden biri TR 90 bölgesinde tarım kesiminde kadınların erkeklerden çok daha fazla oranda çalışmasıdır. Çalışan kadınların % 87,3'ü tarım kesiminde istihdam edilmektedir. Kadınların işgücüne katılma oranının (% 8,8) en düşük olduğu bölge ise TRC 1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)'dir. Bu durumun nedenlerinden birisi, bu bölgede tarım sektörünün istihdamdaki payının sanayi ve hizmetler sektörlerine göre daha düşük olmasıdır.

Tablo 38: İstatistik Bölge Sınıflaması Düzey 2'ye (26 Bölge) Göre İşgücü Durumu, 2004

(Yüzde)

İstatistik Amaçlı Bölge Sınıflaması Düzey 2	İşgücüne Katılma Oranı	İstihdam Oranı	İşsizlik Oranı	Tarım Dışı İşsizlik Oranı
<b>Toplam</b>	48,7	43,7	10,3	14,7
<b>TR10 (İstanbul)</b>	6,9	41,1	12,3	12,4
<b>TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)</b>	56,8	53,3	6,2	9,5
<b>TR22 (Balıkesir, Çanakkale)</b>	49,1	45,8	6,6	11,8
<b>TR31 (İzmir)</b>	48,8	41,8	14,3	17,1
<b>TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)</b>	57,9	53,7	7,2	11,9
<b>TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)</b>	50	46,3	7,5	14,2
<b>TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)</b>	53,6	48,9	8,8	11,4
<b>TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)</b>	43,5	38,3	12	14,3
<b>TR51 (Ankara)</b>	45,5	38,8	14,8	15,7
<b>TR52 (Konya, Karaman)</b>	45	41,2	8,4	14,8
<b>TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)</b>	54,6	51,1	6,6	9,6
<b>TR62 (Adana, Mersin)</b>	44,8	38,7	13,6	18,8
<b>TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)</b>	42,5	35,1	17,3	23,2
<b>TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir )</b>	46,3	41,6	10	19,1
<b>TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)</b>	39,7	36,2	8,9	15
<b>TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)</b>	49,4	43,5	12	16,7
<b>TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)</b>	40,3	36	10,6	16,2
<b>TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)</b>	59,4	56,1	5,6	13,1
<b>TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)</b>	68,3	63,6	6,8	16,6
<b>TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)</b>	57,5	55,1	4,1	11
<b>TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)</b>	46,1	45,3	1,7	4,6
<b>TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)</b>	47,2	38,7	17,9	27
<b>TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari)</b>	41,1	36,6	11	19,7
<b>TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)</b>	43	36,5	14,9	19
<b>TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)</b>	39,2	34,9	10,8	18,5
<b>TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)</b>	40,2	37,7	6,1	10,8

Kaynak: TÜİK

İstihdam oranlarına bakıldığında ise en yüksek değer % 56,1 ile TR 83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya) bölgesinde ve en düşük değer % 34,9 ile TRC 2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) bölgesinde görülmektedir.

İşsizlik oranı en yüksek olan bölge % 17,9 ile TRB 1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli) bölgesidir. Bu bölgede kadınların işsizlik oranı % 16,8 iken, erkeklerin işsizlik oranı % 18,2'dir. İşsizlik oranının en düşük olduğu bölge ise % 1,7 ile TRA 2 (Ağrı, Kars, Iğdır,

Ardahan) bölgesidir. Bu bölgede ise kadınların işsizlik oranı % 1,1, erkeklerin işsizlik oranı ise % 1,9'dur.

Düzey 2 verilerine göre istihdamın sektörler itibarıyla dağılımına bakıldığında, hizmetler sektörünün payının en yüksek olduğu bölgenin % 69,7 ile TR51 (Ankara), sanayi sektörünün (inşaat sektörü dahil) payının en yüksek olduğu bölgenin % 42,6 ile TR 10 (İstanbul) ve tarım sektörünün payının en yüksek olduğu bölgenin % 65,9 ile TRA 2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) olduğu görülmektedir.

### **2.3.10. Dezavantajlı Gruplar**

İşgücü piyasası açısından dezavantajlı gruplar kadınlar, özürllüler, gençler ve eski hükümlülerdir. Gençlere yukarıda değinildiğinden diğer gruplara odaklanılacaktır.

Türkiye'de kadınların gerek örgün gerek yaygın eğitim hizmetlerinden yararlanma imkanları erkeklere nazaran daha azdır. Kadınlara ilişkin eğitim rakamları kırsal ve kentte ciddi farklılıklar göstermektedir. Kırsal kesimde yaşayan kadının eğitim imkanlarına ulaşması ve yararlanması sadece buralardaki eğitim imkanlarının kente göre daha az olmasından değil, aynı zamanda bazı kültürel, sosyal ve geleneksel sebeplerle daha da zorlaşmaktadır. Uygulanan özel teşvikler ile düzeltilmeye çalışılmakla birlikte, kadınların meslek seçiminde bazı geleneksel kalıplar halen etkisini göstermektedir. Bu geleneksel kalıp istihdamın yapısında da etkili olmaktadır. Son yıllarda toplumda kaydedilen gelişmeler, kadının daha fazla iş hayatına dahil olması ve uygulanmaya çalışılan özel yönlendirme girişimleri sonucu, meslek okullarının elektrik, metal, ağaç işlerinin bazı dallarında kız öğrenci kayıtları artmaya başlamıştır. Buna paralel olarak kadınlar için istihdam alanlarında da bir artma ve çeşitlenme göze çarpmaktadır.

İstihdam edilen kadınların % 57,2'si tarım kesiminde çalışmakta ve % 49,8'i ücretsiz aile işçisi olup çoğunlukla sosyal güvenceden yoksun bulunmaktadır. Kırsal alanda ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen kadınlar, kente göç sonucunda kentsel alandaki işlere göre niteliklerinin yetersiz kalması, ailedeki çocuk ve yaşlı bakımının sorun haline gelmesi ve farklı bir ortamın getirdiği sosyal nedenlerden dolayı işgücünden çıkmakta ve ekonomik yaşamın dışında kalarak yoksulluk ve sosyal dışlanma risklerine açık hale gelmektedirler. Nitekim, kentte yaşayan kadınlarda işgücüne katılma oranı % 18,3 iken, bu oran kırsal alanda 36,7'dir.

Özürllüer, işgücü piyasası ve eğitimde yeterince yer alamamaları nedeniyle sosyal yaşamlarında topluma entegre olmakta zorluk çekmektedir. TÜİK ve Özürllüer İdaresi Başkanlığı tarafından 2002 yılında yapılan Türkiye Özürllüer Araştırması sonuçları dikkate alındığında ülkemizde özel eğitim hizmetine erişebilenlerin sınırlı sayıda kaldığı görülmektedir. Özürllüerinin % 21'i okuma-yazma bilmemektedir. Özürllüer arasında işsizlik oranı % 11,7'dir. Bu oranın ortalama işsizlik oranından çok yüksek olmayışının en önemli nedeni özürllülerde % 22,6 olan işgücüne katılma oranının düşüklüğüdür. Özürllüerinin işgücüne katılma oranı, ülkemizdeki mevcut sosyal yaşam alanlarının özürllüerinin hareket edebilirliklerini kısıtlaması, işyerlerinde uygun ortamın yaratılamaması ve özürllü işgücüne olan talebin oldukça sınırlı olmasından dolayı düşüktür.

Özürllüer temel eğitim, mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon olanaklarından yeteri kadar yararlanamamakta, bu nedenle işveren taleplerini karşılayamayan özürllüerinin istihdamı mümkün olamamaktadır. Türkiye'de özürllüerinin istihdamına ilişkin gerek Anayasal, gerek sosyal ekonomik ve mali içerikli kanun, tüzük, yönetmelik, genelge ve tebliğlerle çeşitli kurumsal ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır. 24 Ekim 1998 tarih ve 23503 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4382 sayılı Kanun ile 50 ve üzeri işçi çalıştıran kamu ve özel sektör işverenlerine %3 oranında özürllü çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30. maddesinde ise özürllü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu düzenlenmiştir. Buna göre, işverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürllü ve eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı % 6'dır. Ancak, özürllüer için belirlenecek oran, toplam oranın yarısından az olamaz. 50'den fazla işçi çalıştıran işyerleri genelde büyük şehirlerde özellikle sanayi ve hizmetler sektörünün gelişmiş olduğu merkezlerde toplanmıştır. Bu sebeple, kırsal yörelerde yaşayan özürllüerinin iş bulma ve işe girme şansları yok denecek kadar azdır. 2004 yılında İŞKUR'a kayıtlı iş arayan özürllü sayısı 38.955, eski hükümlülerin sayısı 15.351'dir. Bunların işe yerleştirilme rakamları ise şöyledir; özürllü yerleştirme 17.172, eski hükümlü yerleştirme 5.542'dir. 2004 yılı sonu itibarıyla İŞKUR'a kayıtlı özürllü sayısı 72.722, eski hükümlü sayısı ise 26.361 kişidir.

### 2.3.11. İşgücü Maliyetleri

İşgücü maliyetleri kayıtlı sektörde istihdam yaratılması üzerinde etki yapmaktadır. Bu açıdan işgücü maliyetlerinin incelenmesinde yarar görülmektedir. Ücret dışı işgücü maliyetleri Türkiye’de bir çok OECD ülkesine göre oldukça yüksektir.<sup>19</sup> OECD ülkelerinde yaygın olan ailevi vergi desteklerinin hesaba katıldığı OECD verileri incelendiğinde, en üst sırada bulunan Türkiye’de ortalama işçilik maliyetinin 2002 yılında % 42’sinin istihdam vergilerine (ücretten alınan vergiler ve sosyal güvenlik primleri) ayrıldığı görülmektedir. Bu oran OECD genelinde ortalama % 24, ABD’de % 17.6, İrlanda’da % 9’dur. Asgari ücrete uygulanan vergi yükü OECD bölgesindeki en yüksek düzeye sahiptir.<sup>20</sup> Bugün brüt 531 milyon TL olan asgari ücretin işverene toplam maliyeti 645,17 milyon TL’dir. İşveren bu miktarın 380,46 TL’sini işçiye net ücret olarak ödemektedir. Kalan 264,71 TL’de (işçi ve işveren payı) vergi ve sigorta primi olarak devlete ödenmektedir. Bu çerçevede asgari ücret üzerindeki vergi ve prim yükünün net ücrete oranı %70 dolayında olmaktadır. Ücret dışı işgücü maliyetlerinin yüksek olması istihdam yaratımını sınırlandırabilmekte ve kayıt dışı sektörü artırabilmektedir. Yüksek işgücü maliyetleri özellikle finansal açıdan zorluk çeken KOBİ’ler açısından sorun yaratmaktadır.

İşgücü talebinin esnekliği arttıkça düşük işgücü maliyetlerinin kayıtlı sektör istihdamı üzerindeki etkisi daha yüksek olacaktır. Gelişmekte olan ekonomiler ve OECD ülkelerinden elde edilen kanıtlar, ücret dışı vergilerin düşmesinden kaynaklanan çok çeşitli sonuçlar olduğunu göstermektedir. Türkiye’deki işgücü talebi ve arzının esnekliklerini değerlendirmek ve bu alandaki politika hazırlama sürecine bilgi sağlamak amacıyla meslek kategorisi itibarıyla istihdam ve ücretler konusunda analitik çalışmalara ihtiyaç vardır.<sup>21</sup>

Ücret dışı vergi yükünün Türkiye’de nispeten yüksek olmasına karşın sosyal güvenlik katkı payları ve kişisel gelir vergisinin GSYİH’deki payı düşük bildirilen ücretler, geniş vergi muafılığı ve bildirilmeyen işler nedeniyle düşüktür. Örneğin işçiler ve işverenlerden alınan sosyal güvenlik katkı paylarının GSYİH içindeki payı, 2002 yılında sırasıyla % 2,1 ve 2,8’dir. Bu oranlar AB-15 ülkeleri için % 3,7 ve 6,8’dir.

Türkiye’de son dönemde ücret üzerindeki vergi yükünün azaltılması amacıyla bazı düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, vergi ve sosyal güvenlik prim yükü ağırlığını

<sup>19</sup> Joint Assessment Paper (Taslak).

<sup>20</sup> Dünya Bankası, Labour Market Study, 2004.

<sup>21</sup> Dünya Bankası, Labour Market Study, 2004.



korumaktadır. Ancak bütçe ve sosyal güvenlik açıkları vergi yükünün azaltılmasını sınırlamaktadır.

Türkiye’de istihdama doğrudan ya da dolaylı etkisi olacak politikalar gerektiği gibi izlenip, ölçülmemekte ve politika analizleri yapılmamaktadır. Özellikle AB’ye katılım sürecinde eğitim, sanayi, rekabet ve çevre politikalarının etkin biçimde uygulanması istihdam oranını ve niteliğini etkileyecektir. Örneğin rekabet politikaları, devlet yardımlarının kaldırılmasını gerektirecektir. Hali hazırda devlet yardımlarından yararlanan sektörler zor durumda kalacaklar bu da istihdamı etkileyecektir. Çevre politikaları ek maliyetler getirerek firmaların büyümelerine ve istihdam düzeylerini arttırmalarına olumsuz etki yapacaktır.

İstihdamı doğrudan ya da dolaylı etkileyen tüm politikaların izlenmesi, analizlerinin yapılması, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında gerekli bilgilendirme ve koordinasyonun sağlanması ve bütüncül istihdam politikalarının geliştirilebilmesi için ilgili kurum, kuruluş ve taraflardaki uzmanların sayılarının ve niteliklerinin artırılması şarttır.

### **2.3.12. Bürokratik İşlemler**

Yakın geçmişte şirket kuruluşu için gereken formalite sayısı azaltılmış, ayrıca yabancı sermaye açısından bazı kolaylıklar getirilmiştir.

Bu hususlar olumlu olmakla birlikte, özellikle işçi çalıştırmakla ilgili yasal, idari ve mali işlemlerde (Vergi Daireleri, Çalışma Bakanlığı, SSK) sorunlar devam etmektedir.

İşlemlerin basitleştirilmesi ve hizmetin girişimciye götürülmesi sağlanamamıştır.

E-devlet süreci, rakip ekonomilere kıyasla çok zayıftır. Ülkemiz, Birleşmiş Milletlerin 2003 “e-devlet Hazırlık Endeksi”nde ancak 49. sırada yer bulabilmiştir.

İstihdamla ilgili bürokratik formalitelerde son yıllarda bazı uygulamalarla iyileştirmelere gidilmiş olmasına rağmen halen kaldırılması gereken bir takım formaliteler bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak işverenlerin işe aldıkları veya sözleşmesini sona erdirdikleri işçileri aylık bildirimlerle ÇSGB’ye bildirme zorunluluğu gösterilebilir. Bakanlığın bu bilgileri Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığından bilgisayar ortamında temin etmesi mümkün olduğundan istihdam ile bu ek formaliteye gerek bulunmamaktadır.

### **2.3.13. İşgücü Piyasası Politikaları**

Devlet, işsizlik sorununa çözüm bulabilmek için, çeşitli istihdam politikaları yoluyla iş piyasasına müdahale etmektedir. Bu müdahale araçları aktif ve pasif işgücü piyasası

politikaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Pasif istihdam politikaları işsizlik sorununun sonuçlarını onarmayı amaçlarken; aktif istihdam politikaları, işsizliği önlemeyi ve sınırlandırmayı amaçlamaktadır. Pasif istihdam politikaları, işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlamakta, bu nedenle işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içermektedir. Bu tedbirler de genellikle işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarından oluşmaktadır. Ancak 20. yy son çeyreğine gelindiğinde pasif istihdam politikalarının işsizliği önleyici tedbirler içermediği ve bütçe üzerine büyük yükler getirdiği görülmüş ve işsizliği önleyici ve sınırlayıcı çeşitli aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir.<sup>22</sup>

Aktif işgücü piyasası politikaları terimi, işgücünün beceri ve yeterliğini artırmak ve iş arama sürecini desteklemek üzere tasarlanan ve uygulanan oldukça geniş bir önlemler yelpazesini ifade etmektedir. Aktif işgücü piyasası politikaları ilk kez İsveç'te 1940 yılında uygulanmıştır ve tam istihdamla birlikte gelen enflasyon sorununa karşı bir önlem olarak geliştirilmiştir. Daha sonra, bu politikalar sanayileşmiş ülkelerde yaygın işsizlik dönemlerinde işgücü arzını yeniden yönlendirmenin bir aracı olarak kullanılmıştır.

Aktif işgücü politikaları, çalışanın verimliliğini artırmak ve işgücü piyasasına girmede fırsat eşitliğini geliştirmek için tasarlanmış bir dizi programdan oluşan önlemlerin hepsine birden verilen isimdir.

Temel felsefesi istihdam edilebilirliği artırmak olan aktif işgücü programlarının en önemli özelliği, gerek uygulandığı alanlarda, gerekse hedef alınan kitle itibarıyla esnekliğe sahip olmasıdır. Bu esneklik değişen koşullara uyum sağlamak açısından önemlidir. Aktif işgücü piyasası politikalarının uygulanmasında en önemli görev ise kamu istihdam kurumlarına düşmektedir.

Aktif işgücü piyasası programları mikro kredi ve diğer kendi işini kurma destekleri, ücret ve istihdam sübvansiyonları, eğitim ve mesleğe yöneltme hizmetleri, işe yerleştirme, danışmanlık, işgücü piyasası bilgileri gibi istihdam hizmetlerini içermektedir. Bu programlar, işgücü arzının kalitesini artır (mesleğe yöneltme eğitimi vb.), işgücü talebini artırabilir (doğrudan iş yaratma), ya da çalışanların işe uyum derecesini yükseltir.<sup>23</sup>

Türkiye aktif işgücü piyasası programlarını uygulama konusunda çok fazla deneyime ve kapasiteye sahip değildir. Aktif işgücü politikalarının etkin bir şekilde uygulanabilmesi

<sup>22</sup> <http://www.emis.org.tr/dergi/1mak982.htm>, Banu UÇKAN Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi,

<sup>23</sup> Dünya Bankası, Labour Market Study, 2004.

amacıyla finansmanı ulusal bütçe ve Dünya Bankası kaynaklarından karşılanan, uygulamasına 1993 yılından başlatılan “İstihdam ve Eğitim Projesi” hayata geçirilmiştir.

Aktif istihdam politikaları çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından uygulanmaktadır. Mesleki eğitim Milli Eğitim Bakanlığı'nın sorumluluğu altındadır. 2003 yılında yeniden yapılandırılan İŞKUR ise iş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek ile görevlidir. KOSGEB de KOBİ'lere yönelik aktif istihdam programları düzenlemektedir. Bunların yanı sıra bazı kamu kuruluşları, işletmeler, belediyeler ve sivil toplum örgütleri de aktif istihdam programları uygulamaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikaları için İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin de kullanılabilmesi konusunda Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı tarafından 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda değişiklik öngören kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Ayrıca, Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında Türkiye'nin 10 milyon euro tutarında katkısıyla birlikte toplam bütçesi 50 milyon euro olan Aktif İşgücü Programları Projesi başlatılmıştır. 25 bin işsiz projeden yararlanması ve bunlardan en az % 50'sinin istihdam edilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 245 proje kabul edilmiş olup, bu projeler uygulanma aşamasındadır. Bu projenin yanı sıra Dünya Bankası desteği ile Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında da aktif istihdam programları uygulanmaktadır.

Ayrıca istihdamı sübvansetme programları da uygulanmıştır, gelişmekte olan bölgelerde yeni alınan işçiler için işverenin ödemesi gereken sosyal güvenlik primlerinin devlet tarafından ödenmesi gibi.<sup>24</sup> Bu konudaki en son düzenleme Şubat 2004'te yürürlüğe giren Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5084 sayılı Kanundur.

1990'ların ortalarından başlayarak istihdamı geliştirmeye yönelik bir dizi doğrudan önlem uygulanmıştır. Özelleştirilen KİT'lerin işten çıkarılmış işçilerine yönelik programlar bunlar arasında ilk sırayı almıştır. 1998 yılında, ülkenin görece geri kalmış bölgelerinde istihdama destek olan programlar devreye sokulmuştur. 1999 yılında Ağustos ve Kasım aylarında meydana gelen depremlerden etkilenen yöreler için geçici çalışma programları başlatılmıştır. 2001 yılındaki ekonomik krizin ardından daha kapsamlı önlemler

<sup>24</sup> Tunalı , “İstihdam Durum Raporu” , Ankar, 2003,

benimsenmiştir. 2002 yılı Bütçe Yasası, tarafların işsizlik sigortasına yaptıkları katkıların 2002 yılı için bir puan düşürülmesini öngörmüştür (Bu uygulama daha sonraki yıllarda da devam etmiştir.). 2002 yılında kabul edilen 4747 sayılı yasa da işe alınan her yeni ilave işçi için işverenin sosyal sigorta prim katkısının bir yıl süreyle ertelenmesini öngörmektedir. Bu önlemlerin dışında, İŞKUR tarafından uygulanan istihdam garantili eğitim kursları, toplum yararına çalışma programları, kendi hesabına çalışanlara yönelik programlar, sübvansiyonlu istihdam programları, özelleştirme sosyal destek projesi, istihdam ve eğitim projesi ve AB destekli aktif işgücü piyasası stratejisi projesi de aktif işgücü piyasası politika önlemlerini oluşturmaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan kamu harcamaları ülkelere göre değişmektedir. Karşılaştırılabilirlik açısından ise parametre olarak aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan kamu harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı kullanılmaktadır. AB-15 ülkelerinde söz konusu oran 2003 yılında % 0,70 olmuştur. Türkiye için ise aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan kamu harcamalarını tespit eden herhangi bir çalışma yoktur. Yukarıda da değinildiği üzere söz konusu programlara yönelik çok çeşitli kurumlar harcama yapmaktadır ve bunların tümünü hesaplamak önemli bir sorundur. Ancak İŞKUR'un 2003 yılında 42 trilyon TL olan toplam harcamalarının % 0,5'inin işgücü eğitimi programlarına harcandığı düşünülürse aktif istihdam tedbirlerine tahsis edilen kaynağın AB-15 ülkelerinden önemli ölçüde geri olduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo 39: Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına Yapılan Kamu Harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranı (AB-15)**

	(Yüzde)				
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>AB-15</b>	0,80	-	0,73	0,73	0,70

Kaynak: Employment in Europe 2005.

Aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde değerlendirilebilecek bir başka gelişme de özel istihdam bürolarının giderek yaygınlaşmasıdır. Dünyada 1980'lerden itibaren hız kazanan küreselleşme süreci ve artan uluslararası rekabet, şirketlerin üretim, yönetim ve pazarlama stratejileri ile yöntemlerinde önemli değişikliklere yol açtığı kadar işletmelerin ihtiyaç duyduğu insan kaynaklarının ve istihdam biçimlerinin yapısında da bir takım değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu gelişmelerin ışığında, 20. yüzyılın başlarında işgücünün sömürsünü önlemek amacıyla, iş ve işçi bulma hizmetlerine getirilen devlet tekeli ilkesi günümüzün gelişen işgücü piyasalarında sorgulanmaya başlamış ve kamu

istihdam kurumlarının işlevlerini tamamlayan özel istihdam büroları yaygınlık kazanma sürecine girmiştir. Özel istihdam büroları, ajans, ofis, şirket, firma gibi adlar altında ortaya çıkan ve işgücü piyasaları içerisinde doğrudan ya da dolaylı olarak hizmet üreten özel kuruluşlardır. Özel istihdam bürolarının faaliyetleri arasında işsizlerin iş bulmalarına yardımcı olmak ve çalışmakta olanları geleceğin iş koşullarına hazırlamaya yönelik eğitim programları da bulunmaktadır.

İstihdam hizmetleri birçok ülkede işgücü piyasası politikalarının zorunlu bir bileşeni olarak önemli bir role sahiptir. Bu tür politikalar işgücü hareketliliğini ve verimliliğini desteklemekte ve sosyal refaha katkıda bulunmaktadır. Ülkeler, öncelikle ekonomilerindeki kayıtlı sektörlerin ağırlık derecesinin ortaya koyduğu farklılıklarla istihdam hizmeti, politika ve programlarında birbirlerinden ayrılırlar. Birçok ülke, eğitim programlarını ve istihdam yaratıcı programları içeren istihdam hizmetleri sunarken bazı ülkeler aracılık mahiyetindeki temel istihdam hizmetlerine ağırlık vermektedirler. Bu çerçevede, istihdam hizmetlerinin temel amacı, işgücü akışkanlığını hızlandırmaktır. İstihdam hizmetlerinde bu amaç boş kadroların tespit edilerek iş arayanlara istihdam olanaklarını değerlendirmeleri ve iş bulmaları için yardım edilmesi ve iş arayanları işverenlerle karşılaştırmak suretiyle gerçekleştirilmektedir. Ülkelerdeki kamu ve özel istihdam hizmetlerinin bileşimi her bir ülkenin, kültürü, ekonomisi ve finansal kaynakları hakkında ipuçları vermektedir.

Türkiye’de istihdam hizmetleri alanında uzun yıllar boyunca kamu tekeli ilkesi hakim olmuştur. 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu zaman içerisinde yaşanan hızlı gelişmeler karşısında gerek teşkilat yapısı gerek sunduğu hizmetler açısından faaliyetlerini yeterince etkin olarak sürdürememiştir. Etkin ve başarılı bir iş ve işçi bulma hizmetinin yanı sıra işgücüne vasıf kazandırma, mesleki eğitim, iş başında eğitim, meslek ve kariyer danışmanlığı, işgücü uyum programları gibi aktif işgücü programlarını da uygulayabilen bir teşkilat ve hizmet yapısına duyulan ihtiyaç yeniden yapılandırma çalışmalarını gerekli hale getirmiştir. Bu çerçevede 5 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren İŞKUR Kanunu’nda işe yerleştirme faaliyetlerinin uygulanmasına esneklik getirilerek özel sektör kuruluşlarının da kamunun denetiminde ve belirlenen ilkeler çerçevesinde faaliyet göstermesine izin verilmiştir.

05.01.2006 tarihi itibarıyla Türkiye İş Kurumu’nca faaliyetine izin verilen özel istihdam bürolarının sayısı 102’dir. Bu büroların yoğunlukta olduğu iller, İstanbul, Ankara ve Bursa’dır.

**Tablo 40: Özel İstihdam Bürolarının Eğitim Düzeylerine Göre Faaliyetleri (2004)**

Eğitim Düzeyleri	Başvuru*			İşe Yerleştirme		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Okuma Yazma Bilmeyen	21	45	66	1	2	3
Okur Yazar	28.332	25.395	53.727	185	82	267
İlkokul	6.891	4.050	10.941	1.258	309	1.567
Orta ve Dengi Okul	5.630	1.483	7.113	443	159	602
Sanat Ortaokulu	28	8	36	8	-	8
Lise ve Dengi Okul	28.914	23.082	51.996	578	419	997
Sanat ve Teknik Lise	636	1.091	1.727	22	11	33
Lise Üstü Sanatla İlgili Bölüm	116	239	355	6	3	9
Anadolu Teknik Lise	1.201	688	1.889	17	6	23
Meslek Lisesi	18.101	14.740	32.841	258	193	451
Meslek Yüksekokulu 2 Yıllık	45.636	49.436	95.072	223	209	432
Yüksekokul ve Fakülte	143.710	122.904	266.614	1.067	659	1.726
Master/ Doktora	29.792	16.491	46.283	130	51	181
<b>Toplam</b>	<b>309.008</b>	<b>259.652</b>	<b>568.660</b>	<b>4.196</b>	<b>2.103</b>	<b>6.299</b>

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

\* İş arayanlar birden fazla büroya başvuru yapabilmektedir.

\*\*Bilgi Alınan 15 Büro

**Tablo 41: Özel İstihdam Bürolarına Başvuru ve İşe Yerleştirmelerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı**

Yaş Grupları	Başvuru*			İşe Yerleştirme		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
15- 19	5.119	4.949	10.068	321	200	521
20- 24	89.555	88.602	178.157	1.354	699	2.053
25- 29	85.350	97.459	182.809	1.108	671	1.779
30- 34	64.857	32.186	97.043	605	274	879
35- 39	36.388	19.516	55.904	365	131	496
40- 44	20.006	13.600	33.606	236	73	309
45- 64	7.666	3.305	10.971	207	54	261
65 ve daha büyük	67	35	102	-	1	1
<b>Toplam</b>	<b>309.008</b>	<b>259.652</b>	<b>568.660</b>	<b>4.196</b>	<b>2.103</b>	<b>6.299</b>

\*İş arayanlar birden fazla büroya başvuru yapılabilmektedir.

**Tablo 42: 2004 Yılı Haziran Ayı İle 2005 Yılı Eylül Ayı Sonu İtibariyle Özel İstihdam Bürolarınca İşe Yerleştirilenlerin ve Başvuru Sayılarının Dağılımı**

	BAŞVURU SAYISI			İŞE YERLEŞTİRME SAYISI		
	E	K	T	E	K	T
2004	61.605	55.007	116.612	930	247	1.177
2005 (1-2-3 DÖNEMLER)	309.008	259.652	568.660	4.196	2.103	6.299
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>370.613</b>	<b>314.659</b>	<b>685.272</b>	<b>5.126</b>	<b>2.350</b>	<b>7.476</b>

**Tablo 43: Özel İstihdam Bürolarının Sayıları ve İller İtibarıyla Dağılımı**

İL ADI	BAŞVURAN ÖİB SAYISI	İZİN ALAN ÖİB SAYISI
ANKARA	10	10
İSTANBUL	63	55
BURSA	12	10
İZMİR	6	6
ESKİŞEHİR	2	2
GAZİANTEP	2	2
MANİSA	2	2
KONYA	1	1
MUĞLA	3	3
TEKİRDAĞ	1	1
ANTALYA	5	4
DİYARBAKIR	2	2
ADANA	3	3
ELAZIĞ	1	1
HATAY	1	-
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>114</b>	<b>102</b>

Kaynak: İŞKUR.

\*4 Büro faaliyetine son vermiştir.

### 2.3.14. Esnek Çalışma Biçimleri

Çağdaş dünyada atipik/esnek çalışma yöntemleri, işgücü arzı ile talebini dengelemenin ve işsizlikle mücadelenin en önemli araçlarından biri olarak değerlendirilmektedir.

Kısmi süreli çalışma, geçici çalışma, belirli süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, tele-çalışma gibi yöntemler, pek çok batı ülkesinde toplam istihdamın ihmal edilemez bir parçasını oluşturmaktadır. Ülkemizde esnek çalışmanın yaygınlığına dair rakamlar bulunmamaktadır. Ancak fikir vermesi açısından ve karşılaştırılabilir rakamlar bulunduğundan bu bölümde kısmi çalışmaya ilişkin rakamlar kullanılacaktır.

**Tablo 44: Kısmi Zamanlı İstihdamın Toplam İstihdam İçerisindeki Payı**

	(Yüzde)				
	1990	2001	2002	2003	2004
<b>ERKEK</b>	4,9	3,2	3,8	3,6	3,7
<b>KADIN</b>	18,8	14	13,5	12,3	14,8

Kaynak: TÜİK.

İşçi ve işveren kesimlerinin ihtiyaçlarına göre birlikte karar verip uyguladıkları esnek çalışma yöntemleri konjonktürel dalgalanmalarda da işsizlikte ani artış riskini azaltmaktadır.

4857 sayılı yeni İş Kanunu ile bir kısmı yasal temele kavuşan esnek çalışma

yöntemlerinden diğer ülkeler kadar yararlanılmamaktadır.

Nitekim Dünya Bankası tarafından sürdürülen “Türkiye’de İşgücü Piyasası” araştırmasının taslak raporunda, ülkemizde kayıt dışı ekonominin büyüklüğünden hareketle, bu kesimin “esnek” çalıştığı; ancak OECD ülkeleri içinde en katı çalışma mevzuatının<sup>25</sup> Türkiye’de olduğuna dikkat çekilmiştir. Aşağıdaki Tablodan da görüleceği üzere ülkemizde kısmi zamanların çalışanların oranı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça alt sıralardadır.

**Tablo 45: Kısmi Zamanlı Çalışma ve Dağılımı**

	(Yüzde)				
	Toplam İstihdam İçinde Kısmi Zamanlı Çalışanların Oranı				
	1990	2001	2002	2003	2004
<b>Avusturya</b>	22,6	27,2	27,5	27,9	27,1
<b>Japonya</b>	19,2	24,9	25,1	26	25,5
<b>Kore</b>	4,5	7,3	7,6	7,7	8,4
<b>Türkiye</b>	9,2	6,2	6,6	6,0	6,6
<b>İngiltere</b>	20,1	22,7	23	23,3	24,1
<b>ABD</b>	14,1	12,8	13,1	16,2	13,2
<b>AB-15</b>	13,3	16,2	16,4	16,6	17,4
<b>AB-19</b>	13,3	15,1	15,3	15,5	16,2
<b>OECD Avrupa</b>	13,2	14,5	14,7	14,8	15,5
<b>OECD</b>	11,2	12,1	14,6	14,8	15,2

Kaynak: OECD Employment Report 2004-2005.

Esnek çalışma biçimleri bazen zorunluluktan bazen de kendi tercihleri nedeniyle kadınlar tarafından yoğun biçimde seçilmektedir. Aşağıdaki Tablo’da kısmi çalışanlar arasında kadınların payını göstermektedir. Görüleceği üzere ülkemizde Kore ile birlikte diğer ülkelere göre kadınlar daha az kısmi zamanlı çalışmaktadırlar.

<sup>25</sup> DİSK’in görüşü; Esneklik konusunda bugün iş hukuku ve uygulama ile geline noktada “katı düzenlemelerden söz etmenin koşulları yoktur. Esnekleştirilen her uygulama, kayıtdışı alanın temel ve asgari kuralı haline gelmektedir.



**Tablo 46: Kısmi Zamanlı Çalışanlar İçinde Kadınların Oranı**

	(Yüzde)				
	1990	2001	2002	2003	2004
<b>Avustralya</b>	70,8	67,8	67	67,2	67,1
<b>Japonya</b>	70,5	67,5	67	66,7	67,4
<b>Kore</b>	58,7	58,8	58,3	59,4	59
<b>Türkiye</b>	62,6	62,6	58,6	56,9	59,4
<b>İngiltere</b>	85,1	79,8	78,8	77,3	77,8
<b>ABD</b>	68,2	67,5	68,3	68,8	68,3
<b>AB-15</b>	80,6	79,2	78,8	78,5	78,6
<b>AB-19</b>	80,6	78,3	77,9	77,8	77,8
<b>OECD Avrupa</b>	79,3	77,6	77,2	77	77,1
<b>OECD</b>	74,1	72,4	72,3	72,3	72,2

Kaynak: OECD Employment Report 2004-2005

Ekonominin lokomotifi olan kayıtlı ve organize işyerleri bu katı çalışma mevzuatına tabi olduğundan ve ekonomimizin performansı büyük ölçüde kayıtlı ve organize kesim tarafından belirlendiğinden, yasal çerçevedeki esneklik imkânlarından azami şekilde yararlanılması, istihdam artışını sağlayacaktır.

Esneklik artırılırken çalışanların haklarının korunması gözden kaçmaması gereken bir diğer konudur. Bu nedenle esneklik kavramının “güvenceli esneklik” olarak algılanması önemlidir.

Ayrıca İş Kanunu ile düzenlenen esnek çalışma biçimlerinin sosyal güvenlik açısından da yasal temele oturtulması aciliyet kazanmıştır.

### 2.3.15. Teknolojik Değişime Uyum

Ülkemizin, dünyadaki çok hızlı teknolojik değişime ve yenilikçiliğe ayak uydurması ve bilgi toplumuna yönelmesi, verimli istihdam açısından kaçınılmazdır.

Ülkelerin bilgi ekonomisi yarışındaki pozisyonlarını gösteren META Küresel Teknoloji Endeksi'nin 2002 yılı sonuçlarına göre ülkemiz bu alanda dünyada etkin olabilecek 49 ülke içinde 33. sırada gelmektedir.

2002 yılında teknoloji yarışında Endeksin alt yarısında olmamız, ülkemizin bir yol ayrımında bulunduğunu ifade etmektedir. Bilinçli politikalar uygulandığı takdirde Türkiye teknoloji atağı yapabilecektir.

Endeks sonuçları, ülkemizin teknoloji alanındaki göreceli avantajının özel sektörün etkinliğine dayandığını, ancak dijital ekonomiye dönüşüm, yenilikçilik, bilgi işlem gücü, patent sayısı gibi kilit alanlarda önemli zayıflıklar yaşandığını; ayrıca bilgi ekonomisine yönelişin ulusal politikalara yansıtılamaması, AR-GE ve yenilikçiliğin ulusal strateji çerçevesinde ele alınmaması, teknolojiye yatırımın yetersiz kalması, çalışanların motive edilememesi ve düşük verimlilik gibi dezavantajlarımızın ön plana çıktığını göstermiştir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin toplumda yaygınlaştırılmaması ciddi bir sorundur. Önümüzde, yakalanması gereken ikinci bir aşamanın, yani biyoteknolojiler sürecinin olduğu unutulmamalıdır.

İşsizliği azaltmada en etkin çözüm sürdürülebilir bir ekonomik büyüme hızını yakalamaktır. Ancak, ekonomik büyüme tek başına mevcut işsizlere ve işgücü piyasasına girecek genç işsizlere iyi işler sağlamada yeterli değildir. Bu nedenle, istihdam dostu büyümenin yanısıra, işgücü piyasası reformlarına, insan kaynaklarına yatırıma, yeni teknolojilerin istihdam yaratıcı özelliğinden etkin yararlanmaya, girişimciliğin desteklenmesine, aktif işgücü piyasası politikalarının etkin uygulanmasına ve tüm bunların sosyal tarafların katılımıyla yapılmasına gerek vardır.

## 2.4 Uluslar Arası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler

Uluslar arası temel göstergelere bakıldığında Türkiye için farklı bir tablo göze çarpmaktadır. 2004 yılında GSYİH artış hızlarına bakıldığında Türkiye için AB, ABD ve Japonya'dan bir hayli yüksek bir rakam göze çarpmaktadır. AB ülkelerinde ve Japonya'da % 2'ler seviyesinde bir büyüme söz konusu iken, ABD ve Türkiye'de sırası ile % 4,4 ve 7,7 oranında büyüme gerçekleşmiştir.

ABD'de istihdam oranı % 70'in üzerinde iken, Japonya'da % 68,7, AB ülkelerinde % 63-64'tür. Türkiye'de ise istihdam oranı söz konusu ülkelerin ciddi oranda gerisindedir. AB ve Japonya'da istihdam artışı çok sınırlı kalırken, ABD'de % 1,1 ve Türkiye'de % 3,0'tür. Türkiye'deki bu yüksek istihdam artışı, 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından gerçekleşen yüksek büyüme hızlarının istihdama 2004 yılında yansımından kaynaklanmaktadır.

**Tablo 47: Uluslar Arası Temel Göstergeler (2004)**

	(Yüzde)				
	AB-25	AB-15	ABD	Japonya	Türkiye
<b>Nüfus (Milyon)</b>	475	383	293	128	71
<b>GSYİH Büyüme Oranı</b>	2,4	2,3	4,4	2,7	7,7
<b>İstihdam Oranı</b>	63,3	64,7	71,2	68,7	46,1
<b>İstihdam Artış Hızı (Yıllık)</b>	0,6	0,7	1,1	0,2	3,0*
<b>İşsizlik Oranı</b>	9,0	8,1	5,5	4,8	10,3
<b>Yıllık Ortalama Çalışma Saatleri Artış Oranı</b>	-0,6	-0,6	-0,6	-0,4	2,8**
<b>İşgücü Verimliliği</b>	1,9	1,6	3,3	2,5	5,6

Kaynak: Employment In Europe 2005.

1: istihdam oranı 15-64 yaş grubu, ABD için 16-64 yaş.

\* TÜİK.

\*\* TÜİK, İmalat sanayi üretimde çalışanlar, üretimde çalışılan saat ve kısmi verimlilik endeksi.

İşsizlik oranlarına bakıldığında ABD ve Japonya'nın işsizlik sorununun AB ülkeleri ve Türkiye'ye göre çok daha hafif olduğu görülmektedir. AB ülkelerinde % 8-9 seviyelerinde seyreden işsizlik oranı istihdam konusunda alınan ciddi önlemlere karşın düşürülememektedir. Türkiye'nin işsizlik oranının ise AB ülkelerinden biraz yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Ancak Türkiye'de istihdamın yaklaşık üçte birinin tarım sektöründe çalıştığı ve bunların çoğunun eksik istihdamda olduğu göz önüne alınarak 2004 yılında % 14,7 olan tarım dışı işsizlik oranına bakılmasının karşılaştırma açısından daha yararlı olacağı düşünülmektedir.

Yıllık ortalama çalışma saatlerindeki artış oranları AB ülkeleri, ABD ve Japonya'da azalırken Türkiye'de % 2,8 artmıştır. İşgücü verimliliği ise AB'de yaklaşık % 2, Japonya'da % 2,5, ABD'de % 3,3 ve Türkiye'de ise 5,6 gibi yüksek bir oranda artmıştır. Bu durumun nedeni 2001 ekonomik krizi sonrasında firmaların daha az işçi ile daha fazla saat çalışarak krizin olumsuz etkilerinden sıyrılmaya çalışmalarıdır.

Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (IMD)'nün verilerine göre Türk Ekonomisi, dünyada nüfusu 20 milyondan fazla olan 30 ülke arasında yapılan rekabet gücü sıralamasında 1999'da 18. sırada iken 2003'te 25. sıraya gerilemiştir.

Dünya Ekonomik Forumu (WEF)'nin verilerine göre Türkiye, rekabet gücü açısından 105 ülke arasında 2003 yılında 52. olabilmiştir.

Bu verilere göre Türk Ekonomisi'nin uluslararası rekabet gücü Tunus, Litvanya, Ürdün, Kosta Rika, Kolombiya gibi ülke ekonomilerinin de gerisindedir.

Öte yandan, Ülkemiz, girişimciye iş ve yatırım yapmaya elverişli bir ortam temin edememektedir. Bu husus, rekabet gücü zayıflığının temelindeki engel olarak, istihdam yaratılmasını önleyen başlıca faktörlerden biridir.

Economist Intelligence Unit'in pazar potansiyeli, vergi ve işgücü piyasası politikaları, altyapı, işgücü niteliği ve politik ortam gibi kategorileri değerlendirerek oluşturduğu verilere göre ülkemiz, iş ortamı açısından 1997-2001 döneminde dünyada 42. sırada iken 2002-2006 döneminde 46. ve son sıraya inmiştir.

## **2.5 Uluslar Arası Yükümlülükler ve Taahhütler**

### **2.5.1. Uluslar Arası Çalışma Örgütü (ILO)**

1919 yılında kurulmuş olan Uluslar Arası Çalışma Örgütü, sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan bir Birleşmiş Milletler ihtisas kuruluşudur. Uluslar Arası Çalışma Örgütü, Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları yoluyla, çalışma hayatına ilişkin temel haklar, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık, zorla çalıştırmanın engellenmesi, fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyici, uluslararası çalışma standartları oluşturur. Mesleki eğitim ve rehabilitasyon, istihdam politikası, iş hukuku, endüstriyel ilişkiler, çalışma şartları, yönetimin geliştirilmesi, kooperatifler, sosyal güvenlik, çalışma istatistikleri, iş sağlığı ve güvenliği konularında teknik yardım sağlar. Bağımsız iş ve işveren örgütlerinin kurulmasını destekler ve bunlara eğitim ve danışmanlık hizmeti verir. Birleşmiş Milletler sistemi içinde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün, yönetim kurullarına işçi, işverenin hükümetlerle eşit olarak katıldığı, kendine has olan üçlü bir yapısı vardır.

Türkiye 1932 yılında ILO'ya üye olmuş ve şu ana kadar 56 ILO Sözleşmesini onaylamıştır. Ülkemiz ILO sözleşmeleri uyum durumunu gösterir yıllık düzenli raporlar hazırlamaktadır.

### **2.5.2. Birleşmiş Milletler (BM)**

24 Ekim 1945 tarihinde kurulan Birleşmiş Milletler (UN-United Nations) teşkilatının kuruluşuna 51 ülke imza atmışken, günümüzde üye ülke sayısı 171'e ulaşmıştır.

Birleşmiş Milletlerin amaçları şunlardır :

1. Uluslararası barış ve güvenliği korumak ve bu amaçla: barışın uğrayacağı tehditleri önlemek ve bunları boşa çıkarmak, saldırı ya da barışın başka yollarla bozulması eylemlerini

bastırmak üzere etkin ortak önlemler almak ve barışın bozulmasına yol açabilecek nitelikteki uluslararası uyuşmazlık veya durumların düzeltilmesini ya da çözümlenmesini barışçı yollarla, adalet ve uluslararası hukuk ilkelerine uygun olarak gerçekleştirmek;

2. Uluslar arasında, halkların hak eşitliği ve kendi geleceklerini kendilerinin belirlemesi ilkesine saygı üzerine kurulmuş dostça ilişkiler geliştirmek ve dünya barışını güçlendirmek için diğer uygun önlemleri almak;

3. Ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmede ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak ve

4. Bu ereklere ulaşılması yolunda ulusların giriştikleri eylemlerin uyumlaştığı bir odak olmaktır.

Birleşmiş Milletlerin 16 Aralık 1966 yılında kabul ettiği ve “İkiz Sözleşmeler” olarak bilinen “Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme” ile “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme” yi Türkiye 4 Haziran 2003 tarihinde 4867 ve 4868 sayılı kanunlar ile kabul etmiştir. TBMM tarafından onaylanan sözleşmeler 18 Haziran 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Türk işgücü piyasası açısından önemli konuları içeren sözleşmelere dair ülke durum raporu gecikmeli olmasına rağmen Dışişleri Bakanlığı koordinasyonu ile hazırlanmaktadır.

### **2.5.3. Avrupa Konseyi**

#### **Avrupa Sosyal Şartı**

Türkiye'nin üye olduğu Avrupa Komisyonunun(AK) sosyal alandaki temel belgesi niteliği taşıyan, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve politik hakları garanti eden ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni takviye eden, AK bünyesinde akdedilmiş en önemli iki temel sözleşmeden biri olan Avrupa Sosyal Şartı (ASS) 1961'de AK'ya üye ülkelerin imzasına açılmış ve 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise ASS'yi 1989 yılında bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmiştir ve yürürlüğe koymuştur. Avrupa Sosyal Şartının onayladığımız maddelerine ilişkin ülkemiz durumunu gösterir düzenli raporlar hazırlanmaktadır.

#### **Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı**

5 Kasım 1990'da Roma'da yapılan Avrupa Konsey'i İnsan Hakları Bakanlar

Konferansı'nda; bireysel, politik, ekonomik, sosyal ve kültürel olarak insan haklarının bütünlüğünün korunması, ASS'ye yeni bir güç sağlanması ve şartın kabulünden sonra gerçekleşen temel sosyal değişikliklerin eklenmesi amacıyla şartın içeriğinin güncelleştirilmesi ve uyarlanmasına karar verilmiştir.

Ayrıca, 1988 tarihli katma protokolle garanti edilen hakların da yeni düzenlemede yer alması ve yine 1961 tarihli ASS'de yer alan ancak, değiştirilmesi gerekli bulunan yeni hakların ilave edilmesinin gerekliliği dikkate alınarak, ASS'nin yerine geçen 'Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı' 3 Mayıs 1996 tarihinde imzaya açılmış ve 1 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Türkiye bu yeni şartı 6 Ekim 2004 imzalayarak diğer 46 ülke arasına katılmış bulunmaktadır. Ancak yeni şart TBMM'de kabul edilmediği için onaylanmış sayılmamaktadır. Hala Meclis gündeminde beklemektedir. Hazırlanan tasarıda da bazı maddelere çekince konmuştur<sup>26</sup>.

## 2.6 İlgili Taraflar ve Roller

### 2.6.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Türkiye'de işgücü piyasasından sorumlu kuruluşlarımızın başında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) gelmektedir. Bakanlığın temel amacı; Çalışma hayatını, işçi-işveren ilişkilerini, iş sağlığı ve güvenliğini düzenlemek, denetlemek ve sosyal güvenlik imkânını sağlamak, bu imkânı yaygınlaştırmak ve geliştirmek, yurt dışında çalışan işçilerimizin çalışma hayatından doğan hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmektir.

Görevleri ise;

- ❖ Çalışma yaşamını düzenleyici, işçi işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu önlemler almak,
- ❖ Çalışma yaşamındaki mevcut ve olası sorunları ve çözüm yollarını araştırmak,
- ❖ Ekonominin gerektirdiği insan gücünü sağlamak için gerekli önlemleri araştırmak ve uygulamasının sağlanmasına yardımcı olmak,

<sup>26</sup>TÜRK-İŞ'in Görüşü; 6 Ekim 2004 tarihinde 59. Hükümet tarafından imzalanan ve sosyal haklar konusunda en kapsamlı uluslararası sözleşme olan "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı" Avrupa Konseyi'nin insan hakları sözleşmelerinden biri olup, Hükümetin sendikal haklara koyduğu çekince nedeniyle anlamını yitirmektedir. Avrupa Sosyal Şartı'nın sendika, toplu pazarlık ve grev hakkını düzenleyen 5 ve 6'ncı maddelerindeki çekince geri çekilmelidir.

- ❖ İstihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların yaşam düzeyini yükseltecek önlemleri almak,
- ❖ İşçi sağlığı ve iş güvenliğini sağlayıcı önlemlerin alınmasını sağlamak,
- ❖ Çalışma yaşamını denetlemek,
- ❖ Sosyal adalet ve sosyal refahın gerçekleşmesi için gerekli önlemleri almak,
- ❖ Çeşitli fizyolojik, ekonomik ve sosyal risklere karşı sosyal sigorta hizmetlerini uygulamak,
- ❖ Sosyal güvenlik olanağını sağlamak, yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almak,
- ❖ Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerin çalışma yaşamı ve sosyal güvenlikle ilgili sorunlarına çözüm yolları aramak, hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek,
- ❖ Çalışma yaşamını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici önlemleri almak,
- ❖ İş istatistiklerini derlemek ve yayınlamaktır.

### 2.6.2. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)

Türkiye İş Kurumu, 2003 yılında 4904 sayılı Kanun ile kurulmuş bir Kuruluş olmakla beraber 1946 yılından beri var olan İş ve İşçi Bulma Kurumunun devamı niteliğindedir. Söz konusu değişiklik sadece isim değişikliği olarak gerçekleşmemiş, kurumun görev tanımı da değişen piyasa ekonomisi doğrultusunda değişikliğe uğrayıp günün gerektirdiği şekilde genişletilmiştir. Kanuna göre İŞKUR; istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuştur. Görevleri ise aşağıdaki şekildedir.

- ❖ Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine, yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,
- ❖ İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, işgücü piyasası bilgi danışma kurulunu oluşturmak ve kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,
- ❖ İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri

vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,

- ❖ İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurtiçinde ve yurtdışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurtdışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ve işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurtdışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,
- ❖ Gerekliğinde kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurtiçinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,
- ❖ Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin taraf olduğu kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamaktır.

### 2.6.3. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)

Uzun bir tarihi geçmişi olan, 1984 yılında 219 sayılı "Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile görevlerini yürüten DİE, 10.11.2005 tarih ve 5429 Sayılı Türkiye İstatistik Kanununun 18 Kasım 2005 tarih ve 25997 sayılı Resmi Gazetede yayımlanıp yürürlüğe girmesiyle yeniden yapılandırılmıştır.

TÜİK işgücü piyasası ile ilgili verileri toplayan ve bu verileri yayınlayan bir kurum olması dolayısıyla önemli bir kuruluştur. Kuruluşun başlıca görevleri şunlardır;

- ❖ Ülkenin iktisadi, sosyal ve kültürel faaliyetleriyle ilgili her türlü istatistikleri derlemek, değerlendirmek, yayımlamak,
- ❖ Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, uygulanması ve takibi aşamasında gerekli görülen verileri öncelikle derlemek ve değerlendirmek,
- ❖ Ekonomik karar ve tedbirlerin sonuçlarının izlenmesi aşamalarında gerekli görülen



verileri öncelikle derlemek ve değerlendirmek,

- ❖ Genel Nüfus Sayımını; sonu (0) ile biten yıllarda, Genel Tarım Sayımını; sonu (1) ile biten yıllarda, Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımını; sonu (3) ile biten yıllarda yapmak,
- ❖ Yapılması görev olarak belirtilen sayımlar dışında, ülkenin ihtiyaç duyduğu diğer konulardaki genel sayımlar, anket ve araştırma projelerini planlamak, uygulamak, süresinde sonuçlandırarak istatistiki bilgileri kullanıcı amaçlarına uygun bir biçimde, uluslararası standartlarda yayımlamaktır.

#### **2.6.4. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)**

DPT, yayınladığı Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ve diğer dokümanları ile İşgücü Piyasası ve ilgili alanlarda politika üreten, kurumlar arası koordinasyonu ve işbirliğini sağlayan, yatırım bütçesini planlayan ve Hükümete bu konularda danışmanlık hizmeti veren 1961 yılında kurulmuş köklü bir kuruluştur.

#### **2.6.5. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)**

MEB İşgücü Piyasasının ihtiyaç duyduğu nicelik ve nitelikte eleman yetiştirme görevi olan bir kurum olarak işyerleri ile işçi işveren örgütleri ile yakın işbirliği içinde çalışan, ortak projeler yürüten bir kurumdur.

#### **2.6.6. Devlet Personel Başkanlığı**

Personel rejiminin günün şartlarına uygun ve tutarlı bir biçimde uygulanmasını sağlamak, değişen ve gelişen şartlara intibakını ve devamlılığını temin etmek için "Devlet Personel Dairesi" 17.12.1960 tarihinde 160 sayılı Kanunla kurulmuş ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı; doğrudan personel rejimine, eğitime, kadro işlerine, işe alma ile sözleşmeli ve geçici personel çalıştırılmasına, kamu personelinin mali haklarına, kamu personelinin sosyal haklarına, sicil , disiplin ve ödüllendirme işlemlerine, teşkilatlandırma ve idareyi geliştirmeye, fazla ve açıkta bırakılan personelin nakline ilişkin alanlarda faaliyet gösteren bir kurumdur.

### **2.6.7 Diğer Kamu Kuruluşları**

- ❖ Yüksek Öğretim Kurumu
- ❖ Milli Prodüktivite Merkezi
- ❖ Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- ❖ Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
- ❖ Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
- ❖ Küçük ve Orta Ölçekli Sanayii Geliştirme ve Destekleme Başkanlığı
- ❖ Hazine Müsteşarlığı
- ❖ Maliye Bakanlığı

### **2.6.8 Sosyal Taraflar**

- ❖ Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
- ❖ Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
- ❖ Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
- ❖ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
- ❖ Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
- ❖ Memur Sendikaları Konfederasyonu
- ❖ Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu

### **2.6.9 Sivil Toplum Kuruluşları ve Meslek Örgütleri**

- ❖ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- ❖ Türkiye Ziraat Odaları Birliği
- ❖ Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
- ❖ Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
- ❖ Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği

### **2.6.10 Diğer Kurum ve Kuruluşlar**

- ❖ Üniversiteler

## 2.7. İşgücü Piyasasının Güçlü ve Zayıf Yönleri

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
<p style="text-align: center;"><b>Nüfus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Dinamik, değişken ve gelişime açık işgücü piyasası</li> <li>❖ Genç ve eğitilmiş işgücü potansiyeli</li> <li>❖ Nüfusun demografik yapısı</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Mevzuat ve Düzenlemeler</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ İşsizlik sigortası uygulamasının başlaması</li> <li>❖ AB sürecine uyum çerçevesinde yapılan mevzuat çalışmaları</li> <li>❖ İşgücü piyasasıyla ilgili yasal ve yeniden yapılandırma çalışmalarının başlaması</li> <li>❖ Sosyal tarafların sosyal diyalog ve işbirliğine yatkınlığı</li> <li>❖ AB süreci ile birlikte sosyal diyalog ve katılımın artması</li> <li>❖ Türkiye İş Kurumunun Kanununun çıkarılması</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>İstihdam-İşsizlik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 2001 krizinden sonra istihdamda yaşanan azalışın son dönemlerde sona ermesi ve istihdamın artışa geçmesi</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Kayıtdışılık</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasında yetersizlik</li> <li>❖ Türkiye işgücü piyasasında önemli ölçüde (yaygın) kayıtdışılığın bulunması</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Örgütlenmeye İlişkin Haklar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Sendikal haklarda kısıtlar ve hakların kullanılması önündeki engeller</li> <li>❖ Kamuda çalışanların çalışma şartları ve örgütlenme düzeyi ile ilgili sorunlar</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>İşgücü</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Niteliksiz işgücü (Vasıfsız)</li> <li>❖ Kadınların işgücüne katılım oranının oldukça düşük olması</li> <li>❖ İşgücü talebinin yetersiz olması</li> <li>❖ Niteliksiz genç işgücü</li> <li>❖ Yetişmiş işgücünün yurt dışına kaçıışı</li> <li>❖ Kamu ve özel istihdam hizmetlerinin yetersizliği</li> <li>❖ Eksik istihdam ve bunun sonucunda ortaya çıkan "çalışanların yoksulluğu"</li> <li>❖ Değişen teknolojik gelişmeler karşısında yaşlı işgücünün işgücü piyasalarına uyum sorunları</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Eğitim -İstihdam</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Eğitim - İstihdam dengesizliği</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ İşsizlik oranının yüksekliği ve uygun iş olanaklarının kıtlığı</li> <li>❖ Yüksek işsizlik oranı</li> <li>❖ Genç işsizlerin işgücü piyasasına girişte karşılaştıkları zorluklar</li> <li>❖ Genç eğitimli işgücünün kamu kesiminde istihdamını engelleyen faktörler</li> <li>❖ Türkiye’de eğitim sisteminin ekonominin ihtiyacına uygun insan gücünü sunamaması ve ekonomik gelişmenin yüksek istihdam yaratmak için yeterli olmaması,</li> <li>❖ Mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin etkin olmaması</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Mevzuat ve Düzenlemeler</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Esnek çalışma biçimlerinin geliştirilememesi</li> <li>❖ Bürokratik formaliteler</li> <li>❖ Çalışma mevzuatının katılığı</li> <li>❖ Girişimcilik ile ilgili mevzuatın basitleştirilmesi ve özendirilmesi ihtiyacı</li> <li>❖ Hazırlanan mevzuatların uygulanması aşamasında yaşanan sıkıntılar</li> <li>❖ Karma ekonomik sistemin mirası işgücü piyasasındaki katılık</li> <li>❖ İşgücü piyasasında istismar edilen esneklik uygulamaları</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Alt yapı ve Veri Eksikliği</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Çalışma hayatı verilerine ilişkin altyapının yetersizliği</li> <li>❖ İşgücü piyasasında (İnsan sayısı, işyeri</li> </ul>
--	---

	<p>sayısı, coğrafi dağılım, ücret, serbest meslek geliri, kar, vergi, sosyal güvenlik vb) veri yetersizliği</p> <ul style="list-style-type: none"><li>❖ Meslek standartların belirlenememesi</li><li>❖ Yetersiz teknoloji ve Ar-Ge çalışmaları</li></ul> <p style="text-align: center;"><b>İşgücü Maliyeti</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>❖ Düşük ücretli işgücü arzının nitelikli işgücü ücretlerini azaltması</li><li>❖ Kayıt dışı istihdam ve buna yol açan yüksek işgücü maliyeti</li><li>❖ Ücret dışı işgücü maliyetlerinin yüksekliği</li></ul> <p style="text-align: center;"><b>Bölgesel İstihdam ve Teşvikler</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>❖ Bölgeler arası istihdam dengesizliği</li><li>❖ İstihdam bazlı teşvik sisteminin olmayışı</li></ul>
--	--

### 3. AB'YE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ

#### 3.1. İşgücü Piyasası ve İstihdam Konusunda AB Müktesebatı

##### 3.1.1 Avrupa İstihdam Stratejisi

1970'li yılların sonlarından itibaren Avrupa işgücü piyasaları yüksek işsizlikle karşı karşıyadır. Avrupa, işgücüne yeterli iş yaratamamış ve işsizlik oranı 1994 yılında % 10,5'e kadar yükselmiştir. İşsizlik sorunu yapısal bir hal almaya başlamış, özellikle uzun süreli işsizlik, kadın işsizliği, gençler, yaşlılar, özürllüer ve azınlıkların oluşturduğu dezavantajlı grupların işsizliği artış göstermiştir. AB işsizlik sorununu hem birey için, hem de topluluk için yüksek bir ekonomik ve sosyal maliyet olarak değerlendirmiş ve Birliğin uzun dönem refahı ve bütünleşmesi önünde ciddi bir engel olarak görmüştür. Avrupa'nın zayıf ekonomik performans ve yeterli iş yaratamamasının iki temel sebebinin olduğu kabul edilmiştir (European Commission, 1999a).

Birincisi, makro ekonomik şoklara karşı ekonominin yetersiz kalması, güçlü tepki verememesidir. 1970 ve 80'lerde iki kez petrol fiyatlarının yükselmesinin yarattığı şoklar ve 1990'ların başındaki döviz krizi, ekonomileri olumsuz etkilemiştir. Avrupa, istikrarı ve büyümeyi sağlayacak koordineli ekonomi politikaları uygulayamamış ve işsizlik ciddi boyutlarda artmıştır. Buna Avrupa'nın geliştirdiği çözüm, Ekonomik ve Parasal Birlik olmuştur. Tek pazar ve tek parayla AB, eşgüdümlü ve ortak ekonomi politikaları uygulayarak, dünyanın en rekabetçi ve verimli ekonomisini yaratmayı amaçlamıştır.

İkincisi, işgücü piyasasının dönüşümündeki yetersizliktir. Ekonomik şokların sebep olduğu işsizliğe karşı cömert işsizlik ödemeleri gibi pasif politikaların uygulanması, işsizliğin yapısal ve uzun süreli işsizliğe dönüşmesine yol açmıştır. Küreselleşme ve hızlı teknolojik değişimler karşısında işgücü piyasasının, değişen yeni koşullara uyumu gerekmektedir. Teknolojik gelişmeler bir yandan bazı iş ve meslekleri yok ederken, diğer yandan yeni işler yaratmış; ancak yeni işlerde beceri açığı ortaya çıkmıştır. Avrupa, işgücü piyasasının beceri açığını giderme ve işsizleri bir an önce istihdama kazandıracak aktif işgücü politikalarını oluşturma gereğini hissetmiştir. Keza, katı işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ve modernizasyonu ile firmaların rekabet yeteneğini geliştirecek yeni iş organizasyonlarının ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Sonuçta Avrupa, ikinci soruna karşı çözüm olarak Avrupa İstihdam Stratejisini geliştirmiştir (Kenar, 2004).

Avrupa düzeyinde istihdamla ilgili analizin başlangıcı, 1993'de yayımlanan Delors'un

çok iyi bilinen Beyaz Kitabı “Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam”dır. Kitap eşgüdümlü bir Avrupa politikası için ideolojik, politik ve analitik bir temel olarak kabul edilmektedir. Avrupa Konseyi, 1994 tarihli Essen Zirvesinde, Beyaz Kitaptan ilham alarak istihdam stratejisine yönelik pratik çözümler getirmiş ve Üye Devletlerce uygulanması gereken öncelikleri belirlemiştir. Bu öncelikler, Üye Devletleri bağlamamakla ve politik dilek niteliği taşımakla birlikte, Avrupa Konseyi’nin Madrid (1995), Floransa (1996) ve Dublin (1996) toplantılarında da kabul edilmiştir.

Amsterdam Antlaşması’yla (Haziran 1997) istihdam, ortak bir sorun olarak yasal zeminde değerlendirilmiştir. İstihdam, Kurucu Antlaşmaya, parasal ve ekonomik konuların dahil edilmesine benzer şekilde, yeni bir başlık olarak girmiştir. Antlaşma, ekonomik büyüme ve istikrar gibi makro ekonomik önceliklerle istihdama aynı statüyü vermiş, yüksek düzeyde istihdamın yakalanmasını temel bir öncelik olarak ön sıralara almıştır (Kenar, 2004).

### 3.1.2. İstihdama İlişkin AB Müktesebatı

Genel olarak AB müktesebatı 3 çeşit düzenlemeden oluşmaktadır. Birincisi, temel düzenleme olan Antlaşmadır (Treaty). İkincil düzenlemeler ise, tüzükler (regulations), direktifler, kararlar, tavsiyeler ve görüşlerdir. Üçüncü olarak ise, yargı içtihatları (case-law) - Avrupa Adalet Mahkemesi (European Court of Justice) ve Avrupa Asliye Mahkemesi (European Court of First Instance) kararları- gelmektedir. Tüm bu düzenlemeler *acquis communautaire* olarak tanımlanan AB müktesebatını oluşturmaktadır.

1999’da yürürlüğe giren 1997 tarihli Amsterdam Antlaşmasıyla, Kurucu Antlaşmaya VIII. bölüm “İstihdam” başlığı altında dahil edilen 125-130’uncu maddeler istihdam konusunda temel düzenlemelerdir.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> 125. madde, Üye Ülkeler ve Topluluğun, ekonomik değişmelere cevap verebilen istihdam stratejileri ve özellikle eğitilmiş, becerili ve uyum yeteneği olan işgücü ve işgücü piyasalarını teşvik eden koordineli politikalar geliştirmesini öngörmektedir.

126. madde, Üye Ülkelerin istihdam politikaları konusunda temel sorumluluklarına sahip olduklarını, ancak istihdamı ortak bir öncelik olarak teşvik edeceklerini ve uygulamada işbirliğine gideceklerini öngörmektedir.

127. madde, Birliğin, tüm politikaların istihdam üzerine etkilerini dikkate alacağını öngörmektedir. Bütün politikalarda yüksek düzeyde istihdam amacını gözetilecektir.

128. madde, istihdama ilişkin yıllık ortak izleme prosedürlerini oluşturmaktadır. Her yıl Konseye üç belgenin sunulması söz konusudur: İstihdam Rehberleri, Ulusal Eylem Planları ve Ortak İstihdam Raporu. Ayrıca Konsey Komisyonun önerisi üzerine her bir üye ülke için acil eylem içeren özel tavsiyeler yayımlayabilir.

129. madde, istihdamı teşvik tedbirleri için yasal temeli oluşturmaktadır. İstihdamı artırmaya yönelik inceleme, araştırma ve en iyi uygulamalar paylaşılacaktır.

130. madde, tüm bu süreçte Avrupa düzeyinde etkin rol oynayacak ve istihdam konularının tartışılacağı bir forum olarak süreklilik arz eden yeni bir kurumsal yapı olan İstihdam Komitesinin kurulmasını öngörmektedir.

Direktifler, üye ülkeleri bağlayan ve belirli zaman limitinde gerçekleştirilmesi gereken amaçlar içerir. Direktiflerde belirtilen amaçları gerçekleştirmede kullanılacak yöntem ve araçların seçimi üye ülkelere bırakılmıştır. Her bir üye ülke ulusal mevzuatını Direktiflere uyarlamak zorundadır. İstihdama ilişkin birçok direktif bulunmaktadır. İstihdam Direktiflerini beş ana başlıkta; “Bireysel ve Toplu İş Hukuku, İş Sağlığı ve Güvenliği, Sosyal Diyalog, Kadın Erkek Eşitliği, Ayrımcılığın Önlenmesi” olarak toplayabiliriz (Ek:1).<sup>28</sup>

### 3.1.3. Lüksemburg Süreci

Amsterdam Antlaşmasının ardından 1997 Kasımında Lüksembourg’da yapılan özel Avrupa Konseyi Zirvesi’nde AİS’nin ilk İstihdam Rehberleri kabul edilmiştir. “Lüksemburg Süreci” olarak tanımlanan bu süreç ile istihdam alanında “yakınsama süreci” başlatılmış ve Üye Devletler için uygulama kriterleri oluşturulmuştur.

Lüksemburg süreci ile Üye Ülkelerin stratejiye uymak için takip etmesi gereken süreçler belirlenmiştir. Buna göre üye ülkelerin istihdam politikaları, her yıl Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi’nin hazırlamış olduğu “Ortak İstihdam Raporu” (Joint Employment Report-JER) aracılığı ile dikkatle gözden geçirilmektedir. Daha sonra ortak istihdam raporu esas alınarak Komisyonca her yıl, üye ülkeler için “İstihdam Rehberleri” (Employment Guidelines) hazırlanır ve Konseyce kabul edilir. Her üye ülke bu yıllık rehberlere dayanarak “Ulusal Eylem Plan”ını (National Action Plan-NAP) hazırlamaktadır. Ayrıca, her üye ülke için hazırlanan “Tavsiyeler” (Recommendations) Komisyonca teklif edilip, Konseyce kabul edilmektedir. Son olarak ve stratejiyi tamamlayıcı bir unsur olarak “Emsal İnceleme Programı”ını (Peer Review Programme) saymamız gerekecektir. Bu program, Üye Ülkelerde istihdamı teşvik konusunda gerçekleştirilen “iyi uygulama” örneklerinin tespiti, değerlendirilmesi ve yayılmasını içerir (Kenar, 2004).

Lüksemburg süreci ile oluşturulan Avrupa İstihdam Stratejisi dört eksene dayandırılmıştır: i) işgücünün istihdam edilebilirliği artırmak; ii) girişimciliği geliştirmek; iii) işyerleri ve çalışanlarının değişen piyasa koşullarına karşı uyum yeteneğini güçlendirmek; iv) işgücü piyasasında, başta kadınlar olmak üzere ayrımcılığa karşı fırsat eşitliği sağlamak. İzleyen yıllarda hazırlanan İstihdam Rehberleri bu 4 temel eksen üzerine oturtulmuştur.

Avrupa Komisyonu, Üye Ülkelerin İstihdam Rehberlerini uygulama performansını da izlemekte ve değerlendirmektedir. Bu amaçla, 1997 yılından itibaren izleme sürecinde

<sup>28</sup> “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, [www.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr)



kullanılan ortak göstergeler belirlenmektedir.<sup>29</sup>

### 3.1.4. Lizbon Stratejisi

Mart 2000’de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Lizbon Zirvesi, Birliğin hedefini; “gelecek 10 yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak” olarak belirlemiştir. Zirvede 2010 yılı için AB genel istihdam oranının % 70, kadın istihdam oranının % 60 olması, somut istihdam hedefi olarak konmuştur. Bu istihdam hedeflerine ulaşabilmek için Birliğin yıllık % 3 oranında büyümesinin yeterli olduğu vurgulanmıştır. 2001 yılı Stockholm Zirvesinde ise bunlara iki ara (2005 yılı için) bir de yaşlı istihdamı için ilave hedef konmuştur.

**Tablo 48: Lizbon ve Stockholm İstihdam Hedefleri**

	(Yüzde)	
	2005	2010
<b>Toplam istihdam oranı (15-64 yaş)</b>	67	70
<b>Kadın istihdam oranı (15-64 yaş)</b>	57	60
<b>Yaşlı istihdam oranı (55-64 yaş)</b>	-	50

Avrupa İstihdam Stratejisini değerlendirmek amacıyla 2000 yılında “dönem ortası” gözden geçirilmesi, 2002 yılı sonunda ilk beş yıllık “tam ölçekli bir etki değerlendirmesi” yapılmıştır. Bu değerlendirme çerçevesinde 2003 yılında Avrupa Konseyi tarafından 2003-2005 dönemi için yeni İstihdam Rehberleri oluşturulmuştur. Konsey, AİS’nin temel görevini “daha çok ve daha iyi işleri teşvik etmek” olarak tanımlamış ve istihdam rehberlerinde üç temel amaç belirlenmiştir. Bunlar i) tam istihdamın sağlanması; ii) işte kalite ve verimliliğin artırılması; iii) sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesidir. Ayrıca İstihdam Rehberleri daha somut göstergeler içeren on öncelik alanı ve rehber ile istihdam politikalarının idaresinin iyileştirilmesine yönelik rehberleri içermektedir.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Bunlardan bazıları şunlardır: İşgücüne katılım, istihdam, işsizlik, genç işsizliği, uzun süreli işsizler, yaşlı istihdamı, işgücü verimliliği artışı, reel işgücü maliyetleri, bölgesel istihdam ve işsizlik farkları, uzun dönemli işsizliğin önlenmesi, vergi ve sosyal güvenlik sistemleri, eğitim, yaşam boyu öğrenme, dezavantajlı gruplar, girişimcilik, iş organizasyonları ve çalışma saatleri, iş sağlığı ve güvenliği, iş kalitesi, cinsiyet ayrımı, iş düzenlemelerinin aile yaşamını desteklemesi ve çocuk bakımı.

<sup>30</sup> 10 rehber ve özel hedefler şunlardır: 1-İşsizler ve işgücü dışındakiler için aktif politikaların uygulanması; 2-Girişimciliğin ve iş yaratmanın teşvik edilmesi; 3- Dönüşümün önemi, uyum yeteneğinin güçlendirilmesi; 4- Beşeri sermaye ve yaşam boyu öğrenimin gelişiminin teşvik edilmesi; 5- İşgücü arzını artırmak ve aktif yaşlanmayı teşvik etmek; 6- Cinsiyet eşitliği; 7- Dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunu teşvik etmek ve ayrımcılıkla mücadele etmek; 8- Çalışmayı özendirme; 9- Kayıt dışı işlerin kayıt içine çekilmesi; 10- Bölgesel istihdam farklarının azaltılması.

### 3.1.5. Bütünleşmiş İstihdam Rehberleri

23-24 Mart 2000 Lizbon Avrupa Konseyi Zirvesi'nden beş yıl sonra 22-23 Mart 2005'te Avrupa Konseyi Lizbon sürecini tekrar değerlendirdi ve istihdam konusunda acil eylem kararı aldı. Birliğin 5 yıllık istihdam gerçekleştirmeleri (2004 yılı toplam istihdam oranı %63,3, kadın istihdam oranı %55,7 ve yaşlı istihdam oranı %41) Lizbon ve Stockholm hedeflerinin çok gerisinde idi. Bunun sebebi olarak ekonomik büyümenin hedef büyüme oranı olan %3'ün yarısının altında kalması görüldü.<sup>31</sup> Avrupa Komisyonunun "Büyüme ve iş için birlikte çalışma- Lizbon Stratejisi için yeni bir başlangıç" başlıklı iletisinde önceliğin büyüme ve iş üzerine verilerek Lizbon Stratejisine vakit geçirmeksizin yeniden odaklanılması kararlaştırıldı.<sup>32</sup> Bu karar üzerine Nisan 2005'te Avrupa Komisyonu büyüme ve istihdamı canlandırmak için 2005-2008 dönemini kapsayan 3 yıllık yeni bir "Bütünleşmiş Rehberler Paketi" benimsedi.

Rehberler makroekonomi, mikroekonomi ve istihdam politikalarının birlikte değerlendirildiği ve Avrupa'nın zayıf ekonomik performansı ile düşük iş yaratılmasına çözüm olacak stratejik bir yaklaşım içermektedir. Yeni bütünleşmiş rehberler büyüme ve iş yaratma için temel tedbirler üzerine odaklanmış, rehber sayısı azaltılmış ve daha basitleştirilmiştir.<sup>33</sup> Rehberleri esas alarak Üye Ülkeler 3 yıllık ulusal reform programları hazırlayacaklar ve gelişmeleri her yıl Ağustos ayında Ulusal Lizbon Raporu olarak Komisyona sunacaklardır. Komisyon, bu raporları inceleyip özetleyerek her yılın Ocak ayında AB yıllık ilerleme raporu yayınlacaktır. İlerleme raporları esas alınarak Komisyon gerekirse bütünleşmiş rehberler konusunda değişiklik önerecektir.

12 Temmuz 2005 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen sosyal bütünleşmenin kuvvetlendirilmesine vurgu yapan bütünleşmiş rehberler üç önceliği içermektedir Bunlar:

1. Daha fazla kişiyi istihdama dahil etmek ve istihdamda tutmak, işgücü arzını artırmak ve sosyal koruma sistemini modernize etmek.
2. İşçilerin ve işletmelerin uyum yeteneğini geliştirmek.
3. Daha iyi eğitim (temel ve beceri eğitimi) ile beşeri sermaye yatırımlarını artırmak.

<sup>31</sup> AB 15 ekonomik büyümesi 1998-2000 yıllarında %3 olarak gerçekleşmiş. Lizbon Konseyi de bu nedenle 2000-2010 ortalama yıllık büyüme hedefini %3 olarak belirlemişti. Ancak özellikle 2001-2003 yılları arasında yaşanan ekonomik durgunluk büyüme oranını %1'in altına düşürdü.

<sup>32</sup> Communication to the Spring European Council: *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy, COM (2005)*.

<sup>33</sup> Employment in Europe 2005, Recent Trends and Prospects.

Bütünleşmiş İstihdam ve Ekonomi Politikası Rehberleri paketi üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm 6 adet makroekonomik rehberi içermektedir. Bunlar ekonomik istikrar ve sürdürülebilirliği temin etmek ve korumak; kaynakların etkin dağılımını sağlamak; makroekonomi ve yapısal politikaların tutarlılığını sağlamak; ücretlerin makro ekonomik istikrar ve büyümeye katkı yapmasını sağlayacak şekilde gelişmesini sağlamak; Avrupa Para Birliğinin iyi işlemlerine ve dinamizmine katkıda bulunmaktır.

İkinci bölüm 10 adet mikroekonomik politika rehberini içermektedir. Bunlar; Ar-Ge yatırımlarını artırmak, iyileştirmek; inovasyonu teşvik etmek; bilişim teknolojilerinin yaygın ve etkin kullanımını kolaylaştırmak; karşılaştırmalı üstünlüğü olan endüstrileri güçlendirmek; kaynakların sürdürülebilir kullanımını desteklemek, doğal çevreyi koruma ve büyüme arasında sinerjiyi güçlendirmek; iç piyasaları genişletmek ve derinleştirmek; Avrupa içi ve dışında açık ve rekabetçi piyasaların oluşumunu desteklemek, küreselleşmenin faydalarından istifade etmek; daha rekabetçi bir iş atmosferi yaratmak; müteşebbis kültürü geliştirmek, KOBİ'leri destekleyici bir çevre oluşturmak.

Üçüncü bölüm bütünleşmiş rehberler 8 adet istihdam rehberinden oluşmaktadır (17-24 No'lu Rehberler).<sup>34</sup> Bunlar;

1. Tam istihdamı, işte kalite ve verimliliği iyileştirmeyi ve sosyal ve bölgesel bütünleşmeyi amaçlayan istihdam politikalarının uygulanması.
2. İşe yaşam döngüsü yaklaşımını teşvik etmek.
3. İşgücü piyasalarına girişin teşvik edildiği, çalışmanın cazip hale getirildiği, iş aramanın desteklendiği ve çalışmayanlar için istihdamın özendirildiği bir işgücü piyasası oluşturmak.
4. İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda eşleştirmenin iyileştirilmesi, bunun için işgücü piyasası kurumlarının modernizasyonu ve güçlendirilmesi.
5. Esnekliğin iş güvencesi ile birlikte desteklenmesi, sosyal tarafların da desteği ile işgücü piyasalarındaki parçalı yapılanmanın azaltılması (özellikle kayıtdışılığın ve kuralsızlığın azaltılması).
6. Ücret belirleme mekanizması ve ücret dışı yüklerin istihdam dostu olmasının sağlanması.
7. Beşeri sermaye yatırımlarının geliştirmesi ve iyileştirilmesi.

<sup>34</sup> Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States.

8. Eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin yeni beceri ihtiyaçları doğrultusunda uyumlaştırılması.

### **3.2 . AB Müktesebatına Uyumun Mevcut Düzeyi**

#### **3.2.1 Müktesebata Uyum Düzeyi**

Türkiye Ulusal Programında Sosyal Politika ve İstihdam alanında uyumlaştırılması gereken 57 adet AB mevzuatı bulunmaktadır. Bu mevzuat, çalışma hayatı bakımından bireysel ve toplu iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog, kadın erkek eşitliği ve ayrımcılığın önlenmesi bölümleri altında yer almaktadır. Bu alandaki AB Mevzuatına uyum 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu ve bunu takiben çıkarılan yönetmeliklerle önemli ölçüde sağlanmış durumdadır.

Mevzuata uyum konusundaki eksikler başlıklar itibariyle aşağıdadır.

i) Bireysel ve Toplu İş Hukuku alanında,

- Toplu işten çıkarmalarda çalışanların korunması: Bu konuda büyük oranda uyum sağlanmasına rağmen AB mevzuatında olup da İş Hukukumuzda olmayan husus “danışma toplantısı” konusudur.
- Müessesenin devri halinde çalışanların korunması: Bu maddede uyumsuzluk bulunan konu işletmelerin devrinden önce “işçi temsilcilerine danışılması ve onların bilgilendirilmeleri” konusudur. Ayrıca ülkemizde “işçi temsilciliği” müessesesi bulunmamaktadır.
- Çalışma süreleri: Havacılık sektöründe çalışanların çalışma süreleri ve gemi adamlarının çalışma süreleri konusunda eksiklik bulunmaktadır. Bu konuda çalışmalar sürmektedir.
- Belirli süreli çalışma: Hizmet sunumu çerçevesinde işçilerin yurtdışında geçici görevlendirilmesi konusunda verilen belgeler açısından bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Buradaki uyumsuzluğun giderilmesine dair çalışmalar sürmektedir.
- Bu konudaki bir başka uyumsuzluk geçici işçi çalıştırma şartlarının mevzuatta “objektiflik” ilkesi nedeniyle sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır.
- Yıllık ücretli izin: İş Kanununda yıllık ücretli izin çalışılan süreye bağlı olarak gün üzerinden verilmiştir. AB mevzuatına göre bu süreye bakılmaksızın 4 haftadır. Bu durumda da bir uyumsuzluk çıkmaktadır.

- Ayrıca; örgütlenme hakkı ile ilgili olan 87 sayılı, toplu sözleşme hakkı ile ilgili 98 sayılı, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı ile ilgili 151 sayılı ILO sözleşmelerine uyum konusu da AB müktesabatı ile uyum sürecinde gözetilmesi gereken konulardır.

ii) Sosyal Diyalog alanında.

AB Müktesabatında endüstrinin tarafları arasındaki işbirliği, bir başka ifadeyle bilgilendirme ve danışma mekanizmaları bazen çalışma hayatı ile ilgili sair direktiflerin birer unsuru olarak bazen da ayrı direktifler şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Mevzuatımız bu direktiflerle kısmen uyumlaştırılmıştır. İş Kanununun 114. maddesi ile getirilen 3'lü danışma kurulunun tesis edilmesi ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda yapılan değişiklikle sendikal örgütlenmenin önündeki bazı engellerin kaldırılması önemli gelişmeler olarak sayılabilir. Ancak bu konuda mevzuatın tam uyumlu olduğunu söylemek mümkün değildir. Tam uyumun sağlanması için mevcut bilgilendirme ve danışma mekanizmalarının güçlendirilerek yaygınlaştırılması, ulusal düzeyde üçlü sosyal diyalogun yanı sıra sektörel ve işletme düzeyinde ikili sosyal diyalogun da geliştirilmesi, AB'nin "Avrupa İş Konseyleri", "Avrupa şirketlerinde çalışanların yönetime katılımı", "işletmelerde çalışanların bilgilendirilmesi" direktiflerine de uyum sağlanması gerekecektir.

Sendikal haklar konusunda ise, ILO ve AB normlarına uyum sağlanması amacıyla 2821 ve 2822 sayılı Yasa'lardaki değişiklik çalışmaları devam etmektedir.

iii) İş Sağlığı ve Güvenliği alanında

4857 sayılı İş Kanununa dayanılarak çıkarılan bir çok yönetmelikle AB'ye büyük oranda uyum sağlanmıştır<sup>35</sup>. Diğer taraftan, uyum kapsamında çıkarılan ve AB çerçeve Tüzüğüne karşılık gelen İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği hakkında, Danıştay tarafından daha üst bir düzenleme yapılması gerekçesiyle yürütmeyi durdurma kararı alınmıştır. Yeniden düzenleme ile ilgili çalışmalar devam etmektedir. Bu konuda ILO'nun 155 ve 160 sayılı sözleşmelerine uyumda önemli konulardır.

iv) Kadın-erkek eşitliği alanında:

AB müktesabatında gerek çalışma hayatında gerekse sosyal güvenlik alanında kadın erkek eşitliğini öngören direktifler bulunmaktadır. Bunlardan:

<sup>35</sup> TOBB'un bu konudaki görüşü: Geline aşamada iş sağlığı ve güvenliği alanındaki iç mevzuatımızda yer alan düzenlemelerden bir kısmı AB normları ile çelişir hale geldiğinden AB normlarına aykırı düzenlemelerin ayıklanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle iş sağlığı ve güvenliği alanında çeşitli mevzuatlarda yer alan hükümlerin AB normlarına uygun hale getirilerek bir çerçeve yasa altında toplanmasında yarar görülmektedir.

- Kadın erkek ücret eşitliği
- İşe alınma, mesleki eğitim ve çalışma şartlarında muamele eşitliği
- Hamile, loğusa ve emzikli kadın çalışanların sağlık ve güvenliği

konularındaki AB mevzuatı ile uyum Yeni İş Kanunu ve buna dayanarak çıkarılan bir yönetmelikle sağlanmıştır. Diğer mevzuat;

- Sosyal güvenlik alanında cinsiyet eşitliği
- Tarım dahil bağımsız çalışanlarda cinsiyet eşitliği
- Cinsiyete dayalı ayrımcılıkta ispat mükellefiyeti<sup>36</sup>

ile ilgili AB mevzuatı ile büyük ölçüde uyumludur.

Cinsiyet eşitliği alanında “Ebeveyn İzni” Direktifinin mevzuatımıza aktarılması için hazırlanan “Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda Değişiklik Yapan Kanun Tasarısı” halen T.B.M.M Genel Kurulu gündemindedir. Bu tasarı ile çocuk bakımında sorumluluğun ailede anne ve baba arasında paylaşılması öngörülmektedir.

Son olarak, “Mesleki Sosyal Güvenlik Sistemlerinde (banka sandıkları vb) Cinsiyet Eşitliği” ile ilgili AB mevzuatının uyum durumuna dair tarama çalışması henüz mevcut değildir.

AB'nin çok önem verdiği, kadın ve erkek arasında işlem eşitliğine ilişkin olarak, Mayıs 2004'de Anayasa değişikliğine gidilmiş, Anayasa'ya; “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür” ibaresi eklenmiştir.

v) Ayrımcılıkla mücadele alanında,

AB, ayrımcılıkla mücadele alanını 2000 yılında çıkardığı iki direktif ile düzenlemektedir. Bunlar, “İrk ve etnik kökene bakılmaksızın muamele eşitliği” ve “İşyerinde ve meslekte muamele eşitliği” ile ilgili direktiflerdir. İşyerinde ve meslekte muamele eşitliği Direktifi İş Kanununa kısmen yansıtılmıştır. Söz konusu Direktiflerin tam uyumlaştırılması için özellikle eşitlik kurumları, yaşlılar, özürülüler ve cinsel yönelim unsurlarının da mevzuatımıza aktarılması beklenmektedir.

Diğer taraftan, esas olarak AB müktesebatına uyumdan ziyade sistemin iyileştirilmesi ve finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması amacını içeren Sosyal Güvenlik Reformuna dair yasa tasarıları T.B.M.M. gündemindedir.

<sup>36</sup> Bu konuda AB mevzuatına büyük ölçüde uyumlu olduğu konusunda DİSK hem fikir değildir.

### 3.2.2. Sosyal Politika alanındaki Topluluk Stratejileri ve Türkiye'nin Katılımı

Avrupa Birliği, 1997 yılından itibaren, müktesebatla düzenlenmeyen bazı alanlarda stratejiler geliştirme yoluna gitmiştir. Burada amaç, üye ülkelerin politikalarının tam uyumundan ziyade aynı hedefe doğru yakınlaştırılması ve bu politikalara ilgili tüm tarafların katılımının sağlanarak belli dönemler itibariyle yeniden gözden geçirilmesi ve güncellenmesidir. AB, bu çerçevede iki büyük strateji geliştirmiştir. Bunlardan birisi “Avrupa İstihdam Stratejisi”, diğeri ise buna paralel bir çalışma olan “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisi”dir.

#### 3.2.2.1. Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi'ne Dahil Olma Çalışmaları

Avrupa Komisyonu, 1999 yılında Aday Ülkelerle istihdam konusunda işbirliği sürecini başlatmıştır. Bu süreç kademeli bir geçiş sürecidir ve Komisyon bunun için ortak bir çerçeve öngörmüştür. Temel amaç, aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikasını ve kurumlarını AİS'e uyumlu olarak oluşturması, geliştirmesi ve böylelikle Antlaşmanın İstihdam başlığı altında yer alan maddeleri tam olarak uygulayabilecek konuma gelmeleridir (European Commission, 2003i). Komisyon, aday ülkelere istihdam politikalarını Avrupa İstihdam Stratejisine göre belirlemeleri ve yine bu süreçte kurumsal yapılarını oluşturmaları ve geliştirmeleri için mali ve teknik düzeyde yardım etmektedir. Bu işbirliği, aynı zamanda, istihdam politikalarında öncelikli olarak belirlenmiş konulara ilişkin AB mali yardımlarından yararlanmayı ve Avrupa Sosyal Fonu da dahil Yapısal Fonlara hazırlık çalışmalarını da kapsamaktadır .

Avrupa İstihdam Stratejisine dahil olmada ilk adım, aday ülkelerin ve Komisyonun birlikte hazırladıkları, istihdam politikası için kritik sorunların analiz edildiği bir politika dokümanı olan “Ortak Değerlendirme Belgesi”dir (Joint Assessment Paper, JAP). JAP' ın ön çalışması olarak Komisyon ve Avrupa Eğitim Vakfı'nın mali katkıları ile “İstihdam Durum Raporu” (Employment Background Study) aday ülkece hazırlanmaktadır.

Avrupa Komisyonu İstihdam ve Sosyal İşlerden sorumlu Komiser ile aday ülke Çalışma Bakanı tarafından imzalanan JAP, aynı zamanda aday ülkenin AİS doğrultusunda işgücü piyasası ve istihdam konusunda yapması gerekenlerin taahhüt altına alındığı bir belge niteliğindedir. Bu taahhüt hem komisyona hem de aday ülkenin kamuoyuna yöneliktir. JAP'ların imzalanmasından sonraki aşama uygulamanın izleme sürecidir. Bu izleme Komisyon ve aday ülkece ortak yapılır. Aday ülke yıllık ilerleme raporları ile gelişmeleri

Komisyonuna bildirir. İlerleme raporları ortak bir formatta düzenlenir ve aday ülke hükümetinin temel politikaları ve amaçları ile JAP'da belirlenmiş hedeflere ulaşmak için tespit edilen tedbirlerin uygulamasını içerir. Komisyon bunun için her raporda tartışılan ortak politika temaları belirlemiştir. Bu süreç, ülkeler arasında işgücü piyasası istatistiklerinin karşılaştırılabilir olmasını, yani veri ve göstergelerin ortak ve aynı bazda olmasını gerektirir. İlerleme raporlarını ayrıntılı bir gözden geçirme süreci izlemektedir.<sup>37</sup>

Türkiye, AİS'e dahil olma çalışmalarına başlamıştır. Çalışmalar Türkiye İş Kurumu koordinatörlüğünde yürütülmektedir. İstihdam Durum Raporu hazırlanmış ve Avrupa Komisyonuna sunulmuştur. Türk işgücü piyasasının kapsamlı bir analizinin yapıldığı rapor taslak halinde iken ilgili kamu kurumları, sosyal taraflar, akademisyenler ve Avrupa Komisyonu ile Avrupa Eğitim Vakfı temsilcilerinin de katıldığı uluslararası bir seminerle tartışmaya açılmış ve tarafların eleştirisi ve önerileri çerçevesinde son şeklini almıştır

Ortak Değerlendirme Belgesi'nin (JAP) 2006 yılında imzalanması beklenmektedir. Belge taslağı ikisi Komisyon uzmanı ve ikisi Türk uzman olmak üzere 4 kişilik bir ekip tarafından ilgili tarafların görüşü de alınarak hazırlanmıştır.

### **3.2.2.2. Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisi'ne Dahil Olma Çalışmaları**

Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadele Stratejisi'ne dahil olma çalışmaları 3 Aralık 2004 tarihinde başlatılmıştır. Bu konuda hazırlanmakta olan Ortak İçerme Belgesi'nin (Joint Inclusion Memorandum) ilk dört bölümü taslakları tamamlanmış olup belgenin 2006 yılının ilkbaharında imzalanması beklenmektedir. Bu belge ile Türkiye'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma alanındaki mevcut durumunun saptanması ve yapılması gerekenlere dair önceliklerin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu belgenin tamamlanması, bu alanda AB tarafından desteklenecek projelerin yolunu açacaktır.

### **3.2.2.3 İşgücü Piyasası Topluluk Programları ve Türkiye'nin Katılımı**

Avrupa Birliği bazı alanlarda politikaların geliştirilmesine yardımcı olan programlar yürütmektedir. Bu çerçevede;

- Ayrımcılıkla Mücadele,
- Kadın Erkek Eşitliği,

<sup>37</sup> Kenar, Büyüme, İstihdam ve Verimlilik, 2005.



- Sosyal Dışlanma ile Mücadele,
- İstihdamı Teşvik Tedbirleri,

Programları altında çeşitli duyarlılık artırma seminerleri ve araştırmalara Avrupa Komisyonu tarafından finansal ve teknik olarak desteklenmektedir. Türkiye anılan programlara 2002 yılında Avrupa Komisyonu ile imzalanan Mutabakat Zabıtları ile dahil olmuştur.

### 3.3. Tam Olarak Uyum Sağlanması Halinde Beklenen Etkiler<sup>38</sup>

Türkiye'nin muhtemel üyeliği halinde beklenen etkiler genel olarak değerlendirildiğinde aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

- ❖ Tam üyelik Türkiye'nin makroekonomik istikrarı sağlama, yatırım ve büyümeyi teşvik etme çabalarını destekleyecektir.
- ❖ AB'ye üyeliğin Türk ekonomisine etkilerinin sınırlı olacağı varsayımıyla yapılan baz senaryoda, 2004 yılı itibarıyla Türkiye'nin GSYİH'sinin AB-25'in toplam GSYİH'sinin % 2,4'ü seviyesinde olacağı tahmin edilmektedir. Baz senaryoya göre, AB üyeliğinin getireceği olumlu ekonomik etkiler sonucunda, Türkiye'nin GSYİH'si 2014 yılında AB-25 GSYİH'sinin % 4'ü seviyesine çıkacağı tahmin edilmektedir. 2004-2020 döneminde Türkiye ekonomisinde gerçekleşecek yıllık ortalama % 6,2 oranındaki büyüme ile, 2020 yılında AB-25 GSYİH'sinin % 5,4'ü oranında bir GSYİH'ye ulaşması ve 2004 yılında cari fiyatlarla 241 milyar euro olan GSYİH'nin, 2020 yılında yaklaşık 1.139 milyar euro tutarına ulaşacağı beklenmektedir.
- ❖ Gelir dağılımının düzelmesi, işsizliğin azalması, çalışma ve iş sağlığı ve güvenliği koşullarının iyileştirilmesi, örgütlenme düzeyinin ve katılımının artması beklenen etkiler arasındadır.
- ❖ AB'ye üyeliğin Türk ekonomisine etkilerinin yüksek olacağı varsayımıyla hazırlanan ikinci senaryoya göre ise, 2014 yılında Türkiye'nin GSYİH'si AB-25'in GSYİH'sinin % 4,2'si, 2020 yılında ise, AB-25'in GSYİH'sinin % 6'sı seviyesinde olacağı tahmin edilmektedir. 2004-2020 döneminde yıllık ortalama % 6,8 oranında büyümenin gerçekleşeceği ve 2004 yılında cari fiyatlarla 241 milyar euro olan

38 TISK'in görüşü; Sosyal Politika ve İstihdam başlıklı AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması ulusal ekonomi ve işletmeler üzerindeki yükleri arttıracığından, uluslararası rekabet gücünde ve istihdamda kayıpların yaşanmaması için, üstlenilecek yükümlülüklerle ilgili etki analizleri yapılmalı, bunların sonuçlarına göre gerekiyorsa AB'den geçiş süreleri talep edilmelidir. Ayrıca AB'ye katılım sürecinin ülkemize azami fayda sağlaması için Ulusal Rekabet Gücü Politikası oluşturulup uygulanmalıdır.

GSYİH'nin, 2020 yılında yaklaşık 1.251 milyar euro tutarına ulaşacağı beklenmektedir.<sup>39</sup>

- ❖ AB üyeliği ile birlikte ekonomik istikrarın tesis edildiği bir ortamda, yabancı sermaye girişi hızlanacak, yerli yatırımlar artacak ve üyeliğin büyüme üzerinde oluşturacağı olumlu etki ile birlikte istihdam artacaktır. Bu varsayımlar altında, 2004 yılı itibarıyla % 10,5 olması tahmin edilen işsizlik oranının baz senaryoya göre 2014 yılında % 9,5'e, 2020 yılında ise % 8,6'ya gerilemesi beklenmektedir. Yüksek senaryoya göre ise, işsizlik oranının 2014 yılında % 7,3'e, 2020 yılında ise % 5,4'e düşeceği tahmin edilmektedir.<sup>40</sup>
- ❖ Tarım Türkiye'deki en önemli ekonomik ve sosyal sektörlerden biri olup, özel dikkat gerektirmektedir. Ortak Tarım Politikasına başarı ile katılım sağlamak için Türkiye'nin kırsal kalkınma ve idari kapasitenin güçlendirilmesi yönünde çaba sarf etmesi gerekmektedir. Tam üyelik tarım sektörünün istihdam içerisindeki payının azalmasına neden olacaktır. Tarım sektöründe açığa çıkan işgücüne istihdam olanakları sağlandığı ölçüde üyelik olumlu etkiler getirebilecektir. Aksi durumda ciddi bir işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalınacaktır.<sup>41</sup>
- ❖ Türkiye'deki yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payı hızlı bir yükseliş arz etmektedir. Yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içerisindeki payı incelendiğinde, 2000 yılında % 8,8 olan bu oranın, 2020 yılında % 17,9'a yükseleceği tahmin edilmektedir. Toplam işgücünün yarısına yakını yüksek öğrenim görmüş genç nüfus ağırlıklı bir Türkiye, üyelik sonrasında AB'deki işgücü piyasasına önemli katkılar sağlayacaktır. 1980'li yıllardan itibaren, nitelikli işgücü eksikliğinin Avrupa'da işgücü piyasalarını etkileyen temel etken olacağı AB sosyal politikaları üzerine çalışan bir çok uzman ve sosyal bilimci tarafından ifade edilmektedir. 2000'li yıllarda tüm Avrupa ülkelerinde yaşlı nüfusun artışı, genç nüfusun işgücü piyasalarına sayıca daha az katılması, istihdamın yüksek teknolojinin kullanıldığı üretime yoğunlaştığı üye ülkelerde önemli ölçüde kalifiye eleman eksikliğine yol açacağı bilinen bir gerçektir. Türkiye önümüzdeki dönemde AB'nin kalifiye iş gücü açığını kapatabilecek önemli bir potansiyele sahiptir.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> DPT, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri.

<sup>40</sup> DPT, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri.

<sup>41</sup> DPT, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri.

<sup>42</sup> DPT, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri.

- ❖ Doğal kaynaklarının (turizm, maden vb. alanlarda) ve ekonomik potansiyelinin henüz yeterince değerlendirilememiş olmasının yarattığı fırsatlar, artan oranlı tüketim talebi ve AB'nin yaşlı nüfusu ile karşılaştırıldığında nitelikli ve genç nüfus yapısı ile Türkiye, üyelik sonrasında AB ekonomisine ve iç pazarına dinamizm kazandıracaktır.<sup>43</sup>
- ❖ AB'ne üyelik süreci ile birlikte yaşam boyu öğrenme ve mesleki eğitim önem kazanacaktır. İşsizlerin ve özellikle gençlerin ve kadınların işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde eğitilmesi, yeniden eğitim, sürekli eğitim, istihdam edilebilirliğin artırılması açısından kilit role sahiptir. Bu konuda başta MEB ve İŞKUR olmak üzere tüm taraflara önemli görevler düşmektedir. Yaşam boyu öğrenme ve meslek eğitimi açısından mesleki becerilerin belgelendirilmesi önemlidir. Bunun için Ulusal Mesleki Yeterlikler Kurumunun kurulması sistemin oluşturulması gerekmektedir. Hatta, AB uyumu ve müzakereleri açısından da Ulusal Mesleki Yeterlikler Kurumu “olmazsa olmaz” öneme sahiptir. Mesleki yeterliklerin karşılıklı tanınması açısından müktesebata uyumda UMYK Kanunu ilk adımdır. Kurum oluşturulduktan sonra Mesleki Yeterliklerin Karşılıklı Tanınmasına yönelik bir yasal düzenlemeye daha ihtiyaç vardır.
- ❖ Kayıt dışı istihdam azalacaktır. AB müktesebatına uyum sadece mevzuatın uyarlanmasını içermemekte aynı zamanda bu mevzuatın etkin olarak uygulanmasını gerektirmektedir. Sosyal politika ve istihdam konusunda AB direktifleri çerçevesinde çıkarılan Yeni İş Kanunu ve bu kapsamda yayınlanan yönetmeliklerin işgücü piyasasında uygulanması önem kazanmaktadır. Ancak çalışma mevzuatı işgücü piyasasının önemli bölümünde kısmen ya da (kayıt dışı sektörde) tamamen uygulanmamaktadır. Çalışma mevzuatı bir yana kayıt dışı çalışanlar en temel sosyal güvenlik haklarından yoksundurlar. Enformel sektör ve kayıt dışı sektör yasal düzenlemelerin getirdiği yüklerden kaçınarak formel sektörle haksız rekabet içindedir. AB müktesebatına uyum ile enformel sektör ve kayıt dışı sektörün tasfiyesi ve kayıt altına alınması daha da önem kazanmıştır. Ancak bu sürecin bir ekonomik ve sosyal maliyeti vardır. Mevcut enformel sektör ve kayıt dışılığın büyüklüğü, bu sektörün büyümesini teşvik eden ve hali hazırda toplam istihdamın yaklaşık 1/3'üne sahip tarım sektöründeki çözülme ve kentlere göç, maliyeti

<sup>43</sup> DPT, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri.

artırmaktadır. Her iki sektördeki eğitimsiz ve mesleksiz işgücü maliyeti artıran bir diğer önemli unsurdur. Verimliliğin artırılması, işgücünün meslekli ve daha eğitilmiş hale getirilmesi ve formel sektörde yeni işlerin yaratılması gerekmektedir.

- ❖ Ayrıca, kayıt dışı çalışan işletmelerin kayıt altına alınması bu işletmeler için ilave istihdam yükleri getirecektir. Verimsiz çalışan ve verimsizliğini bu yükleri ödemeyerek sürdüren küçük firmaların kayıt altına girmesi informal sektör istihdamında azalmaya neden olabilir. Bu etkinin hafifletilmesi ve kayıt dışı istihdamın azaltılması için kapsamlı ve çok yönlü politikaların uygulanması gerekecektir. Bu politikalar, işletmelerin tabi olduğu bürokratik formalitelerin azaltılmasına devam edilmesi, vergi ve sosyal güvenlik prim oranlarının indirilerek istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması, denetimin etkinleştirilmesini içermelidir.
- ❖ Aktif İstihdam Politikalarının artırılması ve bu amaçla ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi gerekecektir. Avrupa İstihdam Stratejisinin en önemli politika aracı aktif işgücü programlarıdır. Özellikle ekonomik durgunluk, şoklar ve büyük ölçekli yeniden yapılandırmaların yol açtığı işsizliğin, uzun dönemli işsizliğe yol açmaması için bu politikalar önem kazanmaktadır. Doğru insana, doğru zamanda, doğru işin teklif edilmesi; iş arayanlara ve işgücü piyasası dışındakilere yönelik danışmanlık, iş bulma ve mesleki eğitim hizmetinin sunulması; halen istihdamda olup işsiz kalma riski olanlara yönelik eğitim ve istihdam hizmetleri; işsizliğin ve olumsuz etkilerinin azaltılması ile işgücü piyasasının düzgün çalışmasında önemli aktif politikalar (Kenar, 2004). Bu politikaların uygulanması için kurumsal kapasitenin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. İŞKUR, son yıllarda önemli gelişmeler göstermesine rağmen mevcut hizmet ağı ile etkin istihdam hizmeti ve aktif istihdam politikaları uygulayacak kapasite de değildir. İŞKUR'un modernizasyonu ve kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, AB süreci ile birlikte daha da önem kazanmıştır. Ayrıca, bu politikaların uygulanmasında önemli diğer kuruluşlar KOSGEB, sivil toplum kuruluşları, eğitim kurumlarının bu alanlara yönlendirilmesi etkin koordinasyonla uygulamanın yaygınlaştırılması önem kazanmaktadır.

## 4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ

### 4.1. 2013 Vizyonu

Gerek küresel ölçekteki firmaları ve güçlü KOBİ'leri gerekse nitelikli insan gücü ile ülkeyi dünyanın en istikrarlı ve güçlü ekonomilerinden birisine sahip kılabilen bilgi ve yeteneğe uygun eğitim alt yapısının tam anlamıyla oluştuğu, güçlü ekonomik yapıdan elde edilen refahın adil bir şekilde dağıtıldığı, ekonomik büyüme ile nüfus artışı arasındaki dengeyi kuran, eğitim ve istihdam ilişkisinin sağlıklı biçimde kurulduğu, istihdama katılımın arttığı, işgücünün vasfının yükseltildiği, dünyada geçerli belgelendirme sistemine sahip herkese kazanç, çalışma koşulları, sosyal koruma, örgütlenme açısından özgürce seçilen uygun iş olanaklarının sunulduğu, esneklik/güvenlik dengesinin kurulduğu, sosyal diyoloğun kesintisiz biçimde yürütüldüğü ve yasal düzenlemelerin uygulandığı, sosyal tarafların etkin katılımının sağlandığı, uluslar arası normlarda örgütlenmenin gerçekleştirildiği, tarım istihdamındaki azalışın modern sektörlerce massedildiği, kayıt dışı istihdamın ortadan kalktığı, cinsiyet ayrımcılığı da dahil her türlü ayrımcılığın giderildiği, serbest dolaşım hakkına sahip bireylerin var olduğu, model olma niteliğine sahip, değişimlere uyum yeteneği yüksek, cinsiyet ayrımcılığının ve diğer her tür ayrımcılığın giderildiği, işgücü piyasasına ilişkin eksiksiz biçimde üretilen verilerin karar alıcılarca dikkate alındığı bilgi temelli bir işgücü piyasası hedeflenmektedir.

### 4.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Mevcut duruma uygun yeni iş, istihdam, işsizlik tanımları yapan, eğitimi yükseltecek önlemler alan, sosyal politikalar öneren, aktif istihdam politikaları uygulayan, ekonominin uluslar arası rekabet gücünün artırılmasına dayalı ulusal istihdam stratejisi oluşturulacaktır.

Ekonomik ve Sosyal Kalkınmayı hızlandırmak amacıyla çalışma hayatında yasal ve kurumsal altyapı güçlendirilecektir.

Kayıt dışı asgari düzeye indirilecektir.

Büyümenin istihdama doğru orantılı ve paralel bir etki yaptığı istihdam dostu sürdürülebilir büyüme sağlanacaktır

Eğitim sistemi iş hayatının beklentilerini karşılayacak nitelikte işgücünü yetiştirecek, hayat boyu öğrenme yaklaşımını dikkate alacak, modüler yapıda, esnek ve yerel ihtiyaçları gözeterek şekilde yapılandırılacaktır.

Esneklik ile güvence arasında denge kurulacaktır.

### 4.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öcelikler ve Tedbirler

1. Ekonomik politikaların her aşamasına nitelik düzeyi yüksek işler<sup>44</sup> yaratılmasını hedefleyen istihdam stratejisi entegre edilmelidir.

2. İşgücünün niteliği; eğitim, mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitimle yükseltilmelidir.

3. Girişimcilik, özellikle kadın girişimciliği teşvik edilmelidir, istihdam ve yatırımla orantılı sübvansiyonlar sağlanmalıdır.

4. Yenilikçi Girişimcilik desteklenmelidir. Yeni bir fikrin ürün ve hizmete dönüşmesi süreci olan yenilikçiliğe (inovasyona) dayalı girişimcilik, istihdam yaratmada etkili bir araç olması nedeniyle önemlidir ve başlangıç sermayesi, risk sermayesi, melek sermaye (angel capital) vb. finansal araçlarla desteklenmelidir.

5. Aktif iş gücü politikaları geliştirilerek uygulanmalıdır.

6. Yukarıdaki uygulamalarda kadınlar, gençler, yaşlılar, özürülüler vb. dezavantajlı gruplar için olumlu önlemler alınmalı ve alternatif istihdam yöntemleri geliştirilmelidir.

7. İşe alımlarda ve istihdamda cinsiyete dayalı ayrımcılığı önlemek için önlemler alınmalıdır.

8. Kayıt dışılığın kapsam ve boyutu MERNİS numaraları bazında ilgili kurumlarca değerlendirilerek önlenmelidir.

9. Kayıt dışı istihdamın nedenlerinin tespiti ve çözüm yollarının araştırılması amacıyla oluşturulan Komisyon çalışmalarını etkin hale getirilmelidir (merkezi ve mahalli ölçekte.)

10. İstihdamı kayıt altına almaya yönelik bürokratik işlemler asgariye indirilmeli ve bu çerçevede yürütülen hizmetler (Vergi, sigorta vb ) mahalline götürülmeli ve yaygınlaştırılmalıdır.

11. Kayıt dışı ekonomiyi ve kayıt dışı istihdamı (kaçak işçilik) önlemek amacıyla; işçi ücretlerinden yapılan gelir vergisi ve sosyal sigorta prim kesintisi oranları çeşitli biçimlerde azaltılmalı; yabancı kaçak işçilerin çalıştırılması konusundaki kısıtlama yasakları uygulanmalı, sendikalarla yakın bir işbirliği gerçekleştirilmeli ve taşeronluk, fason üretim ve

<sup>44</sup> DİSK'in Görüşü: İstihdam ile ilgili konuların tümünün "düzgün iş" kavramına ve gereklerine uygun olarak tanımlanması ve tasarlanması gerekmektedir. Asgari ücretin insanca yaşamaya yeterli ücret olarak belirlenmesi; sendikalaşmaya ve serbest toplu iş sözleşmesi yapabilmeye temel bir hak olarak yaklaşılması, toplu iş sözleşmelerinin gelirin yeniden dağıtımının bir aracı olarak görülmesi; kayıtdışı istihdamın, emeğin çalışma koşullarını kötüleştiren, aşağıya çeken yanının öne çıkarılması, esnekliğin çalışma hakkı ve geçinmeye yeterli ücret ve sosyal güvenlik kapsamında ele alınması, "düzgün iş" kavramı ile birlikte düşünülmesi gereken konulardır. "Düzgün iş", aynı biçimde iş sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili konuların da yeterlilik ve duyarlılık temelinde ele alınmasını gerektirmektedir.

götürü işler kayıt altına alınmalıdır.

12. Kaçak yabancı işçi istihdamı önlenmelidir.

13. Ücret dışı işgücü maliyetleri düşürülmelidir.

14. Siyasi ve makroekonomik istikrarın devamı ve yatırım ortamının daha da elverişli hale gelmesi sağlanmalıdır.

15. Çalışma mevzuatı ve istihdam üzerindeki mali yükler ilave istihdamı engeller hale gelmemeli, esneklikle iş güvencesi arasındaki denge sağlanmalıdır.

16. Genç işgücü nitelikli hale getirilemediği takdirde demografik fırsat penceresi felaket penceresine dönüşebilir. Eğitim yatırımları ivedilikle artırılmalı ve eğitim reformu süratle yapılmalıdır.

17. İşgücü piyasasının talep ettiği mesleklerde mesleki eğitim sağlanmalıdır.

18. Meslek dallarının, eğitimin içeriğinin ve süresinin belirlenmesi için kurumlarla işbirliği (İŞKUR, İşçi ve İşveren Sendikaları, Belediyeler, STK'lar, Odalar, Üniversiteler, KOBİ'ler, MEB) yapılmalıdır.

19. İl istihdam kurulu ve il mesleki eğitim kurulu tek çatı altında teşkilatlandırılmalı, bununla ilgili mevzuat düzenlemeleri hazırlanarak uygulamaya geçirilmelidir.

20. Meslek standartlarının ve mesleki eğitim programlarının standartlarının belirlenmesi ve güncellenmesi, mesleki yeterliliklerin belgelendirilmesi ve uluslararası alanda denkliğinin sağlanması için Ulusal Mesleki Yeterlilikler Kurumu kanun tasarısı yasalaştırılmalıdır.

21. Mesleki ve teknik eğitim kurumlarında (orta ve yükseköğretim) teorik derslerin azaltılarak, uygulama derslerinin artırılması, eğitimin ilgili sektörde yapılabilecek şekilde düzenlenmesi sağlanmalıdır.

22. Mesleki eğitim almış olanların istihdamını sağlayanlar teşvik edilmelidir (prim, vergi indirimi vs).

23. İşsizlik sigortası kanununda değişiklik yapılarak işsizlik sigortası fonunda biriken kaynağın belirli bir oranının aktüeryal dengeler gözetilerek İŞKUR'a kayıtlı tüm işsizlere beceri kazandıracak eğitim programları düzenlenmesinde kullanılması sağlanmalıdır.

24. Sertifika programları veren kurumların koordinasyonu sağlanarak (mesleki eğitim ve istihdam kurulu eliyle ) eğitim programlarında süre, konu ve içerik birliğinin sağlanarak, açılacak programların işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verebilmesi sağlanmalıdır.

25. İŞKUR' un kurumsal kapasitesi geliştirilmelidir.
26. Çalışma hayatına katılacaklara ve istihdamda olanlara yaşam boyu öğrenme imkânları tanınmalıdır.
27. Talep doğrultusunda, yörenin ihtiyaçları baz alınarak kısa süreli eğitim programları düzenlenmelidir.
28. Çalışanların istihdamda kalması için mesleki ve teknik gelişmeleri takip eden, zamana ve mekâna bağlı olmadan da ulaşılabilecek eğitimler düzenlenmelidir. (MEB, Üniversite, işçi ve işveren sendikaları, meslek kuruluşları, özel danışmanlık ve eğitim merkezleri vb.)
29. Kırsal kesimden kentlere göç edenlere yönelik bazı yeni beceriler kazandırılarak iş piyasalarına uyumları kolaylaştırılmalıdır.
30. Korunmaya muhtaç çocuk ve gençlerin iş piyasalarına uyumlu hale getirilmesi için çalışmalar yapılmalıdır.
31. Mahkûmlara yönelik beceri kazandırma ve iş piyasalarına uyum konusu, henüz bunların mahkûmiyet süreleri tamamlanmadan, hapisanelerde iken ele alınmalıdır.
32. Kırsal kesimdeki işgücüne yönelik, bölgelerinin ekonomik ve sosyal yapıları da dikkate alınarak, beceri kazandırma kursları sağlanmalıdır.
33. İnsan gücü planlaması ile işgücü planlamasının birbirini tamamlayacak şekilde ve eş zamanlı olarak yapılması gerekmektedir.
34. İlkokuldan itibaren öğrencilere iş piyasalarına yönelik bazı dersler verilmeli ve bu doğrultuda kendilerine mesleki rehberlik ve yönlendirme yapılmalıdır.
35. Okullarından mezuniyetlerinden sonra emek piyasalarına girenlerin sosyo-ekonomik ve teknolojik yapıda meydana gelen gelişmelere uyum sağlayabilmeleri için gerekli olan yaygın eğitimin yaygınlaştırılabilmesi için özel sektörün daha fazla özendirilmesi gerekmektedir.
36. Sosyal tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine aktif katılımlarının sağlanmasının önündeki engeller, başta sendikal örgütlenme olmak üzere, kaldırılmalıdır.
37. Türkiye'de demokratikleşme süreci çalışma hayatı mevzuatını da kapsayacak şekilde hızlandırılmalı, çoğulcu, özgürlükçü ve katılımcı demokrasi tüm kurum ve kurallarıyla hayata geçirilmelidir.
38. Tüm çalışanların çalışma ve yaşama koşullarının iyileştirilmesine yönelik sosyal politika uygulamalarına ağırlık verilmelidir.



## 5. UYGULAMA STRATEJİLERİ

### 5.1. Mevzuat Düzenlemeleri<sup>45</sup>

1. Yasal düzenlemeler sosyal taraflarla iş birliği içerisinde yapılmalıdır.
2. Sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler yasa taslağı yasalaştırılmalıdır.
3. İşgücü piyasasıyla ilgili tüm mevzuat kayıt dışılığı önleme açısından AB müktesebatına uygun hale getirilmelidir.
4. Sosyal güvenlik, vergi ve yerel yönetimlerle ilgili reformlar bir an önce yapılmalıdır.
5. SSK primleri uzun vadeli ve takvimli bir program dahilinde istihdam ve yatırım kabiliyetini artırıcı yönde yeniden düzenlenmelidir.
6. Teşvik mekanizmaları istihdam odaklı olmalıdır.
7. Eğitim reformunu amaçlayan yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
8. Ulusal Mesleki Yeterlilikler Kurumu Kanunu çıkarılmalıdır.
9. İşsizlik Sigortası Kanununda değişiklik (4447) yapılarak bu sigortadan daha çok işsizlerin yararlanması sağlanmalı ve ödenen işsizlik yardımları artırılmalıdır.
10. 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanununda ve 4904 sayılı İŞKUR Kanunda değişiklik yapılarak İl İstihdam Kurulları ile İl Mesleki Eğitim Kurulları birleştirilmelidir.

<sup>45</sup> Bu bölümdeki 13, 19 ve 20. maddelere ilişkin TİSK'in muhalefeti bulunmaktadır.

Ayrıca TİSK'in bu bölüme dair aşağıdaki görüşleri yer almaktadır;

- Kıdem tazminatı müessesesi, uygulamaya giren işsizlik sigortası ve iş güvencesi hükümleri dikkate alınarak en kısa zamanda yeniden düzenlenmelidir.
- Çalışma mevzuatının esnekliği artırılmalıdır. 4857 sayılı İş Kanunu'nda uygulaması çok kısıtlanan belirli süreli iş sözleşmesi, telafi çalışması, çağrı üzerine çalışma, kısa çalışma, alt işveren yöntemleriyle ilgili hükümler, daha fazla istihdam ve güvenceli esneklik sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmeli, denkleştirme süresi AB direktifinde öngörülen düzeye çıkarılmalıdır.
- Mesleki faaliyet olarak "ödünç iş ilişkisi" yasal olarak düzenlenmeli, özel istihdam bürolarından AB ülkelerinde olduğu gibi geçici istihdam yaratma konusunda yararlanılmalıdır.
- Devlet memurlarına uygulanan asgari ücrete ilişkin esaslar, işçi statüsünde çalışanlar için de geçerli kılınmalı, devamlılık arz eden tüm nakdi ödemeler asgari ücret kapsamında sayılmalıdır.
- Uzun süreli işsizlerin ve ilk kez işe gireceklerin istihdamında, AB ülkelerinde olduğu gibi ücret sübvansiyonu uygulanmalıdır.
- İstihdam bazlı teşvik sistemine geçilmeli, ilave istihdam yaratan işveren, bölge ve il ayrımı yapılmadan işe aldığı her işçi için 1 yıl süreyle SSK primi, ücret vergisi, enerji bedeli indirimi alınmalıdır.
- İşletmelerde özürsüz, eski hükümlü ve terör mağduru istihdamı konusunda mevcut kota-ceza sisteminden özendirme sistemine geçilmeli, bu grupların vergi ve primleri devletçe karşılanmalıdır.

11. Mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin tüm işsizlere verilmesi sağlanmalıdır.

12. Çalışanların hak ve özgürlüklerine dair uluslararası normlara uygunluk sağlanmalı, özellikle ülkemizce onaylanan ILO sözleşmeleri kuralları iç hukuk kurallarına yansıtılmalıdır.

13. Tüm çalışanların sendikal (örgütlenme, toplu sözleşme ve grev) haklardan özgürce yararlanabilmesi için Anayasanın 53 ve 54 üncü maddeleri değiştirilmelidir.

14. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu, ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ILO sözleşme ve tavsiyeleri ile ILO organ kararlarında belirtilen kurallara uygun hale getirilmelidir.

15. 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen esnek çalışma biçimlerinin sosyal güvenlik bağlantısı kurulmalıdır.

16. Çalışanların yoksullaşmasına sebep olan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı azaltılarak vergi adaleti sağlanmalı ve kayıt dışı ekonomi ile etkin olarak mücadele edilmelidir.

17. Tarım İş Kanunu, Hava İş Kanunu çıkarılmalı ve Basın İş Kanunu ve Deniz İş Kanunu'nun ilgili hükümleri güncellenmelidir.

18. Asgari ücretin belirlenmesinde tüm çalışan örgütlerinin katılımının sağlanmasına yönelik gerekli mevzuat değişikliği yapılmalıdır.

19. Yeni Kamu Personel Rejimi sosyal tarafların katılımı ile oluşturulacak ve yasa çalışmalarında kamu çalışanlarının başta iş güvencesi olmak üzere kazanılmış hakları korunmalıdır.

20. Hizmet ticaretinin serbestleşmesine yönelik müzakerelerin sürdürülmesinde ulusal hizmet sektörlerinin içinde bulunduğu özgün koşullar dikkate alınarak, bu durumun istihdam, örgütlenme ve ücretlere olumsuz yansımaması için gerekli yasal tedbirler alınmalıdır.

21. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının göz önünde tutulduğu ulusal istihdam politikaları oluşturulmalıdır.

22. Özelleştirmelerin sebep olduğu olumsuz sosyal etkiler ortadan kaldırılmalıdır.

23. 4857 sayılı İş Kanunu gereğince çıkarılan yönetmelikler yeniden ele alınarak uygulamayı kolaylaştırıcı niteliğe kavuşturulmalıdır.

24. Sosyal Sigorta Mevzuatında esnek çalışma şekillerinin uygulanmasına imkan

verecek düzenlemelere gidilmelidir.

25. Kurumlar ve sosyal taraflar arasında işbirliği protokolleri düzenlenmelidir.

## 5.2. Kurumsal Düzenlemeler

1. İstihdam politikası ile ilgili kurumlar arasında koordinasyon güçlendirilmeli, kurumlararası güçlü bir iletişim ağı ve veri tabanı oluşturulmalıdır.

2. Ekonomik ve Sosyal Konsey temsil ve işleyiş bakımından etkin hale getirilmelidir.

3. Yerel yönetimlerin istihdam politikasının oluşturulması ve uygulamasındaki rolü geliştirilmelidir.

4. Ulusal rekabet gücü temelinde ‘ulusal istihdam stratejisi’ oluşturulup uygulanmalıdır.

5. İş piyasasını düzenleyen mevzuat hakkında çalışan ve çalıştıranların bilgi düzeylerinin geliştirilmesi için tedbirler alınmalıdır.

6. İşçi çalıştırmaya ilişkin bürokratik formaliteler azaltılarak, bildirimler teke indirilmelidir.

7. Organize Sanayi Bölgelerinde ve sanayinin yoğun olduğu yerlerde SSK ve Maliye Bakanlığı büroları açılmalıdır.

8. İşgücü piyasasında kayıtdışılıkla mücadele kapsamında denetimler etkinleştirilmelidir.

9. AB sürecinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının “Sosyal Politika ve İstihdam” alanının tümüne hizmet edecek şekilde vizyonu ve kurumsal kapasitesi geliştirilmelidir.

10. İŞ-KUR’un kurumsal kapasitesi güçlendirilmeli, hizmetleri çeşitlendirilmeli ve ülke genelinde yaygınlaştırılmalıdır.

11. Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam konularında yetkili kurumların kapasiteleri güçlendirilerek, bunlar arasında koordinasyon ve sosyal taraflarla işbirliği sağlanmalıdır.

12. Kayıt dışılık ile vergi sistemi arasındaki fonksiyonel ilişkiyi ortaya koyan araştırmaların en kısa zamanda yapılarak değerlendirilmesi sağlanmalıdır.

13. Çalışma yaşamının demokratikleşmesi için sosyal diyalog mekanizmaları her aşamada güçlendirilerek, diyalog ile uzlaşma kültürü yaygınlaştırılmalıdır.

14. İş Sağlığı ve Güvenliği konularında başta iş kazaları ve meslek hastalıkları olmak

üzere tüm çalışanları kapsayan ulusal düzeyde veri tabanı oluşturulmalıdır.

15. İşçi ve memur sendikalarının ortaklığına ve birlikte hareket etmelerine yönelik gerekli kurumsal altyapı oluşturulmalıdır.

16. Cinsiyet eşitliğinin istihdam alanında tam olarak sağlanmasına hizmet eden kurumsal yapılar tamamlanarak, güçlendirilmeli ve bu alanda bilinç düzeyi yükseltilmelidir.

17. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı idari ve mali yönden özerk olarak yapılandırılmalıdır.

18. AB sürecinde gerçekleşmesi beklenen kırdan kente göç ve tarımsal nüfusun çözülmesi sürecinde gerekli kamusal hizmetleri yerine getirmek ve koordine etmek üzere ilgili kamu kurumları, sosyal taraflar ve sivil toplum örgütlerinin de katılımıyla bir kurumsal yapı oluşturulmalıdır.

19. Tarımdan açığa çıkan vasıfsız işgücüne süratle beceri kazandırılmalıdır.

20. Kırsal istihdamın çözülmesi durumunda ortaya çıkacak işgücünün ne şekilde düzenleneceğine dair yasal, kurumsal ve yapısal düzenlemeler sosyal taraflarında katkısı alınarak en kısa sürede yapılmalıdır.

21. Mesleki eğitim ve rehberlik hizmetlerinin ilköğretimin ikinci kademesinde verilmeye başlanarak orta öğrenimde bu hizmete devam edilmelidir.

22. Mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin tüm işsizlere verilmesi sağlanmalıdır.

23. İl Mesleki Eğitim Kurulları ve İl İstihdam Kurulları birleştirilerek yeniden yapılandırılmalı, yerel yetkileri artırılmalıdır.

24. Ulusal Mesleki Yeterlilikler Kurumu kurulmalıdır.

25. MEB' in mesleki eğitimle ilgili genel müdürlükleri tek çatı altında birleştirilmelidir.

### **5.3. Mali Kaynaklar**

#### **5.3.1. Avrupa Birliği Kaynakları**

Halen yürürlükte olan Avrupa Birliği (AB) bütçesi 2000-2006 dönemini kapsamaktadır. Bu dönemde AB bütçesinden 3 ayrı gruba mali yardım yapılmaktadır. Bunlar:

1- Üye ülkelere yapılan mali yardımlar (Yapısal Fonlar)

2- Aday ülkelere yapılan mali yardımlar (PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye için

### Katılım Öncesi Mali Yardım)

#### 3- Potansiyel Üye Ülkelere (Üçüncü Ülkelere) yapılan mali yardımlar (CARD)

AB Komisyonunun genişlemeden sorumlu birimi 1 Ocak 2007 ‘den itibaren tüm katılım öncesi enstrümanların yerini alacak IPA (Instrument for Pre Accession) adında yeni bir yapılanmanın çalışmalarını yapmaktadırlar. Bu yeni çalışmada üye ve potansiyel üye ülkelere verilen yardımlar tek çatı altında toplanmaktadır. Bunun için 2 ayrı yönetmelik tasarısı hazırlanmıştır. Bu iki grup için odaklanılan başlıklar farklılaşmaktadır. Aday ülkeler için AB fonlarından yararlanma kapasitelerini artırıcı destekler ve mevzuat uyumuna yönelik yardımlar ağırlıklı olurken potansiyel aday ülkeler için özellikle istikrarı sağlamaya yönelik (ekonomik ve siyasi uyuma yönelik) destekler verilecektir. Bir taslak hazırlanmıştır ama daha üzerinde çalışmalar sürmektedir, kesinleşmemiştir. Tahmini bütçesi ilk aşamada 14.653 milyon euro olarak belirlenmiştir. Ancak bu miktarın her geçen yıl artabileceği de belirtilmiştir. Bu miktarın ne kadarının Türkiye için ayrılacağı ise belirlenmemiştir.

Bu yeni yapılanmadan aday ülkelerin (Hırvatistan-Türkiye) ve potansiyel aday ülkelerin (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan-Karadağ ve Makedonya’nın yararlanmaları öngörülmektedir.

IPA’ nın mali yardım bileşenleri ise 5 başlıkta toplanmaktadır.

**i.** Kurumsal Kapasite Gelişimi; mevzuat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumu geliştirme, mali kontrol, çevre politikaları, eğitim reformunu kapsamaktadır.

**ii.** Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği; sınır ötesi işbirliği, uluslararası ve bölgeler arası işbirliği konularını kapsamaktadır.

**iii.** Bölgesel Kalkınma; ulaştırma altyapısı, çevre altyapısı, enerji altyapısı, eğitim altyapısı, sağlık altyapısı, KOBİ’lere destek konularını içermektedir.

**iv.** İnsan Kaynaklarını Geliştirme; istihdamın artırılması, istihdamın kalitesinin artırılması, sosyal dışlanmayla mücadele, mesleki eğitim konularını kapsamına almaktadır.

(2007-2013 yıllarını kapsayacak insan kaynaklarını geliştirme programının 2006 yılı sonuna kadar hazırlanması beklenmektedir.)

**v.** Kırsal Kalkınma; tarımsal işletmelere destek, tarım mamüllerinin işlenmesi ve pazarlanması, ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, üretici birliklerinin desteklenmesini kapsamaktadır.

Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynakları bileşenleri için bir/birer koordinatör kuruluş, yönetimden sorumlu kuruluş, uygulayıcı kuruluşlar (ödeme yapacak) ve yararlanıcı kuruluşların belirlenmeleri ve gerekli ise kurulmaları gerekecektir. Ayrıca bunların yanında bölgesel kalkınma ajansları ve sektörel uygulama ajansları (çevre, ulaştırma, insan kaynakları vb. ) kurulması da öngörüler arasındadır.

Ancak önceden de belirtildiği gibi taslak şekildedir. Henüz kesinleşmemiştir.

### 5.3.2 Dünya Bankası Kredileri

Dünya Bankası Türkiye’de istihdamın geliştirilmesi konusunda çeşitli çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmalardan birisi de “Türkiye’de İşgücü Piyasası Çalışması”dır. Bu çalışma istihdamın geliştirilmesi için Türkiye’ye politika öncelikleri sunmaktadır. Bu önceliklerin hayata geçirilebilmesi için kredi imkanları sağlama konusunda Türk hükümeti ile görüşmeler yapmaktadır.

### 5.3.3. İşsizlik Sigortası Fonu<sup>46</sup>

İşsizlik sigortası fonunun varlığı her geçen gün büyümektedir. Bu Fon varlığının devlet tarafından karşılanan belli bir miktarının genel işsizlere de aktif istihdam programlarının daha yaygın ve etkin uygulanabilmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından bir çalışma yürütülmektedir.

## 5.4. İnsan Kaynakları

Türkiye, işgücü piyasasının geliştirilmesi için gerekli temel amaç ve hedeflere ulaşılmasını sağlayabilecek insan kaynağına sahiptir. Önemli olan potansiyel insan kaynağının etkin ve verimli biçimde değerlendirilebilmesidir.

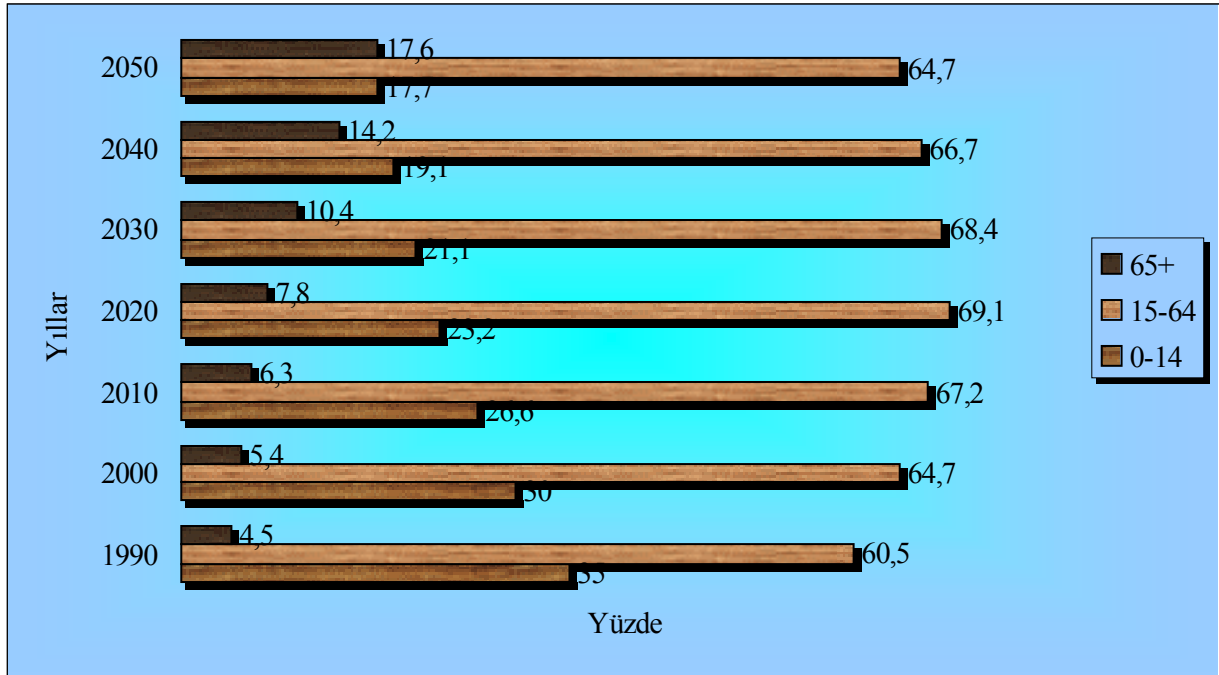
2000 yılı rakamlarına göre nüfusun yaklaşık % 64’ü 15-64 yaş grubundan oluşmaktadır. 0-14 yaş arası kesim ise nüfusun % 30’unu oluşturmaktadır. AB-15 ülkelerinde bu oran, Eurostat rakamlarına göre % 16’dır. 2020 yılında, 0-14 yaş arası nüfusun toplam nüfusa oranı, AB-15’de % 12,5’e düşerken, Türkiye’de yaklaşık % 23 oranında olacağı tahmin

<sup>46</sup> TOBB bu bölüme ek olarak aşağıdaki görüşleri bildirmiştir:

Halen TBMM Plan Bütçe Komisyonunda görüşmeleri devam eden “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı” nda bu fonun bir sosyal sigorta fonu olarak kanun kapsamına alınmadığı görülmektedir. Sosyal Güvenlik Reformuna ilişkin olarak yürütülmekte olan çalışmalarda, işsizlik Sigortası fonunun bir sosyal sigorta fonu olduğu, hem kıdem tazminatının hem de işsizlik sigortasının birlikte yürürlükte kalmaması gerektiği göz önüne alınmalıdır. Sorunun, devam eden reform çalışmaları bağlamında en kısa süre içinde çözüme kavuşturulması ülkemizdeki istihdam seviyesinin artırılmasına önemli katkı sağlayacaktır.

edilmektedir. Bu da Türkiye'nin genç nüfusuyla büyümeye önemli oranda katkı potansiyeli taşıdığı anlamına gelmektedir. Aşağıdaki şekil incelendiğinde Türkiye'de çalışma çağı nüfusu 2000 yılında toplam nüfusun % 64,7'si iken, 2020 yılında yaklaşık % 70'e yükseleceği görülmektedir. Yaşlı nüfus ve çalışma çağı nüfusu artarken, 0-14 yaş grubunun toplam nüfusa oranı azalacaktır. Bu durum işgücü arzının kalitesinin yükseltilebildiği ölçüde insan kaynaklarının Türkiye açısından büyük bir potansiyel taşıdığını göstermektedir.

**Şekil 9: Nüfus Grupları İtibarıyla Nüfus Projeksiyonu**

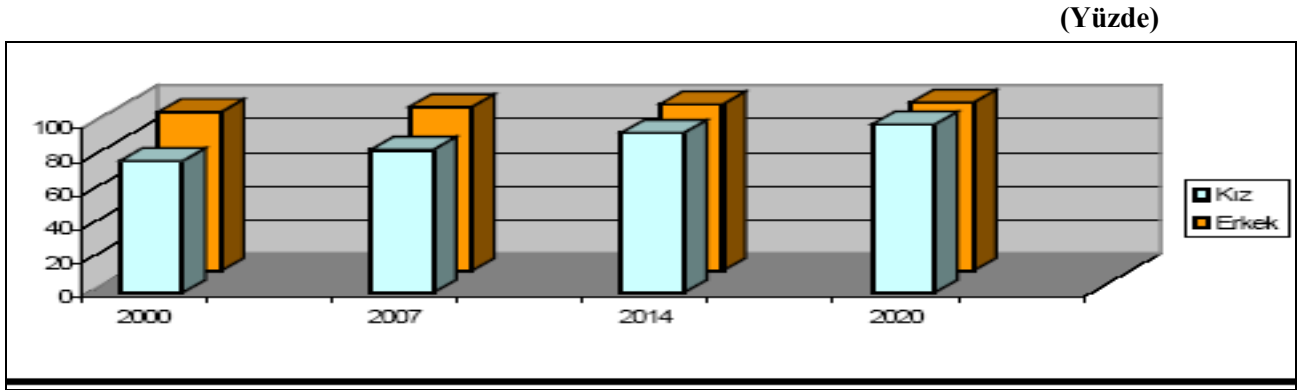


Kaynak: TÜİK.

İnsan kaynaklarının niteliğinin yükseltilmesi eğitim kalitesinin nicel ve nitel olarak artırılması ile mümkün olacaktır. Bu kapsamda Türkiye'deki ilköğretim süresi beş yıldan sekiz yıla çıkarılmıştır. Önümüzdeki dönemde zorunlu eğitim süresinin 12 yıla çıkarılması yönünde çalışmalar sürdürülmektedir.

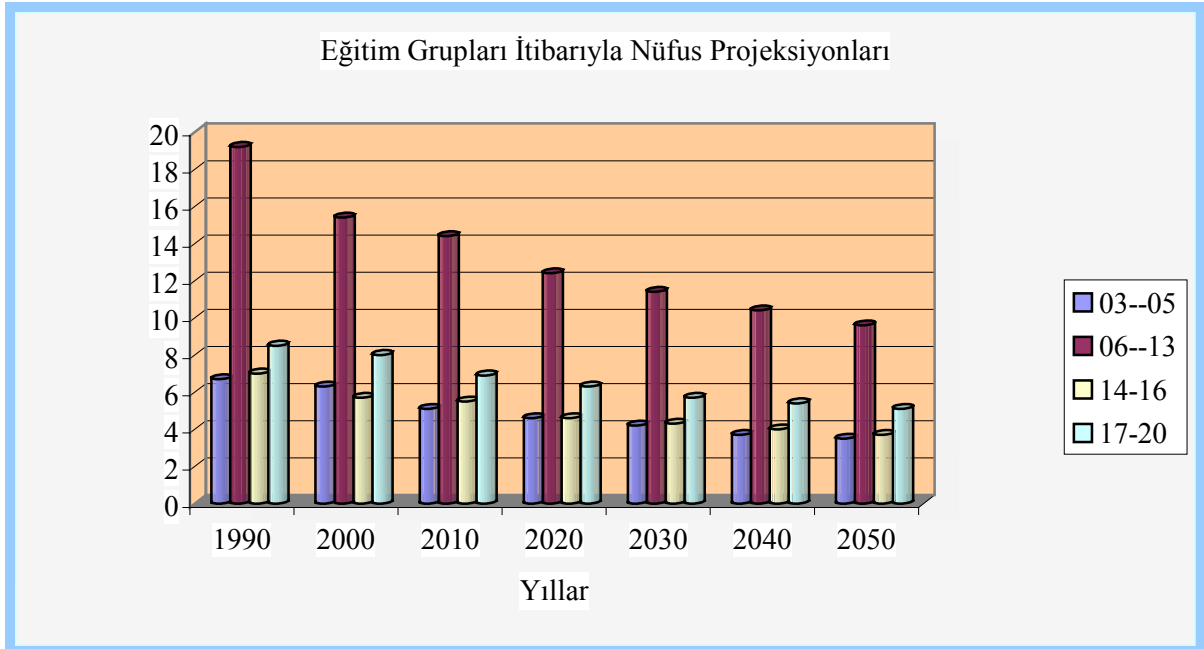
Aşağıdaki şekilde yansıtıldığı üzere, 2000 yılında kadınlarda % 78,3, erkeklerde % 94,5 olan okur-yazar oranının, 2020 yılında kadınlarda ve erkeklerde % 100 olacağı tahmin edilmektedir.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> DPT, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri.

**Şekil 10: Okur-yazar Oranları**

Kaynak: DPT.

Eğitim bölümünde de daha önce değinildiği gibi mesleki ve teknik eğitim okullarının eğitim sistemindeki ağırlığının ve yüksek öğrenimde okullaşma oranlarının artacağı tahmin edilmektedir. Yüksek öğrenim görmüş işgücünün toplam işgücü içindeki payı Türkiye’de hızla yükselmektedir. Tüm bu unsurlar Türkiye’nin ciddi bir insan kaynakları potansiyeline sahip olduğunu göstermektedir. Bu potansiyelin etkin bir biçimde kullanılabilmesi insan kaynaklarının geliştirilmesi politikalarına ağırlık verilmesi ve yeterli ve düzgün işlerin yaratılması ile mümkün olacaktır. Aksi durumda Türkiye bir çok problemle yüz yüze kalacaktır.

**Şekil 11: Eğitim Grupları İtibarıyla Nüfus Projeksiyonları**

Kaynak: TÜİK.



## 6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Küreselleşme, etkilerini hemen her ülkede hissettiren bir olgu olarak ülkelerin kendilerini bu koşullara uydurma zorunluluğunu kaçınılmaz kılmaktadır. İçsel yapılarıdaki düzenlemelerin dünyadan bağımsız olarak düşünülmesi ve uygulanması neredeyse anlamsız hale gelmiştir. Bu nedenle ülkelerin mevcut durumlarını ve geleceklerini değerlendirdikleri platformlarda dünyanın genel eğiliminin önemli yer tuttuğu görülmektedir. Ülkemizde dönemler itibariyle yapılagelmiş planların sonuncusunun da bu anlamda geniş vizyonlu bir tabana sahip olması gereklidir. Bu sayede geleceğe ilişkin planların hem mevcut ihtiyaçları hem de gelecekteki muhtemel ihtiyaçları karşılayabilmesi mümkün olacaktır.

Türkiye AB sürecinde yaşam kalitesini ve standartlarını artırmak amacıyla son yıllarda büyük çaba harcamaktadır. Bu düzenlemeler eğitimden sağlığa, adaletten tarıma kadar çok geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Bu rapor işgücü piyasası üzerinde ihtisaslaşmış bir komisyon tarafından özel olarak bu alandaki düzenlemeleri ihtiva edecek şekilde hazırlanmıştır. Türkiye’de işsizliğin azaltılıp istihdamın artırılması, sektörler arası geçişin yarattığı sonuçlar, ihtiyaç duyulan nitelikli işgücünün yetiştirilmesi, çalışma kalitesinin artırılması, çalışma hayatının kayıt altında olmayan kısmının bir an önce kayıt altına alınması gibi temel esaslar üzerinde ayrıntılı incelemeler üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede çalışmadan edinilen sonuçlar şu şekildedir:

Dokuzuncu Kalkınma Planının işgücü piyasası boyutunda ele alınan konular çerçevesinde; işgücü piyasasına ilişkin niteliksel yapının geliştirilmesi ve nitelik düzeyi yüksek işler yaratılmasına imkân tanıyan istihdam stratejilerinin oluşturulmasına ihtiyaç olduğu görülmüştür. Özellikle işgücünün niteliğinin artırılmasında eğitim, mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitim hususlarına önem verilmelidir. Aktif işgücü politikaları yoluyla niteliksel dönüşüme hız kazandırılması ve özellikle kadınların işgücüne katılımı için tedbirler alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Mesleki eğitim konusunda da kurumlarla işbirliği süreci etkin olarak işletilmelidir. Eğitimin tüm işsizlere yansiyabilmesi için İŞKUR’un kurumsal kapasitesinin genişletilmesi ve işsizlik sigortası fonunun belirli bir kısmının tüm işsizlerin eğitimine tahsis edilmesi faydalı bir aktif istihdam politikası olacaktır.

İstihdamın artırılması Türkiye için öncelikli problemlerden biridir. İstihdamın artırılıp işsizliğin düşürülmesi için özellikle girişimcilik desteklenmeli, yatırım kabiliyetini artırıcı düzenlemelere gidilmelidir. Dezavantajlı gruplar için istihdamı kolaylaştırıcı politikalar izlenmelidir ayrımcılığı giderecek düzenlemelere yer verilmelidir.

İşsizlikle mücadele kadar önemli bir konu olan kayıt dışı işçilik ile mücadele için de etkin tedbirlerin alınması gereklidir. Bu anlamda merkezi ve mahalli ölçekte kayıt dışı işçilik ile mücadele amacıyla organize edilecek komisyonların çalışmaları etkin hale getirilmesi ve vergi ve sigorta gibi işlemlerin mahallinde-organize sanayi bölgelerinde ve sanayi yoğun bölgelerde tahsiline imkân tanıyan sistemin getirilmesi önemlidir. Bu süreç esnek çalışma ilişkilerinin işlerliğe kavuşması ve kayıt altına alınabilmesi için de gereklidir.

İstihdamın niteliksel artışının sağlanması için belirli bir eşgüdüm sağlanmalıdır. Bu nedenle İl İstihdam Kurulu ile İl Mesleki Eğitim Kurulunun birleştirilmesi olumlu sonuçlar doğuracaktır. Bu kurul Ulusal Mesleki Yeterlilikler Kurumu ile (Kanun tasarısı bir an önce yasalaşmalıdır) ortak çalışmalar yaparak istihdama ilişkin konularda doğru ve nitelikli sonuçlara ulaşabilmelidir. Tüm bu çalışmalar Türkiye’de eksikliği duyulan ulusal istihdam politikalarının başlangıcı olmalı ve bundan sonra ülkenin koşullarına uygun ulusal bir istihdam politikası benimsenmelidir. Yerel yönetimlerin istihdam politikaları üretmesini sağlayan yeni bir rota oluşturulmalı ve bölgesel ihtiyaçlar yerinden tespit edilebilmelidir.

Mevzuat üzerinde de bir takım değişikliklere ve yeni düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Öncelikle 4857 sayılı İş Kanununun kapsamının genişletilmesi ayrıca diğer iş kanunlarının da güncellenmesi gereklidir. Sosyal diyalogun etkin işleyebilmesi için gerekli düzenlemelere yer verilmeli, sosyal güvenlik mevzuatı güncelleştirilmeli ve iş yasasına uyumu sağlanmalı, işsizlik sigortası kanununda, yukarıda belirtildiği üzere, tüm işsizlerin eğitimine, mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinden faydalanmalarına imkân tanıyacak şekilde yeni düzenlemelere yer verilmelidir.

Teşviklerin çoğunlukla yerini bulmadığı ülkemizde bu konuda esaslı düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Teşvik mekanizmaları her şeyden önce istihdam odaklı olmalıdır. Yatırımı engelleyici yapıların zaman içerisinde kaldırılması, yatırımı ve istihdamı artırıcı ortamın yaratılması gereklidir. Teşviklerin yerinde kullanımının denetlenmesi en az SSK denetlemesi kadar önemlidir. Bu nedenle denetimlerin etkinleştirilmesine önem verilmelidir.

Kamu çalışanlarının örgütlenme ve sözleşme haklarının genişletilmesi, özelleştirmeler neticesinde iş güvencelerinin sağlanması, kamu hizmetlerini gereğince yerine getirebilmek için kamu çalışanların bilgilendirilmesi ve kalitenin artırılması gereklidir.

Asgari ücretin tüm çalışan örgütlerinin katılımı ile belirlendiği bir komisyon oluşturulmalıdır.

Çalışma Bakanlığının sosyal politika ve istihdam alanının tümüne hizmet edebilecek şekilde kurumsal yapısı geliştirilmelidir. İşgücü piyasası ile ilişkili tüm kurumlar arasında etkin iletişim kurulmalıdır. Bu sayede özellikle kayıt dışı işçiliğin ve mükerrer sigortalılığın önüne geçmek mümkün olabilecektir.

İşgücü piyasasına ilişkin istatistiklerin düzenli olarak tutulmasına imkân tanyacak veri tabanı oluşturulmalı ve özellikle sektörel istatistikler ayrıntılı olarak tutulmalıdır.

Bu çalışma ile işgücü piyasasına ilişkin temel sorunların giderilmesi ve daha kaliteli bir yapıya kavuşmak için gerekli düzenlemelerin yapılmasına ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Yukarıda net olarak ortaya konulduğu üzere en temel sorunlarımızdan biri eğitimidir. Bu alana ayrılan kaynağın bir an önce artırılması gereklidir. Ancak birçok konunun düzenlemelerinin bulunmasına karşın yeterince işlerliğinin bulunmadığı ülkemizde, eğitimin sadece kaynak aktarımı ile halledilebilecek bir konu olmadığı açık göstergesidir.

İşgücü piyasalarında gerekli kaliteye ulaşabilmek için önce bilincin geliştirilmesi gereklidir. Devletin katı denetim mekanizmalarından yahut köklü reform hareketlerinden çok daha etkin olanı kişilerin bu değişimlere olan ihtiyaca inanması ve destek vermesidir. Elbette bu bilinç sadece sözle oluşmayacaktır. Piyasa mekanizmasının kuralları dahilinde tarafları yaşatabilecek uygulamalar ile de desteklenmesi gereklidir. Vergi düzenlemeleri, SSK düzenlemeleri, yatırım teşvikleri, istihdam teşvikleri, eğitim teşvikleri gibi birçok alanda müteşebbisin desteklenmesi gereklidir. İşçilerin sosyal haklarını koruyabilmeleri için de öncelikle işsizliğin azaltılması gereklidir. Yoksa bu denli işsiz bulunduğu bir ortamda ne yasaları yeterince uygulayabiliriz ne de kayıt dışı istihdamı önleyebiliriz. Bu çalışma ile Türkiye’de önümüzdeki 7 yıl içinde iyi gelişmelerin olacağı umudunu taşımaktayız.

### 6.1 Temel Amaç ve Politikalar İle Öncelik ve Tedbirlerin Gelişme Eksenleri Bazında Tasnifi

	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin Güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
<b>1."Ulusal İstihdam Stratejisi" oluşturulacaktır.</b>	Ulusal İstihdam Stratejisi istihdam politikalarının bir bütün olarak ele alınmasını ve kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlayarak, yatırım ve iş imkanlarının nasıl olabileceğini ortaya koyarak büyümeye katkıda bulunacaktır.	Nitelikli ve verimli işgücü yetiştirilmesini sağlayarak insan kaynağı faktörü bakımından ekonominin rekabet gücünün artırılmasına katkı sağlayacaktır.	İşgücünün uluslar arası düzeydeki taleplere cevap verebilen, bilgi teknolojilerini kullanabilen bir düzeye gelmesini sağlayarak insan kaynaklarının gelişmesine katkı sağlayacaktır.	İşgücü piyasasından dışlanma riski olan dezavantajlı grupların iş imkanlarını artıracak özel tedbirler içereceğinden sosyal içermenin güçlendirilmesine katkı sağlayacaktır.	Bölgesel istihdam farklılıklarının giderilmesine yönelik tedbirler içereceğinden bölgele gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkı sağlayacaktır.		
1.1 Ekonomik politikaların her aşamasına nitelik düzeyi yüksek işler yaratılmasını hedefleyen istihdam stratejisi entegre edilmelidir.	+	+	+	+			
1.2. İş gücünün niteliği; eğitim, mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitimle yükseltilmelidir.	+	+	+	+			

1.3.Girişimcilik, özellikle kadın girişimciliği teşvik edilmelidir, istihdam ve yatırımla orantılı sübvansiyonlar sağlanmalıdır.	+	+	+	+			
1.4.Yenilikçi girişimcilik desteklenmelidir.	+	+	+	+			
1.5.Aktif iş gücü politikaları geliştirilerek uygulanmalıdır.	+	+	+	+			
1.6.Dezavantajlı gruplar için olumlu önlemler alınmalı ve alternatif istihdam yöntemleri geliştirilmelidir.	+	+	+	+			
1.7.İşe alımlarda ve istihdamda cinsiyete dayalı ayrımcılığı önlemek için önlemler alınmalıdır.	+	+	+	+			
<b>2. Kayıtdışı asgari düzeye indirilecektir.</b>	Kayıtdışı sektörün kayıt altına alındığı ölçüde vergi gelirlerinde olumlu katkı yapacaktır. Bunun yanında işgücünün daha etkin ve verimli çalışması sağlanacağından büyümeye katkıda bulunacaktır.	Kayıtdışılığın azaltılması işletmelerin rekabet gücünü artıracak, haksız rekabeti önleyecektir.	Kayıtlı iş yerlerinde, kayıtlı olarak çalışanlar açısından sigortalı ve daha elverişli ortamlarda çalışmaları mümkün olacaktır.	Kayıtdışı sektörde çalışan dışlanmış grup ve ailelerinin gelir düzeyi yükselecek, sosyal koruma olanaklarından yararlanacak ve sosyal içerme güçlendirilecektir.		İş ortamında formaliterin, mükerrerliklerin kaldırılması, sorumlu kuruluşların belirgin ve az sayıda olması, internet ortamında hizmet sunumunun yaygınlaştırılması hususu yönetim anlamında önemlidir.	

2.1.Kayıt dışılığın kapsam ve boyutunun MERNİS numaraları bazında ilgili kurumlarca değerlendirerek önlenmelidir.	+	+	+	+			
2.2.Kayıt dışı istihdamın nedenlerinin tespiti ve çözüm yollarının araştırılması amacıyla oluşturulan Komisyon çalışmalarının etkin hale getirilmelidir (merkezi ve mahalli ölçekte.)	+	+	+	+			
2.3.İstihdamı kayıt altına almaya yönelik bürokratik işlemlerin asgariye indirilmeli ve hizmetler mahaline götürülmelidir.	+	+	+	+			
2.4.Kaçak yabancı işçi istihdamı önlenmelidir.	+	+	+	+			
2.5.Ücret dışı işgücü maliyetleri düşürülmelidir.	+	+	+	+			
<b>3.Çalışma hayatında yasal ve kurumsal altyapı güçlendirilecektir.</b>	Çalışma hayatının kurumsal ve mevzuat düzenlemelerinin iyi belirlenmiş olması iş ortamını daha elverişli kılarak makroekonomik istikrara katkı sağlayacaktır.	İşletmeler açısından uygun rekabet koşullarının oluşmasına yardımcı olacaktır.					

<b>4.İstihdam dostu sürdürülebilir büyüme sağlanacaktır.</b>	Sürdürülebilir bir büyüme ile istihdamın ilişkisi kurulması "istihdamsız büyüme" kavramını ortadan kaldıracaktır.	İşsizlik oranını düşürecek, ekonomiye katkı sağlayan kişi sayısı artacak böylece ekonominin rekabet gücünü yükseltecektir.	İşgücüne istihdam olanakları sağlayarak insan kaynaklarının geliştirilmesine doğrudan katkıda bulunacaktır.	İstihdam olanakları geliştirilerek dışlanmış gruplara iş sağlanabilecek ve sosyal içerme güçlendirilecektir.			
4.1. Siyasi ve makro ekonomik istikrarın devamı ve yatırım ortamının daha da elverişli hale gelmesi sağlanmalıdır.	+	+	+	+			
4.2.Çalışma mevzuatının ve istihdam üzerindeki mali yüklerin ilave istihdamı engellememeli, esneklikle iş güvencesi arasındaki denge sağlanmalıdır.	+	+	+	+			
4.3. Eğitim yatırımları ivedilikle artırılmalı ve eğitim reformu süratle yapılmalıdır.	+	+	+	+			
4.4.İşgücü piyasasının talep ettiği mesleklerde mesleki eğitim sağlanmalıdır.	+	+	+	+			

<b>5.Eğitim sistemi işgücü piyasasının beklentilerine cevap verecek düzeyde yeniden yapılandırılacaktır.</b>	İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yetişmiş insan kaynaklarının etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlayarak büyümeye katkıda bulunacaktır.	Ulusal ve uluslararası düzeyde işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayabilen insangücü ekonominin rekabet gücünü artıracaktır.	Doğrudan etkisi insan kaynaklarının günümüz ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesine olacaktır.	Dışlanmış gruplar piyasasının talepleri doğrultusunda eğitim görmesi iş bulmalarını ve iş kurmalarını kolaylaştırarak sosyal içermenin güçlendirilmesine katkıda bulunacaktır.			
5.1. Meslek dallarının, eğitimin içeriğinin ve süresinin belirlenmesi için kurumlarla işbirliği yapılmalıdır.	+	+	+	+			
5.2. İl istihdam kurulu ve il mesleki eğitim kurulunun tek çatı altında teşkilatlandırılmalı, bununla ilgili mevzuat düzenlemeleri hazırlanarak uygulamaya geçirilmelidir.	+	+	+	+			
5.3.Ulusal Mesleki Yeterlilikler Kurumu kanun tasarısının yasalaştırılmalıdır	+	+	+	+			



5.4. Mesleki ve teknik eğitim kurumlarında (orta ve yükseköğretim) teorik derslerin azaltılarak, uygulama derslerinin artırılması, eğitimin ilgili sektörde yapılabilecek şekilde düzenlenmesi sağlanmalıdır.	+	+	+	+			
5.5. Mesleki eğitim almış olanların istihdamını sağlayanlar teşvik edilmelidir ( prim, vergi indirimi vs).	+	+	+	+			
5.6 .İşsizlik sigortası fonunda bulunan kaynağın belirli bir oranının aktüeryal dengeler gözetilerek İŞKURA kayıtlı tüm işsizlere beceri kazandıracak eğitim programları düzenlenmesinde kullanılmalıdır.	+	+	+	+			
5.7. Sertifika programları veren kurumların koordinasyonu sağlanarak (mesleki eğitim ve istihdam kurulu eliyle ) eğitim programlarında süre, konu ve içerik birliğinin sağlanarak, açılacak programların işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap	+	+	+	+			

verebilmesi sağlanmalıdır.							
5.8. İŞKUR' un kurumsal kapasitesi geliştirilmelidir.	+	+	+	+			+
5.9. Çalışma hayatına katılacaklara ve istihdamda olanlara yaşam boyu öğrenme imkânları tanınmalıdır.	+	+	+	+			
5.10. Talep doğrultusunda, yörenin ihtiyaçları baz alınarak kısa süreli eğitim programları düzenlenmelidir.	+	+	+	+			
5.11. Çalışanların istihdamda kalması için mesleki ve teknik gelişmeleri takip eden, zamana ve mekâna bağlı olmadan da ulaşılabilecek eğitimler düzenlenmelidir.	+	+	+	+			

<p><b>6.Esneklikle güvenlik arasında denge kurulacaktır.</b></p>	<p>İşgücü piyasasına esneklik kazandırılması işletmelerin konjoktüre göre kendilerini ayarlamalarını, piyasaya kolay adapte olmalarını sağlayacaktır. Yatırım yapma konusunda işletmeleri teşvik edici bir politikadır.</p>	<p>Tam süreli işçi çalıştıran işverenle esnek işçi çalıştırıp daha az maliyetlere maruz işverenler arasındaki haksız rekabeti azaltacaktır.</p>	<p>Çalışanlar açısından kendi şartlarına uygun çalışma imkanı sağlarken, aynı zamanda tam süreli çalışanlarla aralarında bir hak kaybına uğramalarını engelleyecektir.</p>	<p>Esnek çalışanlar arasında büyük bir kesimi oluşturan kadınlar açısından güvencenin sağlanması büyük önem taşımaktadır.</p>			
--	---	---	--	---	--	--	--

## KAYNAKÇA

“Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”,

[www.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr)

Communication to the Spring European Council: Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy, COM (2005).

Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Önde Gelen AB Üyesi Ülkelerde ve Avustralya’da İşsizlikle Mücadele, İstihdam Kapasitesinin Artırılması ve Kayıt Dışı İstihdam ,2004.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması.

Çapar S., Okkalı Şanalımış D.; “Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu ve AB Ülke Örnekleri Işığında Çözüm Önerileri”, Basılmamış Makale, Ankara 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.

Dünya Bankası, Labour Market Study, Aralık 2005.

Employment in Europe 2005, Recent Trends and Prospects.

Eurostat.

Global Employment Trends Brief, February, 2005.

Güler, Birgül Ayman: “Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi”, İmge Kitabevi, Ankara, Kasım, 2005.

<http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak982.htm>, Banu UÇKAN Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi

<http://www.iskur.gov.tr>

ILO, Global Employment Report 2005.

ILO, World Employment Report, 2004-05.

ILO, World Employment Report, 2005.

Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP).

Katılım Öncesi Ekonomik Program, 2005.

Kenar N., Büyüme, İstihdam ve Verimlilik, 2005.

Martin Neil Baily and Robert Z. Lawrence, What Happened to the Great US Job Machine? The Role of Trade and Offshoring, a Brookings Paper on Economic Activity, published in April 2005.

OECD "Public Management Service", (Çevrimiçi); <http://www.sourceoecd>, Eylül 2003.

OECD Economic Outlook, No. 77, May 2005.

OECD Employment Report 2004-2005.

Özdemir, Sülayman " Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti" (Doktora Tezi) .

Schumpeter, Joseph A. Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi (1942).

Tunalı, İnsan, İstihdam Durum Raporu (2003).

TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

DPT, Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Muhtemel Etkileri.

U.S. Department of Labor Bureau of Labor Statistics,

[http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit\\_nr.htm](http://www.bls.gov/schedule/archives/empsit_nr.htm)

## **EK: SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM ALANINDA MEVZUAT UYUMUNDA DİKKATE ALINAN DİREKTİFLER**

### **1.1 Bireysel ve Toplu İş Hukuku**

- ❖ Toplu işten çıkarmalarla ilgili üye devletlerin mevzuatının yaklaştırılmasına ilişkin 20 Temmuz 1998 tarih ve 98/59/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Müessesenin veya müessesenin bir kısmının devri halinde çalışanların haklarının korunmasına ilişkin Üye Devletlerin mevzuatının yaklaştırılması hakkında 12 Mart 2001 tarih ve 2001/23/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşverenin sözleşme ya da istihdam ilişkisine uygulanabilecek koşulların çalışanlara bildirilmesi yükümlülüğü hakkında 14 Ekim 1991 tarih ve 91/533/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Kısmi çalışma çerçeve anlaşmasına ilişkin 15 Aralık 1997 tarih ve 97/81/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Çalışma süresinin düzenlenmesinin belirli yönlerine ilişkin 23 Kasım 1993 tarih ve 93/104/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Belirli süre çalışma hakkında çerçeve anlaşmasına ilişkin 28 Haziran 1999 tarih ve 99/70/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Havacılık sektöründe mobil personel olarak çalışanların çalışma saatlerinin düzenlenmesine ilişkin 27 Kasım 2000 tarih ve 2000/79/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Çalışan gençlerin işyerinde korunması hakkında 22 Haziran 1994 tarih ve 94/33/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Gemi adamlarının çalışma saatlerinin düzenlenmesi hakkında 21 Haziran 1999 tarih ve 99/63/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Belirli süreli iş ilişkisi veya geçici iş ilişkisi ile çalışan işçilerin iş sağlığı ve güvenliğinin iyileştirilmesinin teşvikine yönelik tedbirlere ilişkin 25 Haziran 1991 tarih ve 91/383/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Hizmetlerin sunulması çerçevesinde işçilerin gönderilmesine ilişkin 16 Aralık 1996 tarih ve 96/71/EC sayılı Konsey Direktifi

### **1.2 İş Sağlığı ve Güvenliği**

- ❖ İşçilerin çalışırken sağlık ve güvenliğine yönelik iyileştirilmiş tedbirlerin

- alınmasının teşvikine ilişkin 12 Haziran 1989 tarih ve 89/391/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşyerlerinde asgari sağlık ve güvenlik gerekleri hakkında 30 Kasım 1989 tarih ve 89/654/EEC sayılı Konsey Direktifi
  - ❖ İş araç gereçlerinin işyerinde çalışanlar tarafından kullanılması için asgari güvenlik ve sağlık gerekleri hakkında 30 Kasım 1989 tarih ve 89/655 sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16. maddesi 1. paragrafı kapsamında 2. Direktif 95/63/EC ve 2001/41/EC ile değiştirildi.)
  - ❖ Ekranlı araçlar ile çalışmalarda asgari sağlık ve güvenlik koşullarına ilişkin 29 Mayıs 1990 tarih ve 90/270/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16.maddesi 1. paragrafı kapsamında 5. Direktif)
  - ❖ Kişisel koruyucu donanımların işyerinde çalışanlar tarafından kullanılması için asgari güvenlik ve sağlık gerekleri hakkında 30 Kasım 1989 tarih ve 89/656/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16. maddesi 1. paragrafı kapsamında 3. Direktif)
  - ❖ Çalışanların işyerinde kanserojenlere maruziyet risklerinden korunmasına ilişkin 28 Haziran 1990 tarih ve 90/394/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16.maddesi 1. paragrafı kapsamında 6. Direktif)
  - ❖ İşçilerin işyerinde kanser yapıcı maddelere maruziyet riskinden korunması hakkındaki 90/394/EEC sayılı Konsey Direktifine mutajenlerin de eklenmesine dair 29 Nisan 1999 tarih ve 99/38/EC sayılı Konsey Direktifi
  - ❖ Çalışanların işyerinde kanserojenlere maruz kalmaları ile ilgili risklerde korunmasına ilişkin Direktifi (89/391/CEE sayılı Direktifin 16.maddesi 1. paragrafı kapsamında 6. Direktif) değiştiren 27 Haziran 1997 tarih ve 97/42/EC sayılı Konsey Direktifi
  - ❖ İşyerinde asbeste maruz kalmaktan ortaya çıkabilecek risklerden çalışanların korunması hakkında 19 Eylül 1983 tarih ve 83/477/EEC sayılı Konsey Direktifi (80/1107/EEC sayılı Konsey Direktifinin 8.maddesi kapsamında çıkarılan 2. Direktif) (91/382/EEC ve 2003/18/EC ile değiştirildi.)
  - ❖ Çalışma esnasında gürültüye maruz kalmaya bağlı risklere karşı çalışanların korunması hakkında 12 Mayıs 1986 tarih ve 86/188/EEC sayılı Konsey Direktifi

- ❖ İşçilerin fiziksel ajanlardan kaynaklanan risklere maruziyeti ile ilgili asgari sağlık ve güvenlik şartları hakkında 25 Haziran 2002 tarih ve 2002/44/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi
- ❖ İşyerinde biyolojik ajanlara maruz kalma ile ilgili risklerden çalışanların korunması hakkında 90/679/EEC sayılı Direktifi değiştiren 12 Ekim 1993 tarih ve 93/88/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşyerinde biyolojik ajanlara maruz kalma ile ilgili risklerden çalışanların korunması hakkında 90/679/EEC sayılı Direktifi teknik ilerlemelere uyarlayan 7 Ekim 1997 tarih ve 97/59/EC sayılı Komisyon Direktifi
- ❖ Kıyılarda ve açık denizlerde sondaj yoluyla maden çıkaran endüstrilerde çalışanların güvenlik ve sağlık korumalarının iyileştirilmesi ile ilgili asgari gereksinimler hakkında 3 Kasım 1992 tarih ve 92/91/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16.maddesi 1.paragrafı kapsamında 11. Direktif)
- ❖ Yer üstü ve yer altı madencilğinde çalışanların güvenlik ve sağlık korumalarının iyileştirilmesi ile ilgili asgari gereksinimler hakkında 3 Aralık 1992 tarih ve 92/104/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16.maddesi 1. paragrafı kapsamında 12. Direktif)
- ❖ Balıkçı gemilerinde çalışanların asgari güvenlik ve sağlık gereksinimlerine ilişkin 23 Kasım 1993 tarih ve 93/103/EC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16.maddesi 1. paragrafı kapsamında 13. Direktif)
- ❖ Çalışanların özellikle sırt incinmelerine neden olabilecek el ile yükleme ve boşaltma işlerinde asgari sağlık ve güvenlik koşulları hakkında 29 Mayıs 1990 tarih ve 90/269/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16.maddesi 1. paragrafı kapsamında 4. Direktif)
- ❖ İşçilerin sağlık ve güvenliğini işyerindeki kimyasal maddelerle ilgili risklerden korumaya ilişkin 7 Nisan 1998 tarih ve 98/24/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşyerinde biyolojik ajanlara maruziyetle ilgili risklerden çalışanların korunması hakkında 18 Eylül 2000 tarih ve 2000/54/EC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC Direktifinin 16. maddesinin 1 paragrafı kapsamında 7. Direktif)
- ❖ Geçici veya hareketli inşaat sitelerinde asgari güvenlik ve sağlık koşullarının uygulanması hakkında 24 Haziran 1992 tarih ve 92/57/EEC Konsey Direktifi



- ❖ İşyerinde güvenlik ve/veya sağlık işaretleri için asgari koşullar hakkında 24 Haziran 1992 tarih ve 92/58/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Hamile, loğusa veya emzikli kadın çalışanların işyerinde sağlık ve güvenliklerinin iyileştirilmesine ilişkin asgari önlemlerin belirlenmesi konusundaki 19 Ekim 1992 tarih ve 92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/CEE sayılı Direktifin 16.maddesi 1.paragrafi kapsamında 10. Direktif)
- ❖ Patlayıcı ortamların mevcut risklerinden, çalışanların korunması ile sağlık ve güvenliklerinin geliştirilmesi için asgari koşullar hakkında 16 Aralık 1999 tarih ve 1999/92/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Endüstriyel kazaların kontrolüne ilişkin 9 Aralık 1996 tarih ve 96/82/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşyerinde çalışanların sağlık ve güvenliğinin kimyasallarla ilgili risklerden korunmasına ilişkin 98/24/EC sayılı Konsey Direktifinin uygulanmasında mesleki maruziyet sınır değerlerinin ilk listesinin oluşturulmasıyla ilgili 8 Haziran 2000 tarih ve 2000/39/EC sayılı Komisyon Direktifi
- ❖ İyonize radyasyondan doğan zararlara karşı çalışanları ve toplumun korunması için temel güvenlik standartların oluşturulmasına ilişkin 13 Mayıs 1996 tarih ve 96/29/Euratom sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşyerinde biyolojik maddelere maruz kalma ile ilgili risklerden çalışanların korunması hakkında 90/679/EEC sayılı Direktifi teknik ilerlemelere uyarlayan 26 Kasım 1997 tarih ve 97/65 sayılı Komisyon Direktifi
- ❖ Kontrollü alanlarda çalışmalarını sırasında iyonizan radyasyona maruz kalan işçilerin dışarıda korunmasına ilişkin 4 Aralık 1990 tarih ve 90/641/Euratom sayılı Konsey Direktifi.
- ❖ Gemilerde daha iyi tıbbi tedavi geliştirilmesi için asgari güvenlik ve sağlık gereksinimleri hakkında 31 Mart 1992 tarih ve 92/29/EEC sayılı Konsey Direktifi

### **1.3 Sosyal Diyalog**

- ❖ Avrupa şirketlerinde çalışanların yönetime katılımına dair 8 Ekim 2001 tarih ve 2001/86/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşletmelerde çalışanların bilgilendirilmesi ve danışma sürecinin işletilmesine dair 11 Mart 2002 tarih ve 2002/14/EC sayılı çerçeve Konsey Direktifi

#### 1.4 Kadın- Erkek Eşitliği

- ❖ Kadın ve erkek çalışanlar arasında eşit ücret ilkesinin uygulanması hakkında üye devletler mevzuatının yakınlaştırılmasına ilişkin 10 Şubat 1975 tarih ve 75/117/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşe alınma, mesleki eğitime giriş ve çalışma şartları ile ilgili olarak kadın ve erkekler arasında muamele eşitliği prensibinin uygulanmasına ilişkin 9 Şubat 1976 tarih ve 76/207/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşe alınma, mesleki eğitime giriş ve çalışma şartları ile ilgili olarak kadın ve erkekler arasında muamele eşitliği prensibinin uygulanmasına ilişkin 76/207/EEC sayılı Direktifi değiştiren 23 Eylül 2002 tarih ve 2002/73/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Cinsiyete dayalı ayrımcılık durumları konusunda ispat mükellefiyeti hakkında 15 Aralık 1997 tarih ve 97/80/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ UNICE, CEEP ve ETUC tarafından sonuçlandırılan ebeveyn izni konusunda çerçeve anlaşma hakkında 3 Haziran 1996 tarih ve 96/34/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Hamile, loğusa veya emzikli kadın çalışanların işyerinde sağlık ve güvenliklerinin iyileştirilmesine ilişkin asgari önlemlerin belirlenmesi konusundaki 19 Ekim 1992 tarih ve 92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi (89/391/EEC sayılı Direktifin 16.maddesi 1.paragrafi kapsamında 10. Direktif)
- ❖ Sosyal güvenlik alanında kadın ve erkeğe muamele eşitliği hakkında 19 Aralık 1978 tarih ve 79/7/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Tarım da dahil bağımsız çalışan kadınların hamilelik ve analık dönemlerinde korunması ve tarım da dahil bağımsız çalışan kadın ve erkeğe eşit muamele prensibinin uygulanmasına ilişkin 11 Aralık 1986 tarih ve 86/613/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Sosyal güvenlik sistemlerinde kadın ve erkeğe muamele eşitliği prensibinin uygulanması hakkında 24 Temmuz 1986 tarih ve 86/378/EEC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ Sosyal güvenlik sistemlerinde kadın ve erkeğe muamele eşitliği prensibinin uygulanması hakkındaki 86/378/EEC sayılı Direktifi değiştiren 20 Aralık 1996 tarih ve 96/97/EC sayılı Konsey Direktifi

### 1.5 Ayrımcılığın Önlenmesi

- ❖ Irk ve etnik kökene bakılmaksızın kişilere eşit muamele edilmesi ilkesinin uygulamaya konmasına ilişkin 29 Temmuz 2000 tarih ve 2000/43/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ İşyerinde ve meslekte eşit muamele alanında genel bir çerçeve oluşturan 2 Aralık 2000 tarih ve 2000/78/EC sayılı Konsey Direktifi
- ❖ 3 Haziran 1996 tarihli 96/34/EC sayılı Ebeveyn İzni Konsey Direktifi