

Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye'nin Uyumunu

Mehmet Rauf KESİCİ*

Özet

Avrupa Birliği (AB), emek piyasası göstergeleri açısından 1990'lı yıllarda olumsuz sonuçlarla karşı karşıya kalmıştır. Buna mukabil, emek piyasalarında 1990'lı yıllarda yaşanan sorunlarla mücadele amacıyla Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) oluşturulmuştur. Süreç içinde AİS'nin de etkisi ile AB, emek piyasası göstergelerinde zayıf da olsa bir iyileşme süreci yakalamıştır. Bu süreç tüm dünya ile birlikte AB'yi de etkileyen 2008 finansal krizine kadar devam etmiştir.

Türkiye ise 1980'li yılların başından günümüze kadar devam eden dönüşüm sürecinde emek piyasası göstergelerinde istikrarlı bir iyileşme yakalayamamıştır. Bunda ekonomik gelişim dönemlerinin krizler ile sık sık kesintiye uğraması oldukça ekili olmuştur. Ekonomik tahribat açısından en ağır bunalımlardan biri olan 2001 krizinden sonra çeşitli önlemler alınarak büyüme, enflasyon, mali istikrar gibi makro göstergelerin bir kısmında önemli oranda düzelmeye sağlanmıştır. Ancak bu dönemde emek piyasası göstergelerinde olumlu sonuçlar elde edilememiştir. Ayrıca 2008 finansal krizinin emek piyasasındaki sorunları daha da derinleştirdiğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

Birçok ülkenin yanı sıra AB ve Türkiye'de neoliberal anlayış çerçevesinde yürütülen politikaların söz konusu olduğu dönemde meydana gelen 2008 krizi ve kamu müdahalesi gerekliliğinin ortaya çıkması, Birlik ve aday ülkelerin bütünleşme önceliklerini farklılaştırabilir. Bu noktada AB düzeyinde geniş bir biçimde uygulama alanı bulan ve aday ülkelerin de önüne konulan neoliberal politikaların Birlik ve aday ülkeler tarafından devam ettirilip ettirilmeyeceği önemli bir sorun olarak ortada durmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğinin, emek piyasalarında entegrasyonun yaratacağı etkilerin değerlendirilmesi önemlidir. Tam üyeliğin Türkiye emek piyasasına etki edecek unsurları; doğrudan yabancı yatırımların ve ihracatın artışı, katılım öncesi ve sonrası fonlarla emek piyasalarının desteklenmesi, serbest dolaşımın

* Yrd. Doç. Dr. Kocaeli Üniversitesi, Öğretim Üyesi

sağlanması, AİS ekseninde planlı bir istihdam politikasının oluşturulması biçiminde sıralanabilir. Ancak Türkiye’de gelir dağılımı bozukluğu, sosyal güvencesizlik, yoksulluk, cinsiyet ayrımcılığı gibi sosyal alandaki sorunların aşılması ve sosyal politikalarda AB ile uyumun sağlanması yakın zamanda olası gözükmemektedir.

Anahtar Kelimeler: Emek Piyasası (Labour Market), İstihdam (Employment), Avrupa İstihdam Stratejisi (European Employment Strategy), Türkiye (Turkey)

Abstract

Some negative consequences were witnessed in terms of labour market indicators in the EU in 1990s. European Employment Strategy (EES), on the other hand, were designed to combat with the problems happened in that time. The EU reached a recovery period, even it was weak, thanks to the EES soon after. This trend continued until the financial crisis of 2008 which affected EU deeply just like the rest of the world.

Turkey, on the other hand, couldn’t catch a stable improvement in labour market indicators since 1980s. This happened mainly due to the cuts in economic development periods by the crises. After the economic crisis of 2001 which was one of the deepest crises Turkey ever had in terms of economic destruction, some recoveries were reached in some macro indicators like growth, inflation, financial stabilization by taking various measures. However, the same recovery in labour market indicators could not be reached in this period. Moreover, it is not wrong to suggest that the financial crisis worsened the problems of labour market problems.

The 2008 financial crisis which was happened in the period when some policies as appropriate to the neoliberal perception were implemented both in the EU and in Turkey and a new implementation based on the public intervention emerged as a necessity may differentiate the integration priorities. In this point, the question of whether the neoliberal policies which are followed intensely in the EU and are suggested to the candidate countries will be continued or not has recently been emerged.

In this framework, it is important to assess the full membership of Turkey to the EU and its possible effects in labour market. The effects of full membership in the Turkish labour market are the rise in direct foreign investments and in export rates, supporting the labour market before and after the participation to the union, free movement, designing a planned employment policy in the context of

the EES. However, overcoming the problems in social structure, such as unequal income distribution, social insecurity, poverty, gender discrimination, and harmonization with the EU in social policies are not seen possible in near future.

Giriş

Ekonomide etkin kaynak kullanımı, refah düzeyinin düzenli artışı, gelirin adaletli dağılımı, sosyal güvenlik sisteminin etkin olabilmesi gibi bir dizi olgu, emek piyasasının sağlıklı işleme ile yakından ilgilidir. İktisadi yapının emek piyasası ayağının görece sorunsuz işleme ise işsizlik, istihdam, eksik istihdam, gizli işsizlik, işgücüne katılma oranı (İKO), reel ücretler gibi emek piyasası unsurlarına bağlıdır. Emek piyasası düşük İKO, düşük istihdam, düşük ücretler, güvencesizlik ve yüksek işsizlik gibi sorunlarla baş edebilme potansiyeline göre başarılı sayılabilmektedir. Aynı zamanda bu unsurlar, ulusal düzeyde politikaların yanı sıra bölgesel ve küresel yönelimlerden de etkilenmektedir.

Emek piyasalarına nüfuz eden değişimler birbiri ile ilişkili küresel, bölgesel ve ulusal düzlemlerdeki politika ve programlardan kaynaklanmaktadır. Küreselleşme sürecinde emek piyasalarında ortaya çıkan değişikliklerin temel nedenleri uluslararası ticaretin liberalizasyonu, sermayenin uluslararasılaşması, teknolojik dönüşüm ve makroekonomik politikalarındaki değişikliklerdir. Küreselleşme ile koşut biçimde devam eden bölgeselleşme de emek piyasası yapılanması, istihdam ve işsizlik uygulamalarının yönelimi konusunda önemli etkilere sahiptir. Dolayısıyla emek piyasasına ilişkin politikalarda küresel kuruluşların yanı sıra Avrupa Birliği (AB) gibi bölgesel blokların kendi uygulamaları da oldukça önemlidir.

Bölgeselleşme sembolü olan AB düzeyinde istihdam politikalarına etki eden unsurlar, genişleme dalgaları çerçevesinde ele alındığında bazı belirleyici faktörler ortaya çıkmaktadır. AB'nin istihdam ve sosyal politikaya ilişkin mevzuatının üye ülkelere aktarımı ve Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) ile üye ülkelerin istihdam politikalarına dahil olması bu açıdan belirleyici faktörlerdir. AB üyelerinden ve diğer gelişmiş ülkelerden gelen doğrudan yabancı yatırımlar ve ticari ilişkilerin yaygınlaşması diğer belirleyici faktörlerdir. Nihayet tek para birimine geçilmesini öngören Maastricht Anlaşması ve Büyüme İstikrar Paketi'nin öngördüğü mali disiplinin ve istikrarın sağlanmasında, sosyal harcamalar açısından hükümetlerin üzerindeki baskısını artıran politikaların hayata geçirilmesi de bir başka belirleyici faktör olarak ortaya konulabilir (Karaağaç, 2007: 228-230).

Küreselleşme ve bölgeselleşme sürecinde ulusal hükümetlerin makroekonomik politikalar belirleme alanı daralmıştır. Ancak ülkeler farklı gelişmişlik düzeylerinde olduğu için makroekonomik açıdan ülkelere önerilen küresel politikalar üzerinde de tam uzlaşa sağlanamamaktadır (Bhaduri, 2005: 6). Buna rağmen ülkelere küresel kuruluşlar tarafından önerilen politika ve programlar

incelendiğinde, neoliberal düzenlemelerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Bu çerçevede belirlenen makroekonomik politika ve programlar ile sosyoekonomik sistem büyüme, enflasyon, mali disiplin gibi alanlara odaklanmakta, emek piyasalarında istihdam ve ücretlere ilişkin sorunların bu alanlardaki iyileşmelerle aşılması beklenmektedir.

Küresel, bölgesel ve ulusal kısıtlarla koşullanan çeşitli gerilimleri bünyesinde barındıran AB, bu anlamda önemli bir örnektir. 1990'lı yıllarda emek piyasası ile ilgili sorunlar yaşamaya başlayan AB'de bu sorunlar ile mücadele amacıyla çeşitli program ve uygulamalar ortaya konulmuştur. Günümüzde emek piyasası düzenlemeleri ve istihdam politikaları ulusal ve Birlik düzeyindeki uygulamalar ile şekillendirilmektedir. Avrupa emek piyasaları ile ilgili en geniş kapsamlı uygulamalar bütünü, AİS olarak nitelendirilmektedir.

Birliğin emek piyasalarına ilişkin politika ve uygulamaları üzerinde etkili olan önemli değişimlerden biri, genişlemenin devam etmesidir. 2004 ve 2007 yıllarındaki genişlemelerle 27 üyeli bölgesel bir bloğa dönüşmüş AB'de, genişlemeye ilişkin takvimin en önemli maddelerinden biri Türkiye'nin üyelik sürecidir. Emek piyasaları açısından AB üyelik sürecinin Birlik ve ilgili ülke üzerinde çeşitli etkileri söz konusu olmaktadır.

Bu çalışmada AB emek piyasalarının dinamikleri ve AİS temelinde Türkiye'nin üyelik süreci ve olası tam üyeliğinin Türkiye ve AB emek piyasalarında doğuracağı sonuçlar tartışılmaktadır. Bu çerçevede öncelikle tarihsel süreç dikkate alınarak AB emek piyasalarının yapısı ve AİS ile ilgili temel unsurlar değerlendirilmektedir. Türkiye emek piyasası ve istihdam politikaları, 1980 sonrası uygulamalar ve AB üyelik sürecindeki dönüşümler eşliğinde tartışılmaktadır. Ayrıca İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Polonya gibi üyelik öncesi sosyoekonomik şartlar açısından Türkiye ile benzer durumda olan AB üyeleri ile 2000'li yıllarda AB üyesi olan ülkelerin tecrübelerine özellikle dikkat edilmektedir.

Nihayet Türkiye'nin AB emek piyasalarına entegrasyonu, AİS ekseninde ele alınarak ülkenin emek piyasaları ile istihdam politikalarında AB'ye uyumu değerlendirilmektedir. Bu noktada Türkiye'nin AİS çerçevesinde ortaya konulmuş olan istihdam hedefleri konusundaki durumu ve ısrarla ülkenin önüne konulan neoliberal reçetelere ilişkin tartışmalar irdelenmektedir. 2000'li yıllarda AB üyeliği gerçekleşen ülkelerin tecrübeleri ışığında emek piyasaları ve istihdam politikalarında uyumun muhtemel sonuçları Türkiye açısından değerlendirilerek çalışma tamamlanmaktadır.

I– Avrupa Birliği Emek Piyasalarının Yapısı ve Avrupa İstihdam Stratejisi

Avrupa'da uluslararası bütünleşme çabalarının uzun bir geçmişi olsa da somut adımlar ancak II. Dünya Savaşı'ndan sonra atılabilmektedir. AB'nin oluşumunu

sağlayan ilk adım, 1951 yılında altı Avrupa ülkesinin (Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksembourg) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kurmasıdır. Bu süreçte siyasi, ekonomik ve hatta sosyal açıdan eklenme çabalarını sürdüren AB, uluslararası entegrasyonların en ilerlemiş biçimi haline gelmiştir. Entegrasyon sürecinin bir parçası olarak, emek piyasalarının uyumlaştırılması ve eklenmesi, AB'nin odaklandığı alanlardan biri olmuştur. Günümüzde AB emek piyasaları, yerel düzeydeki ve Birlik düzeyindeki düzenleme ve uygulamalarla şekillendirilmektedir. Bu çerçevede AB emek piyasasına ilişkin hukuksal süreç ve karar alma prosedürü üç biçimde gerçekleşmektedir:

Oybirliği ile karar almayı gerektiren konular; sosyal güvenlik, işçilerin sosyal açıdan korunması, sosyal tarafların kolektif düzeyde temsili, yönetime katılma ve üçüncü ülke vatandaşı çalışanların çalışma koşullarıdır.

Nitelikli oy çokluğu gerektiren konular; çalışma koşulları, iş sağlığı ve güvenliği, işçinin bilgilendirilmesi ve dinlenmesi, cinsiyetlere fırsat eşitliği ve işyerinde eşitliğin sağlanması, emek piyasasından dışlanmış olanlara piyasaya girme olanağının tanınması ve çalışanların sağlık ve güvenliğini korumak için çalışma ortamının düzeltilmesi ile ilgili konulardır.

Birliğin kural koyma yetkisi dışında kalan konular ise ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt haklarına ilişkin konulardır (Selamoğlu & Lordoğlu, 2006: 12-13).

Karmaşık kurumsal ve politik gerçeklikler ile bürokrasinin kuşattığı AB'de emek piyasalarında yapılacak herhangi bir düzenleme; hassas iç dengeler, siyasi ve ekonomik önceliklerdeki karşıtlıklar, duyarlı ve dinamik gelişime açık olmakta zorlanan bir yapılanmadan dolayı çetrefil bir süreç dahilinde işlemektedir (Marleau, 2003: 59, 75). AİS oluşturulduktan sonra AB, istihdama ilişkin alanlarda etkili politika ve uygulamalara gitme olanağı bulmakta ve bu düzenlemelerde operasyonel hareket etmeye çalışmaktadır. Ancak buna rağmen AB'nin emek piyasasına ilişkin karmaşık bir sürecin ardından alabildiği önlemler köklü değişikliklere işaret etmemektedir. Böylece mevcut sorunlar, sistemin çözüm üretecek mekanizmaları ile giderilmeye çalışılmaktadır (Koray, 2002: 163-164).

1.1 – Avrupa Birliği Emek Piyasalarının Dinamikleri

AB'de istihdama ve istihdam politikalarına etki eden makro değişkenlerden ekonomik büyümeye ilişkin göstergeler, 1990'lı yılların ortalarından itibaren, AB genelinde görece düşük ancak düzenli bir büyüme sürecinin söz konusu olduğunu göstermektedir. Bu süreçte yıllık ortalama çalışma saati düşerken emek verimliliğinin artıyor oluşu (EC, 2008: 207) düzenli büyüme sürecinin arkasındaki temel unsurlara ışık tutmaktadır. Ancak 2008 yılında baş gösteren küresel finans krizi AB'yi derinden etkilemiş, 2009 yılında Birlik %4.2'lik bir küçülmeye karşı karşıya kalmıştır (EC, 2010: 9). Kriz ve yüksek düzeydeki küçülme, emek piyasalarında da çeşitli olumsuzlukların habercisi olmuştur.

AB emek piyasalarında görece sorunlu bir görünüm arz eden işsizlik ve istihdam, küresel finans krizinin etkisiyle daha olumsuz bir hal almıştır. Zira bugün artık işsizlik oranı %9 düzeyine fırlamışken, 2000 yılında 19.5 milyon olan işsiz sayısı 23 milyona yaklaşmıştır. 2000’li yıllar boyunca düşük düzeyli artışların görüldüğü istihdam oranı, krizin etkisiyle 2009 yılında bir önceki yıla göre 1.3 puan azalmıştır. 2000’li yıllar itibarıyla AB için hesaplanan İKO ise istikrarlı bir artış göstermektedir. 2000 yılında %68.6 olan bu oran düşük düzeyli artışlarla 2009 yılında %71.1 seviyesine yükselmiştir (EC, 2010: 9, 158). Bu süreçte istihdam ve işsizliğe ilişkin değişim Tablo 1’de verilmektedir.

Finansal krizin etkilerinden önce genel olarak (15-24 yaş grubu hariç) istihdam oranı artış göstermiştir. Uygulanmaya çalışılan programlara rağmen istihdamdaki artış sürecinde gençlere ilişkin istihdam düzeyinin düşmesi, genç istihdamına ilişkin sorunların devam ettiğini göstermektedir. Bu süreçte yaratılan istihdam, kendi hesabına çalışma ile karşılaştırıldığında, daha çok ücret karşılığında çalışma biçimindedir. Yaratılan işler, tam zamanlı işler ile karşılaştırıldığında, daha çok kısmi süreli işler biçiminde; sürekli işler ile karşılaştırıldığında, daha çok belirli süreli işler biçimindedir (EC, 2008: 28-29).

AB’de kadınlar, gençler, düşük eğitimliler arasında ve hizmet sektöründe yaygın olan kısmi süreli istihdamın düzeyi daha da artmaktadır. AB-15 olarak nitelendirilen ülkelerde 1983 yılında kısmi süreli istihdamın toplam istihdam içindeki oranı %13 iken, 2007 yılında %20.9’a yükselmiştir. Günümüzde AB genelinde bu oran %18.8’dir. Bu konuda AB ülkeleri arasında da önemli farklar söz konusudur. 2009 yılında bu oran Bulgaristan’da %2.3, Slovakya’da %3.6 düzeyinde iken Hollanda’da %48.3 düzeyindedir (Buddelmeyer vd., 2005: 7, 9-10; EC, 2010: 165-190).

AB düzeyinde istihdamın sektörel dağılımının hizmetler sektörü lehine geliştiği Tablo 1’de görülmektedir. 1999-2009 yıllarını kapsayan dönemde hizmetler sektöründe çalışanların oranı 5.2 puan artış göstermiştir. Buna karşılık aynı süreçte sanayi sektöründe çalışanların oranı 3.2 puan ve tarım sektöründe çalışanların oranı 1.9 puan düşmüştür (EC, 2010: 165).

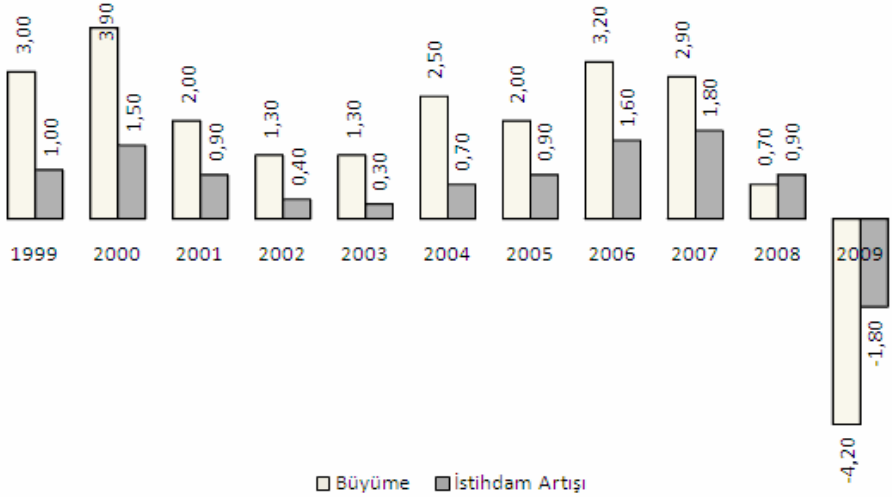
Tablo 1: Avrupa Birliği Emek Piyasasına İlişkin Göstergeler

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
İşsizlik Oranı (15 + işgücünün %'si)	8.6	8.5	8.9	9.0	9.1	8.9	8.2	7.1	7.0	8.9
Genç İşsizlik Oranı (15-24 yaş grubu işgücünün %'si)	17.3	17.3	18.0	18.1	18.5	18.3	17.1	15.3	15.4	19.6
Uzun Dönem İşsizlik Oranı (işgücünün %'si)	4.0	3.9	4.0	4.1	4.2	4.1	3.7	3.1	2.6	3.0
İşgücüne Katılma Oranı (15-64 yaş grubunun %'si)	68.6	68.6	68.6	68.9	69.3	69.8	70.3	70.5	70.9	71.1
Kadın İstihdam Oranı (15-64 yaş grubunun 'si)	53.7	54.3	54.4	54.9	55.6	56.3	57.3	58.3	59.1	58.6
Erkek İstihdam Oranı (15-64 yaş grubunun 'si)	70.8	70.9	70.4	70.3	70.4	70.8	71.6	72.5	72.8	70.7
İstihdam Oranı (15-64 yaş grubunun %'si)	62.2	62.6	62.4	62.6	63.0	63.5	64.5	65.4	65.9	64.6
İstihdam Oranı (15-24 yaş grubunun %'si)	37.5	37.5	36.7	36.1	36.2	36.1	36.6	37.4	37.6	35.2
İstihdam Oranı (55-64 yaş grubunun %'si)	36.9	37.7	38.5	40.0	40.7	42.3	43.5	44.6	45.6	46.0
Kendi İşinde Çalışanlar (toplam istihdamın 'si)	16.6	16.5	16.4	16.6	16.3	16.2	15.9	15.7	15.5	15.5
Kısmi Süreli İstihdam (toplam istihdamın 'si)	16.2	16.2	16.2	16.5	17.2	17.8	18.1	18.2	18.2	18.8
Belirli Süreli Sözleşme (toplam istihdamın 'si)	12.3	12.4	12.3	12.7	13.3	14.0	14.4	14.5	14.0	13.5
Hizmet Sektörü İstihdamı (toplam istihdamın %'si)	65.9	66.2	66.9	67.5	68.1	68.5	68.9	69.1	69.5	70.4
Sanayi Sektörü İstihdamı (toplam istihdamın %'si)	26.8	26.6	26.1	25.7	25.4	25.2	25.1	25.1	24.9	24.1
Tarım Sektörü İstihdamı (toplam istihdamın %'si)	7.3	7.1	7.0	6.8	6.5	6.3	6.0	5.8	5.6	5.6

Kaynak: EC, **Employment in Europe 2010**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, 2010, p.165.

Araştırmalar, (ABD ile karşılaştırıldığında kısmen zayıf kalsa da) AB’de GSYİH’deki (büyüme oranı) değişiklikler ile istihdamın gelişimi arasında paralelliklerin söz konusu olduğunu göstermektedir¹. Bu etkileşimin ardında yatan nedenlerin 1990’lı yılların ikinci yarısında emek piyasalarında ortaya çıkan; kadınların istihdamında görülen artış, vasıflı emek düzeyinin artışı, gençlerin kısa süreli işlere daha fazla katılması ile belirli süreli ve kısmi süreli iş sözleşmelerinin yaygınlaşması gibi değişiklikler olduğu ifade edilmektedir (Perugini & Signorelli, 2005: 16-19; Selamoğlu & Lordoğlu, 2006: 18). 1999 yılından itibaren Grafik 1’den de gözlenebileceği üzere GSYİH’deki değişimler ile istihdamdaki değişimler arasında paralellikler söz konusudur. Büyüme oranının görece yüksek gerçekleştiği yıllarda istihdam artışı da yüksek olmakta, büyüme oranının düşük kaldığı yıllarda ise istihdam artışının da sınırlı kaldığı görülmektedir. Küresel finans krizi 2008 yılından itibaren etkisini göstermeye başlamış ve esas olarak 2009 yılında yaşanan çok yüksek oranlı negatif büyüme (küçülme) ile kendini göstermiştir. Bu durum emek piyasasına da yansımış; işsizlikte artış ile birlikte 2000’li yıllarda hiç görülmeyen, istihdamda yüksek oranlı bir azalış ile karşı karşıya kalınmıştır.

Grafik 1: Avrupa Birliği’nde Büyüme ve İstihdam Artışı, (%)



Kaynak: EC, **Employment in Europe 2010**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, 2010, s.158.

¹ Bu konuyla ilgili iki kapsamlı çalışma için bkz. Martin Zagler, **Growth and Employment in Europe**, Palgrave Macmillan, 2004; Cristiano Perugini & Marcello Signorelli, **“Growth and Employment in EU Countries and Regions”**, XX “Convegno Nazionale degli Economisti del Lavoro” (AIEL), Rome, September 22-23, 2005.

Ücret ve sosyal haklar konusunda ise AB ülkeleri arasında çeşitli farklılıklar söz konusudur. Bu açıdan ölçü olarak kabul edilebilecek asgari ücret düzenlemesi, asgari ücret miktarı ve asgari ücret ile çalışanların tüm çalışanlar içindeki oranında farklılıklar görülmektedir. Ocak 2006 itibarı ile 25 AB üyesi² ülkeden sadece sekizinde yasal olarak belirlenen asgari ücret söz konusudur. Asgari ücret ile çalışanların oranı ise örneğin İspanya’da %0.8, Lüksemburg’da %18 gibi farklı düzeylerde. Satınalma gücü paritesi ile standardize edilen asgari ücretin en yüksek olduğu ülkeler 1.503 Euro (€) ile Lüksemburg, 1.293 € ile İrlanda, 1.273 € ile Hollanda ve 1.269 € ile İngiltere iken en düşük olduğu ülkeler 192 € ile Estonya, 183 € ile Slovakya, 159 € ile Litvanya ve 129 € ile Letonya’dır. Asgari ücret düzeyi açısından orta grupta yer alan ülkeler ise 437 € ile Portekiz, 512 € ile Slovenya, 580 € ile Malta, 631 € ile İspanya ve 668 € ile Yunanistan’dır (ÇSGB, 2006: 2-3).

1.2 – Avrupa Birliği İstihdam Politikaları

Avrupa emek piyasasındaki yapısal sorunların kökeninde 1990’lı yılların başında yaşanan ekonomik kriz, istihdama etkisi görece zayıf büyüme, üçüncü dünya ülkelerinin rekabeti ve plansız, uyumsuz istihdam politikaları yer almaktadır (Kesici & Selamoğlu, 2005: 29). Bu nedenle AB emek piyasalarında, özellikle 1990’lı yıllarda, istihdama ilişkin sorunlarla mücadele amacıyla çeşitli yollar denenmiştir. Çalışma sürelerini kısaltma, esneklik uygulamaları ile emek maliyetlerini düşürme, istihdamı koruma, işçi sendikaları ve işveren kuruluşlarının katılımı ile yeniden eğitim gibi önlemler bunların bir kısmını oluşturmaktadır (Koray, 2002: 161-162). Bu bağlamda AB’de 1990’lı yılların sonunda istihdam politikaları açısından aktif emek piyasası politikaları, geçişli emek piyasaları³ gibi açılımların başladığı gözlenmektedir.

AB istihdam politikasının 1990’lı yılların ikinci yarısında temeli atılmış üç sacayağı söz konusudur. Üye ülkelerin istihdam politikalarının koordinasyonuna dayanan Lüksemburg Süreci ilk sacayağını oluşturmaktadır. 1998 yılında Kardif Zirvesi’nde alınan kararlara göre mal piyasaları ve mali piyasaların yapısal düzenlemelerle liberalize edilmesine dayana Kardif Süreci ikinci sacayağıdır. 1999 yılında Köln Zirvesi’nde kabul edilen ve AB düzeyinde makro diyalog olarak adlandırılan anlaşmaya göre büyüme ve istihdamda iyileşme yaratmaya dönük bütçe, para ve gelir politikalarının koordine edilmesine dayanan Köln Süreci üçüncü sacayağını oluşturmaktadır (Heise, 2002: 63-64).

Emek piyasasındaki yapısal sorunlarla mücadele için bir çalışma komitesine hazırlanan ve 1993 yılında yayımlanan “Büyüme, Rekabet ve İstihdam” isimli

² 2004-2007 yılları arasında AB, 25 üyeli bir birliktir. Bulgaristan ve Romanya’nın Ocak 2007 tarihinde tam üye olmasıyla AB, 27 üyeli bir birlik olmuştur.

³ Bkz. Günther Schmid, “Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy”, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FSI 98-206, 1998.*

Beyaz Kitap istihdam politikaları için temel oluşturmuştur. Beyaz Kitap esas alınarak 1994 yılında oluşturulan Essen Stratejisi; insan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdamın desteklenmesi, emek piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması, girişimciliğin teşviki, uzun dönemli işsizlerin, kadın ve gençlerin emek piyasasına girişinin kolaylaştırılması gibi önlemler ile daha sonra uygulamaya konulacak olan AİS'ye zemin hazırlamıştır (Smismans, 2004: 2). Bu yaklaşımların bir ürünü olarak, AB emek piyasalarının uyumlaştırılmasının yanı sıra istihdama ilişkin sorunlara çareler üretmek için planlı bir faaliyetler bütünü olarak 1997 yılındaki Lüksemburg Zirvesi'nde somutlaşan AİS, 1990'lı yıllarda ortaya çıkan emek piyasası sorunlarının doğurduğu sıkıntıları gidermek için AB düzeyinde alınmış bir dizi (ağırlık aktif emek piyasası tedbirlerinde olmak üzere) aktif ve pasif emek piyasası tedbirinin bileşiminden meydana gelmektedir.

Konsey tarafından Lüksemburg Zirvesi'nde AİS'nin üzerine kurulacağı dört istihdam prensibi benimsenmiştir: İstihdam edilebilirlik (employability), girişimciliğin desteklenmesi (entrepreneurship), uyarlanabilirlik (adaptability) ve eşit fırsatların (equal opportunities) yaratılması (Ball, 2001: 358-359). Bunlarla sırasıyla iş arayanların beceri ve niteliklerinin artırılması, daha fazla yeni iş ya da istihdamın yaratılması, işletmeler ve çalışanların yeni teknolojilere ve değişen piyasa şartlarına adaptasyonunun artırılması ve kadınlar ile erkeklere eşit iş fırsatlarının sağlanması ve özürli insanların iş piyasasına entegrasyonu hedeflenmiştir.

Karmaşık bir işleyişin ve belirli şekil şartlarının söz konusu olduğu AİS'de ulusal düzenlemeler ile AB düzeyindeki uygulamaların uyumlaştırılması temel amaçlardan biridir. Üye ve aday ülkeler istihdam raporları, istihdam rehberleri ve eylem planlarının oluşturulduğu sürecin ilerlemesinde Komisyon, Konsey gibi Birlik kurumları ile birlikte aktif rol almaktadır. Temel faaliyetler bağlamında AİS'nin yıllık planlar, planların izlenmesi, kontrol edilmesi ve yeni eklerde bulunulması şeklinde bir işleyişe sahip olduğu ifade edilebilir (EC, 1999: 10-11). Buna rağmen AB düzeyinde ortak politikaların sınırlı biçimde uygulanabildiği alanlardan birinin sosyal politika ve istihdam alanı olduğu söylenebilir. Bu alan istihdam rehberlerinin de etkin olduğu belirli bir çerçeve içinde ülkelerin kendi öznel koşullarına göre şekillendirilmektedir. Özellikle ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt hakkı konularının AB'nin bağlayıcı karar alma yetkisinin dışında tutulması önemlidir. Dolayısıyla bu alanda üye ülkelerin mevzuatlarını uyumlaştırıcı/tekleştirici kararlar alınmamakta, bu anlamda ortak politika alanı olarak kabul edilmemektedir. Bu kural, sadece karar alma konusunda sınırlama getirmekte, genel olarak örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkının AB hukuku dışında olduğu anlamına gelmemekte (Çelik, 2004: 12) ancak bu haklara yönelik politik mücadele zeminini zayıflatmaktadır. Bu çerçevede sosyal politika ve istihdam açısından ortaya konulmuş hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için belirlenen eylemlerin uygulanmasına yönelik araçların ve koşulların belirlenmesi, önemli oranda kendi istihdam politikalarından sorumlu olan üye ülkelere bırakılmış

durumdadır. Üye ülkelerin hedef ve amaçlara ulaşma sürecinde özgül koşullarına göre hareket etmesi ve düzenlemeler gerçekleştirmesi Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) olarak nitelendirilmektedir.

Bu yönetime genellikle sosyal politika ve istihdam gibi AB antlaşmalarının etkisinin sınırlı olduğu alanlarda, üye ülkeler arasında yeterli fikir birliğinin sağlanamadığı konularda ve Birlik düzeyinde ortak bir düzenleme yapılmasının zor olduğu karmaşık alanlarda başvurulmaktadır. AKY ile aynı zamanda üye ülke uygulamaları tartışılmakta, geliştirilmekte ve paylaşılmaktadır (Gündoğan, 2006: 15-17). İstihdam politikalarının doğrudan müdahaleler ile düzenlenmesi yerine AKY’de amaç; ulusal politikaların ülkelerin kendileri tarafından, olabilecek en uygun biçimde oluşturulabilmesi için başarılı deneyimlerin geliştirilmesi ve paylaşılmasına yönelik bir öğrenme sürecinin oluşturulmasıdır (İpek Köstekli, 2006: 23).

AB’nin emek piyasasına ilişkin aldığı önlemler ve AKY gibi uygulamalar köklü değişikliklere işaret etmemektedir. Sorunlar, sistemin çözüm üretecek mekanizmaları ile giderilmeye çalışılmakta, refah devleti ve çalışma ilişkileri alanlarındaki sorunların çözümü bu iki alan arasındaki değiş-tokuş ilişkilerine bırakılmaktadır. Diğer bir ifadeyle rekabet/verimlilik ile istihdam/ücret konularında (rekabet ile güvence arasında) bir denge oluşturulmaya çalışılmaktadır. Rekabet edebilirlik ve verimlilik artırılırken istihdam ve ücretlerde düşüşler ile karşı karşıya kalınmaması için sosyal taraflardan ve toplu görüşmelerden yararlanılmaya çalışılmaktadır (Koray, 2002: 163-164). Bu konuda çözüm olarak düşünülen girişim ise esnek güvence (flexicurity)⁴ olarak nitelendirilen yeni bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımda esneklik ile güvence arasında bir denge oluşturulmaya çalışıldığı iddia edilmektedir (Wilthagen, 2004: 3). Emek piyasasında esneklik ve güvencenin eşzamanlı bütünleştirilmeye çalışıldığı bir strateji olarak öne sürülen esnek güvencenin; okuldan işe, bir işten diğerine, işsizlikten işe ve işten emekliliğe geçişlerde başarının sağlanması (Neacsu & Baldan, 2008: 2), firma içi ve firmalar arası geçişlere de imkan tanınması ile ilgili olduğu ifade edilmekte (EC, 2007: 125) ancak bunun kaçınılmaz bir biçimde işten çıkarma, taşeronlaştırma gibi uygulamaları kolaylaştırıcı işlev göreceği ise zikredilmemektedir.

AB kaynaklarına göre, esnek güvence uygulamaları ülkelerin öznel koşullarına göre uyarlanabilecektir ve ayrıca bu uygulamaların hukuksal düzenlemeler ve aktif emek piyasası politikaları ile desteklenmesi gerekmektedir (EC, 2007: 125). Görüldüğü üzere bu çerçevede istihdama ilişkin sorunlar karşısında iş yaratma ve makroekonomik düzenlemeler gibi genel ekonomide alınabilecek önlemlerden ziyade öncelikle işgücünün yeniden eğitimi gibi istihdam edilebilirlikle ilgili önlemlere odaklanılmaktadır. Ancak bu kadar istihdam

⁴ “Flexicurity” ifadesi ile ortaya atıldığında (bu satırların yazarı da dahil) çoğu Türkçe kaynakta “güvenceli esneklik” olarak çevrilmekteydi. Ancak sonuçta AB’deki görece güvenceli yapının esnetilmesi hedeflendiği için, “esnek güvence” olarak çevrilmesi daha doğru olacaktır. Diğer taraftan lafzi yorum da bunu gerektirmektedir.

edilebilirliğe odaklanması, istihdam sorununun kişisel nitelik sorunu haline indirgenmesi tehlikesi taşımaktadır (Karaağaç, 2004: 64). Burada işgücünün yeniden eğitimi ile istihdam edilebilirlik ilişkisinin kurulabilmesi için temel unsurun makro insangücü planlaması olduğunu gözden kaçırmamak gerekmektedir. Diğer taraftan istihdam, ekonominin toplam talep yanının temel bileşenlerinden biridir. Ekonomide durgunluk/resesyon sorununun nedenlerinden biri istihdamın, dolayısıyla toplam talebin yetersiz olmasıdır. İstihdam sosyal açıdan da oldukça önemlidir. Düşük istihdamın gelir dağılımı üzerinde olumsuz sonuçlara neden olacağı, bu durumun da son tahlilde çatışma ve tahribatlar yaratarak sosyal yapıda menfi sonuçlar doğurabileceği bilinmektedir. Bu nedenle istihdamın veçhelerini dikkate almayan bir anlayışın ilgili sorunların üstesinden gelme kapasitesi sınırlı kalacaktır.

İstihdamla ilgili somut hedeflerin ortaya konulduğu Avrupa Konseyi'nin Mart 2000 tarihli Lizbon Zirvesi, AİS açısından önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Lizbon Zirvesi'nde gelecek on yıl için belirlenen stratejik hedef şöyledir: "Daha çok sayıda ve daha iyi iş ve daha büyük bir toplumsal uzlaşmayla, sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirebilecek, bilgiye dayalı dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi durumuna gelmek." Zirve'de alınan kararlar uyarınca 2010 yılına kadar Avrupa'da istihdam oranını %70'in ve kadın istihdam oranını %60'ın üzerine çıkarmak temel hedefler olarak ortaya konulmuştur (Avrupa Konseyi, 2003: 3, 20). Mart 2001 tarihli Stockholm Zirvesi'nde Lizbon'da belirlenen hedeflere iki yeni ara hedefin yanı sıra bir de yeni hedef eklenmiştir: 2005 yılına kadar AB geneli için istihdam oranı %67'ye, kadın istihdamı %57'ye ve 2010 yılına kadar yaşlı (55-64 yaş arası) istihdamı %50'ye çıkarılacaktır (Ball, 2001: 358).

AİS kapsamında istihdama ilişkin somut hedeflerin belirlenmesi, hedeflere ulaşma konusunda gösterilecek çalışmada üye ülkeleri motive edici etkide bulunabilir. Bunun yanında ölçülebilir veriler ile üye ülkeler arasındaki farklılıklar ortaya konulduktan sonra bu hedeflere daha uzak üyelerin entegrasyonunun güçlendirilmesi için desteklenmesi sağlanabilir. Genel istihdam oranı için belirlenen hedefin yanı sıra kadın ve yaşlı istihdamı için de hedeflerin ortaya konulması ile özellikle kadınların emek piyasasındaki etkinliklerini artırarak var olan eşitsiz yapının düzeltilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca hedeflerin konulduğu kadın ve yaşlı istihdamı artırıldığında genel istihdam oranının da artacağı açıktır. Yaşlı nüfus oranı yüksek olan AB, yaşlı istihdamını artırmak için de bir hedef belirlemiştir. Böylece AB, insanları daha fazla aktif yaşam içinde tutarak gelecekte yaşlı bireylerinden de faydalanmayı amaçlamaktadır. Yaşlıları daha fazla aktif yaşam içinde tutmak, aynı zamanda bu kesimin sosyal güvenlik sistemi için tüketici konumda olmasını önleyecek, sosyal güvenlik sistemine katkısını devam ettirecektir. Bu da birçok eleştiriye hedef olan AB sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu gelir-gider dengesizliğini düzeltme açısından bir çıkış noktasına işaret etmektedir (Kesici & Selamoğlu, 2005: 36-37).

AİS oluşturulduktan sonra AB düzeyinde istihdam oranında düşük ancak düzenli artışların söz konusu olduğu görülmektedir. Bu artışlarda esas belirleyici faktör, kadın istihdam oranındaki artıştır. Yaşlı istihdam oranındaki performans da istihdam oranı üzerinde pozitif bir etki yaratmaktadır. Ancak bunun bir sonucu olarak emek piyasasındaki demografik yapı, genç işçiler aleyhine bozulmuş durumdadır (EC, 2005: 78).

Tüm dünyayla birlikte 2008 yılında ciddi bir finansal kriz ile karşı karşıya kalan AB’de krize karşı önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu tarafından emek piyasalarındaki sıkıntıları hafifletmek amacıyla Avrupa Sosyal Fonu (ASF) kapsamında 19 milyar € değerinde bir plan yürürlüğe konulmuştur. İstihdam planı olarak nitelendirilen bu düzenleme ile ortaya konulan kaynağın kamu istihdam hizmetlerinin geliştirilmesi, girişimciliğin teşviki, çalışanların nitelikleri ile işler arasındaki uyumun güçlendirilmesi, mikro kredi uygulamaları, eğitim ve yeniden eğitim hizmetleri ve dezavantajlı kesimlerin korunması gibi alanlarda kullanılması öngörülmektedir (EurActiv, 2009: 1). Aslında istihdam planı olarak nitelendirilen bu plan ile mevcut AB programlarından çok farklı uygulamalar getirilmemektedir. Sağlanan kaynak ile daha çok var olan programlara işlerlik kazandırmaya dönük bir çabanın söz konusu olduğu gözlenmektedir.

AB emek piyasalarının istihdam yaratımı ve işsizlik gibi emek piyasalarının nicelik yanı sıra söz konusu olduğunda ABD ve Japonya gibi ülkelere göre kötü bir performansa sahip olduğu ifade edilmektedir. Piyasanın ücret, sosyal koruma, işin kalitesi ve işte kalma süresi gibi unsurları incelendiğinde ise AB olumlu bir performansa sahiptir (Freeman, 2004: 1). Günümüzde bazı AB üyesi ülkelerin de içinde bulunduğu gelişmiş ülkelerde, 2008 yılındaki krizle daha da derinleşen işsizlik sorunu, çoğunlukla emek piyasasındaki kurumsal yapının bir sonucu olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede esneklik ve katılık emek piyasalarındaki esas tartışma alanı olmaktadır. ABD ve İngiltere gibi ülkelerde istihdam ve işsizliğe ilişkin oranların görece iyi olması, daha esnek emek piyasalarına sahip olmalarına bağlanmaktadır. Ancak diğer taraftan, Kıta Avrupası ve Kuzey Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, bu ülkelerde gelir dağılımında daha eşitsiz bir yapının mevcut olduğu bilinmektedir. Yani daha az işsizlik için daha fazla eşitsizlik olarak formüle edilebilecek bir ikilemin varlığı söz konusudur. Günümüzde güçlü refah devleti anlayışına sahip ekonomilerin işsizlikle mücadelede ve emek piyasalarına ilişkin önlemlerde karşılarına çıkan en büyük handikap, bu ikilemden kaynaklanmaktadır. Bu ikilemi belirli ölçülerde aşmış Danimarka, İsveç gibi AB üyesi ülkeler mevcuttur. Ancak AB’nin de esnek güvence türündeki uygulamalarla belirli ölçülerde yönelmiş olduğu emek piyasalarında daha fazla esnekliğin, emek kesimini koruyan kurumsal yapıyı fazla yıpratmadan nasıl başarılabileceği, önemli bir sorun olarak ortada durmaktadır (Gürsel vd. 2002: 14). Dolayısıyla değişik nitelik ve nicelikte emek piyasaları ekseninde, emek piyasalarındaki farklılıklarla ilişkilendirilen, birbirinden

farklı emek piyasası sonuçları üzerinde düşünmek karmaşık ve zordur.

Küresel finans krizi öncesinde iki küresel güç olan ABD ve Japonya ile karşılaştırıldığında AB'nin istihdam oranı düşük, işsizlik oranı yüksektir. Krizin etkilerinin belirginleştiği 2009 yılı itibarı ile durum değişmiştir. Kırılganlığı fazla olan İrlanda, Yunanistan, Portekiz, İspanya gibi ülkeler krizden dolayı ciddi olumsuzluklarla karşı karşıya kalsa da emek piyasası göstergeleri açısından genel olarak AB, ABD'ye göre daha az kayıp yaşamıştır⁵. Bunda krizin ABD merkezli olmasının da payı olabilir ancak burada dikkat edilmesi gereken temel nokta, AB emek piyasalarının nitelik açısından ABD'den daha iyi durumda olmasıdır. AB'nin bu nitelikleri, ekonomik gelişimin normal seyrettiği zamanlarda, niceliksel emek piyasası performansını yavaşlatıyor olabilir ancak bu niteliklerin aynı zamanda ekonomik gelişimin krize girdiği dönemlerde emek piyasalarındaki kayıpların artışının frenlenmesinde esas etkili unsur olması da olasıdır.

II- Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İstihdam Politikaları

Türkiye emek piyasasının dinamiklerini çözümleyebilmek için 1980 yılı 24 Ocak Ekonomik İstikrar Kararları ve 12 Eylül darbesi ile sonrasındaki düzenlemeleri ortaya koymak gerekmektedir. 1980 öncesi dönemde ithal ikameci sanayileşme stratejisi ve merkezi planlara dayalı karma ekonomik yapıya sahip Türkiye'de, 24 Ocak Kararları ile ihracata dönük sanayileşme stratejisi ekseninde serbest piyasa ekonomisine dayalı ekonomik yapıya geçilmesi için ilk adım atılmıştır. Bu ekonomik yapının gerçekleştirilebilmesi için makroekonomik istikrar önlemleri, dış ticaretin liberalizasyonu, özelleştirme, devlet sübvansiyonlarının azaltılması ve reel ücretlerin düşürülmesi gibi uygulamalara yönelinmiştir. Bu ekonomik politikalara uygun sosyopolitik yapının tasarımı ise 12 Eylül darbesi ile gerçekleştirilmiştir. Demokratik politik yapının askıya alındığı askeri idare döneminde oluşturulan 1982 Anayasası düzenlemeleri ile emek kesiminin birçok kazanımı ortadan kaldırılmıştır. Bu süreçte örneğin işçi kesiminin en önemli örgütlerinden Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) kapatılmış, sendikal faaliyetler yasaklanmış, grevler sona erdirilmiştir. 1982 Anayasası'na uygun biçimde, sendikal özgürlükler ve işçi hakları konusunda demokratik ve özgürlükçü olmayan 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu (TİSGLK) ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu "milli güvenlik konseyi" tarafından kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler ile örneğin grev hakkı yalnızca toplu sözleşme anlaşmazlıkları ile sınırlanmış, işçi sendikalarının politik faaliyetlerde bulunması ve siyasi partilerle ilişki kurması yasaklanmış, grev ertelenmesi grev yasaklamasına dönüştürülmüştür (Ansal vd. 2000: 63-64). Ülke ekonomisinde köklü değişikliklere yol açan 24 Ocak

⁵ Bkz. EC, *Employment in Europe 2010*, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; *Employment Analysis Unit, Brussels, 2010, s.64.*

kararları ile 12 Eylül darbesi sonrasındaki düzenlemeler özü itibarı ile birbirine uygundur. Zira bu dönemden sonra dışa açık ekonomik koşullarda yerli üreticiye dünya piyasalarında rekabet avantajı sağlamak ve yabancı sermaye çekebilmek amacıyla emek maliyetlerini düşürmek temel yönelimlerden biri olmuştur.

Bu süreçte dikkat çekici bir konu da küresel kuruluşlar tarafından dönüşüm sürecine destek verilmesidir. Zira Türkiye’de başlatılan ekonominin serbest piyasa anlayışı çerçevesinde tasarlanması süreci, IMF ve Dünya Bankası’nın (DB) himayesinde sıkı bir ekonomik liberalizasyon programı eşliğinde gerçekleştirilmiştir. Döviz darboğazları, yüksek dış borç, enflasyon ve işsizlik gibi ekonomik sorunlarla birlikte politik istikrarsızlıkların da yaşandığı dönemde, birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye’de de, küresel kuruluşların desteklediği “istikrar” programları yürürlüğe konulmuştur (Odekon, 2005: 23). Temel varsayımları ve hedefleri değişmeyen, yinelenerek 19’a ulaşan IMF anlaşmaları ve yapısal istikrar programlarının yürürlükte olduğu dönemde ülke sık sık ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmış, olumsuz emek piyasası göstergelerinde kalıcı düzelmeler sağlanamamıştır.

2.1 – Türkiye Emek Piyasasının Dinamikleri

Türkiye’de 1980 yılındaki 24 Ocak Kararları ve askeri darbe sonrasında baskı altına alınmış reel ücretlerdeki önemli düşüşe, grev ve toplu sözleşme hakkının ve işçi çıkarmanın yasaklanmasına rağmen, işsizlik oranında önemli bir düşüş kaydedilememiş, bu oran 1985 yılında %7.3 düzeyinde gerçekleşmiştir (Ansal vd. 2000: 102-103). 1990’lı yılların ortasına kadar %8.0 ile %8.9 arası seyreden işsizlik oranı, 1994 yılından itibaren düşmeye başlamış ve bu azalış trendi 2000 yılına kadar devam etmiştir (TÜİK, 2008: 159). Bu düşüşte etkili olan unsurlardan en önemlisi, ilgili dönemde işgücü artış oranının önemli düzeyde düşmesidir: Toplam işgücü artış oranı 1981-1989 döneminde %2.6 iken, 1990-2000 döneminde %1 olarak gerçekleşmiştir (The Central Bank of the Republic of Turkey, 2002: 46).

Türkiye’de 2000’li yıllarda işsizlik oranları yüksek seyretmiştir⁶. AB kaynaklarına göre küresel finans krizi öncesi dönemde Türkiye ile (Polonya, Yunanistan, İspanya gibi) AB’nin sosyoekonomik yapı ve gelişmişlik açısından benzer ülkelerinin işsizlik oranları birbirine yakındır. Küresel finans krizinin etkisi ile 2008 ve 2009 yıllarında hem Türkiye’nin hem de bu ülkelerin ciddi bir işsizlik sorunu ile karşı karşıya kaldığı gözlenmektedir (EC, 2010: 174-197).

Benzer AB ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak ele alındığında, Türkiye’de işsizlik sorununun sadece açık işsizlik sorunu olmadığı söylenebilir. İşsizlik, AB ülkelerinden farklı olarak, çoğunlukla sosyoekonomik sistemdeki çatlaklardan

⁶ Hesaplama farklılıkları ve standardize işlemlerinden dolayı AB kaynakları ve TÜİK’in Türkiye emek piyasasına ilişkin sundukları veriler farklılık göstermektedir.

türeyen yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır (Selamoğlu & Lordoğlu, 2006: 216-217). Türkiye’de işsizlik oranının görece yüksek seyretmesinin önemli nedenlerinden biri tarım dışı toplam emek arzının yıllık ortalama artış oranının yüksek olmasıdır. Emek arzının (özellikle tarım dışı işgücünün) artış eğiliminin yüksek olmasının nedenlerinden biri, çalışabilir nüfusa (aktif nüfusa) katılan nüfusun oranının görece yüksek (%2 civarı) seyretmesidir. Önümüzdeki yirmi yıllık süreçte bu artış, azalarak da olsa devam edecektir. Artış eğiliminin yüksek olmasının ikinci nedeni, toplam istihdamın yaklaşık üçte birini barındıran tarımda verim artışına ve kamu desteklerinin azaltılmasına paralel olarak istihdamın düşmesi ve tarım sektöründen kopanların çoğunluğunun tarım dışı işgücüne katılmasıdır (Gürsel vd. 2004: 17-18). Bu durumun bir nedeni de, 2000’li yılların ortalarına kadar düşen kadın İKO’sunun, bu dönemden itibaren artmaya başlaması olabilir. Bu saiklerle Türkiye’de 2000’li yıllarda işsizlik oranının artmaya başlamasının demografik özellik, tarım sektöründeki dönüşüm ve kadınların emek piyasasına girmeye başlamasıyla ilintili olduğu söylenebilir.

Türkiye’de işsizlik oranlarındaki olumsuz eğilimlerle birlikte uzun bir dönemdir İKO’da da olumsuz bir seyir söz konusudur. 1990’lı yıllarda ve 2000’li yıllarda düşüşlerin gözlendiği İKO’da sadece 2008 ve 2009 yıllarında düşük düzeyli artışlar söz konusu olmuştur. İKO açısından kadın ve erkekler arasında belirgin bir fark söz konusudur. Avrupa Komisyonu’nun raporuna göre 2009 yılında İKO kadınlar için %27.8 iken erkekler için %74.0 düzeyindedir (EC, 2010: 197). Türkiye için İKO ile ilgili AB tarafından yayınlanan veriler ile TÜİK tarafından yayınlanan veriler arasında belirgin bir fark vardır. Avrupa Komisyonu’nun yayınladığı raporda 2009 yılı için %50.8 olarak gözüken İKO, TÜİK’in yayınladığı rapora göre aynı yıl %47.9 düzeyindedir (EC, 2010: 197; TÜİK, 2010: 176). Hangi oran dikkate alınırsa alınsın Türkiye’de İKO’nun görece çok düşük olduğu görülmektedir. Çalışma çağına gelen kesim arttığı halde İKO’nun hem görece düşük kalmasının hem de 2008 yılına kadar düşmeye devam etmesinin sosyoekonomik yapıdan ve olumsuz emek piyasası şartlarından kaynaklanan çeşitli nedenleri vardır.

Tablo 2: Türkiye, Polonya, Yunanistan, İspanya ve Avrupa Birliği Emek Piyasalarına İlişkin Göstergeler (2009)

	Türkiye	Polonya	Yunanistan	İspanya	AB
İşsizlik Oranı (15 + işgücünün %'si)	12.5	8.2	9.5	18.0	8.9
Genç İşsizlik Oranı (15-24 yaş grubu işgücünün %'si)	22.7	20.6	25.8	37.8	19.6
Uzun Dönem İşsizlik Oranı (işgücünün %'si)	2.8	2.5	3.9	4.3	3.0
İşgücüne Katılma Oranı (15-64 yaş grubunun %'si)	50.8	64.7	67.8	73.0	71.1
Kadın İstihdam Oranı (15-64 yaş grubunun %'si)	24.2	52.8	48.9	52.8	58.6
Erkek İstihdam Oranı (15-64 yaş grubunun %'si)	64.5	66.1	73.5	66.6	70.7
İstihdam Oranı (15-64 yaş grubunun %'si)	44.3	59.3	61.2	59.8	64.6
İstihdam Oranı (15-24 yaş grubunun %'si)	28.9	26.8	22.9	28.0	35.2
İstihdam Oranı (55-64 yaş grubunun %'si)	28.2	32.3	42.2	44.1	46.0
Kısmi Süreli İstihdam (toplam istihdamın %'si)	11.3	8.4	6.0	12.8	18.8
Belirli Süreli İstihdam (toplam istihdamın %'si)	10.7	26.5	12.1	25.4	13.5
Hizmet Sektörü İstihdamı (toplam istihdamın %'si)	50.0	54.6*	69.3	71.4	70.4
Sanayi Sektörü İstihdamı (toplam istihdamın %'si)	25.3	31.4*	18.9	24.1	24.1
Tarım Sektörü İstihdamı (toplam istihdamın %'si)	24.7	14.0*	11.8	4.4	5.6

Kaynak: EC, **Employment in Europe 2010**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, 2010, ss.165-197; TÜİK, **Türkiye İstatistik Yıllığı 2009**, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, Mayıs 2010, s.189.

*: Veriler 2008 yılına aittir.

Ücretsiz aile işçisi biçiminde kadın istihdamının diğer sektörlerle göre daha yoğun olduğu tarım sektöründeki yapısal dönüşümden dolayı bu sektörde istihdam azalmaktadır. Kadınların önemli bir kısmı ise tarım sektöründen ayrıldıktan sonra

işgücünün ve emek piyasasının dışına çıkmaktadır (Gürsel vd., 2004: 17-18). Bu durum 2000'li yılların ortalarına kadar kadın İKO'sunun ve dolayısıyla genel İKO'nun azalmasına ve günümüzde görece düşük kalmasına yol açan nedenlerden biri olabilir. Ayrıca Türkiye'deki olumsuz emek piyasası şartları, ev kadınlığının ve erken emekliliğin yaygın olması gibi sosyoekonomik etmenler de İKO'nun görece düşük kalmasının bazı nedenleri olarak ortaya konulabilir. Böylece çalışma çağı nüfusunun büyük bir kısmı öğrencilik, ev kadınlığı, iş bulma ümidini yitirme gibi nedenlerle işgücünün dışında kalmaktadır. Bu durum da aktif nüfus içinde iş bulma ümidini yitirmiş olanların yüksek olduğuna işaret etmekte ve işsizliği gizleyici bir etki yapmaktadır. Tüm bunlar dikkate alındığında Türkiye'de emek piyasalarına ilişkin resmi istatistiki verilere temkinli yaklaşılması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 2'deki verilerden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de istihdama ilişkin göstergeler AB ülkelerinin verilerine göre oldukça geride kalmaktadır. 1988-2004 yılları arasında Türkiye'de 15 yaş ve üzerindeki nüfus yaklaşık %48, istihdam ise %22.5 artış göstermiştir. İki gösterge arasında önemli bir farkın söz konusu olduğu görülmektedir. Bu farkın belli ölçülerde işsizlik oranı, İKO ve enformel istihdama yansımış olduğu düşünülmektedir (Selamoğlu & Lordoğlu, 2006: 201). Türkiye'de istihdam oranının oldukça düşük olmasının arkasında yatan nedenlerden biri, kadın istihdam oranının çok düşük olmasıdır. Kadın istihdam oranı, AB ülkelerinin yaklaşık yarısı düzeyinde kalmaktadır. Kadınların emek piyasasında ikinci sınıf işgücü olarak kabul edilmesi, toplumsal rol dağılımı açısından evi geçindirme sorumluluğunun erkekte olması, kadının yerinin evi olduğu geleneksel düşüncesi gibi etkenler, emek piyasası ve istihdam konusunda kadınlar ile erkekler arasındaki eşitsiz yapının bazı nedenleridir (Baybora, 2007: 56).

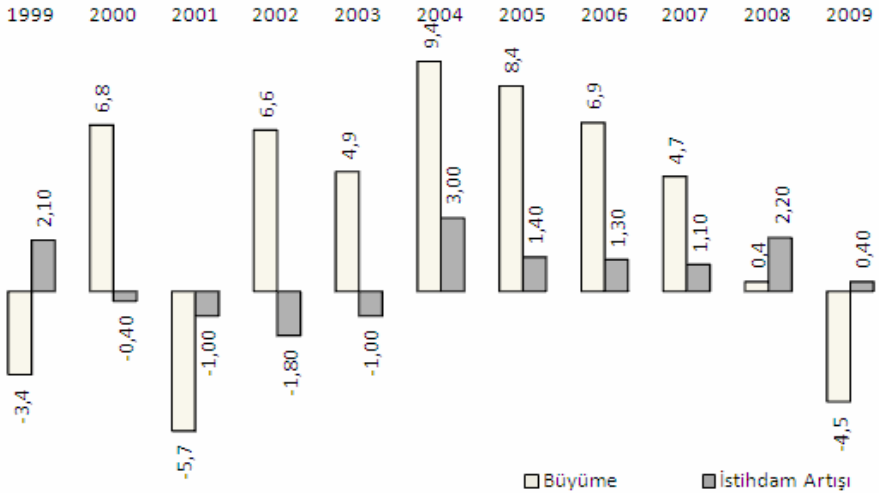
Türkiye'nin tarım sektörü istihdamı kalkınma düzeyine göre yüksektir. İstihdamın sektörel dağılımı açısından Türkiye'nin verileri ile emsal olabilecek AB üyesi ülkeler karşılaştırıldığında, Türkiye'de tarım sektöründeki istihdamın toplam istihdam içindeki payının yüksek olduğu görülmektedir. Buna karşılık son dönemde tarım sektöründe çalışanların sayısı ve oranı düşmektedir. Ancak tarım sektöründeki bu düşüş belli plan ve programlar çerçevesinde yürütülmemekte, tarım destekleme sisteminin değiştirilmesi, desteklerin azaltılması gibi uygulamaların etkisi ile şekillenmektedir (EC Employment and Social Affairs DG, 2003: 8-9). Bu yüzden zorunlu göç, yoksulluk, işsizlik gibi çeşitli olumsuz sosyoekonomik sonuçlar ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Bir diğer tartışmasız tespit ise kayıt dışı sektörün ekonomideki önemini korumaya devam etmesidir. 2007 yılında kayıt dışı istihdam oranının yaklaşık %50 olduğu Türkiye'de tarım sektöründeki istihdamın yaklaşık % 90'ı, inşaat, kişisel hizmetler, perakende ve ulaşım sektörlerindeki istihdamın yaklaşık %50'si ve imalat sektöründeki istihdamın ise yaklaşık üçte biri kayıt dışıdır (Bakır vd., 2009: 41-42). Kayıt dışı istihdamın yaygınlığının yarattığı çeşitli olumsuz sonuçlardan biri maliyetler açısından kayıtlı sektör üzerinde baskıya neden olmasıdır. İstihdamın

kayıt dışı olması aynı zamanda sosyal güvence ve sendikal örgütlenme gibi emeği piyasanın menfi etkilerinden koruyabilecek unsurların da gerçekleşmesine engel olmaktadır⁷.

Türkiye’de büyüme ile istihdam arasındaki etkileşim görece zayıftır. Grafik 2, 1999-2009 yılları arasındaki dönem için Türkiye’de büyüme ve istihdam artış oranlarının genel seyrini vermektedir. Türkiye’de 1999, 2001 ve 2009 yıllarında küçülme yaşanmıştır. 2000-2003 yılları arasında istihdamın düşmüş olmasında 1999 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerden dolayı reel sektörde yaşanan küçülmelerin etkisinin olduğu söylenebilir. 2001 yılından itibaren ortalama olarak yıllık %7 civarı bir büyüme oranı söz konusu olsa da istihdam ve işsizlik performansında durum olumsuzdur: İstihdam edilen kişi sayısı ancak 2004 yılından itibaren düşük düzeylerde artmaya başlamıştır. Bu büyüme ve zayıf istihdam artışı süreci de 2008 yılındaki küresel finans kriziyle sarsılmış, ciddi bir dış şok ile karşı karşıya kalan Türkiye ekonomisi 2009 yılında %4.5 küçülmüştür. Türkiye’de istihdam artış ve azalışları büyüme oranlarına çok geç ve zayıf tepki verdiği için önümüzdeki dönemde emek piyasalarında daha olumsuz bir tablo ile karşı karşıya kalılabileceği ifade edilmelidir.

Grafik 2: Türkiye’de Büyüme ve İstihdam Artışı, (%)



Kaynak: EC, **Employment in Europe 2010**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, 2010, s.164.

2001 yılından itibaren büyümenin istihdam ve işsizlik üzerindeki etkisinin zayıf kalmasının çeşitli nedenleri vardır: Çalışma çağı nüfusunun toplam nüfus

⁷ Ayrıca bu çalışma gibi Türkiye’de emek piyasası ile ilgili çalışma ve analizlerin ayaklarının yere sağlam basmasını engelleyen çeşitli faktörlerden biri kayıt dışı istihdamın yaygın olmasıdır.

içindeki oranının artması, uzun çalışma süreleri, tarım sektöründe işsiz kalanların hızla artması, yatırımların çoğunlukla emek tasarrufu sağlayan sermaye yoğun sektörlerle yönelmesi, sermaye/teknoloji yoğun sektörlerin büyüme ve toplam ihracat içindeki payının artması, yurt içi tasarruf oranlarının çok düşük olması ve nihayet planlı bir ulusal istihdam politikasından yoksun olunması bu nedenlerden bazılarıdır (Kesici, 2010: 18-23).

Özetle Türkiye'nin emek piyasasında yaşadığı sorunların temel özellikleri:

- Aktif nüfusa katılan genç nüfusun görece fazla olması,
- Dönüşüme giren tarım sektöründe çalışanların artan oranda işsiz kalmaya başlaması,
- Kamunun reel sektör yatırımlarını tümüyle özel sektöre bırakması ve reel sektör yatırımlarını artırmak için kapsamlı bir destekleme mekanizmasının oluşturulamamış olması,
- Haftalık çalışma süresinin yüksek olması⁸,
- Aktif emek piyasası politikalarının yetersiz kalması ve eğitim istihdam ilişkisinin kurulamaması⁹,
- Büyüme ile istihdam/işsizlik etkileşiminin zayıf olması ve
- Makro insan gücü planlaması temelinde bir ulusal istihdam politikasının oluşturulamamış olmasıdır.

2.2 – Türkiye’de İstihdam Politikaları

Türkiye, makro insan gücü planlaması temelli, aktif/pasif emek piyasası tedbirlerinin dengeli kurulduğu bir ulusal istihdam politikasından yoksundur. Ülkede ekonomik politika ve programlar (büyüme, enflasyonu düşürme, mali disiplini sağlama gibi) farklı alanlara odaklanmakta ve planlı bir ulusal istihdam politikası ortaya konulamamaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin istihdama ilişkin düzenlemeleri işsizlik sigortası, kıdem tazminatı, istihdamı artırmaya dönük kredilendirme gibi bir dizi aktif/pasif emek piyasası tedbirinden müteşekkildir. Geleneksel olarak aktif politikalardan uzak kalan emek piyasasında, pasif politikalar daha çok uygulama alanı bulmuştur.

Pasif tedbirlerden biri olan işsizlik sigortası, “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, sağlık ve yeterliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir

⁸ Yasal olarak 45 saat olan haftalık çalışma süresi, fiilen yaklaşık 52 saattir. Bkz. *The World Bank. Turkey Labor Market Study, The International Bank for Reconstruction and Development / A World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, April 14, 2006, s.83.*

⁹ *Teknolojik değişim sürecinde açık iş ve işsizlerin nitelikleri arasında ortaya çıkan uyumsuzluklar giderilememektedir. Mesleki eğitim ve vasıf kazandırma faaliyetleri yetersiz kalmaktadır.*

kaybını belli ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniğiyle faaliyet gösteren zorunlu bir sigortadır” biçiminde tanımlanmaktadır (TBMM, 1999: 2). Buna göre işsizlik sigortası kapsamında geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya, ücret gelirinin yerine geçmek üzere işçi, işveren ve devletten kesilen işsizlik sigortası primleri ile oluşturulmuş olan işsizlik fonundan, işsizlik ödeneği adı altında parasal bir yardım yapılması amaçlanmaktadır (Güzel, 2000: 820, 827). Ancak İşsizlik Sigortası Fonu’nda yüksek miktarda para birikmesine rağmen işsizlik ödeneği almaya hak kazanma koşulları ağır olduğu için, işsizlerin büyük bir kısmı bu haktan yararlanamamaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 33. maddesinde düzenlenen ve Ağustos 2003 tarihinden itibaren yürürlükte olan Ücret Garanti Fonu, işsiz kalan çalışanlara belli bir ödeme yapılması için tasarlanmıştır. Tahsilatı SSK tarafından yapılarak İşsizlik Sigortası Fonu’na aktarılan primler ile finanse edilen Ücret Garanti Fonu işveren için aciz vesikası alınması, işverenin konkordato ilan etmesi veya iflası nedeni ile ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarının otuz gün içinde başvurmaları halinde kendilerine ödenmesinden ibarettir (İŞKUR, 2007: 2).

4857 sayılı İş Kanunu’nun 65. maddesinde düzenlenmiş olan kısa çalışma ödeneği, işin geçici olarak durması ya da kısa çalışma hallerinde çalışanlara belli bir ödeme yapılması için tasarlanmıştır. Buna göre genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerinde işin geçici olarak en az dört hafta durması veya kısa çalışma hallerinde, işçilere çalıştırılmadıkları süre için, en fazla üç ay süreyle, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından yapılan tespit işleminden sonra İşsizlik Sigortası Fonu’ndan ödeme yapılmaktadır (İŞKUR, 2007: 2). İşsiz kalma durumunda işçilere belirli bir süre gelir sağlanması ve sosyal güvenliğe ilişkin primlerinin yatırılmasından ibaret olan iş kaybı tazminatı ise 4046 sayılı Yasa ile düzenlenmiştir. Buna göre iştirakler hariç özelleştirme kapsamına alınan kamu kuruluşlarında bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken kanunda sayılan nedenlerden biriyle iş akdi sona eren işsizlere, “iş kaybı tazminatı” adı altında belli bir tazminat ödenmektedir (İŞKUR, 18 Aralık 2007: 1). 4857 sayılı İş Kanunu’nun 17. maddesindeki ihbar tazminatı düzenlemesine göre belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinde hem işveren hem de işçi tarafı ilgili tarafa feshi önceden bildirmek zorundadır. İşçinin kıdemine göre bildirim süresi 2 ile 8 hafta arasında değişmektedir. Bildirim şartına uymayan taraf, bildirim süresine ilişkin ücret tutarında tazminat ödemek zorunda kalmaktadır (TBMM, 2003: 9-10).

1936 yılında 3008 sayılı ilk İş Kanunu ile uygulanmaya başlanan ve günümüzde de uygulaması devam eden kıdem tazminatı, önemli bir emek piyasası düzenlemesi olarak kabul edilebilir. 4857 sayılı İş Kanunu’nun geçici 6. maddesine göre bir “kıdem tazminatı fonu” oluşturulacağı, fonun oluşturulmasına ilişkin kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdem tazminatlarının bir önceki (1475 sayılı) İş Kanunu’nun ilgili hükümlerine göre hesaplanacağı belirtilmiştir.

Böylece işçinin hizmet sözleşmesi kanunda belirtilen şekillerden biri ile sona ermişse işçinin işyerinde çalıştığı her bir yıl için en son ayda hak ettiği devamlılık arz eden ücret toplamının brüt tutarı kadar işçiye ödeme yapılmaktadır (Korkmaz, Mahiroğulları, 2007: 118-120). Emek piyasalarında pasif önlemlere verilen yaygın örneklerden kıdem tazminatı ile ilgili olarak literatürde çeşitli değerlendirmeler bulunmaktadır. Türkiye için kıdem tazminatı gibi bir istihdam koruma düzenlemesinin istihdama etkisinin, ekonomik yapıdan ve emek piyasasındaki diğer oluşumlardan bağımsız biçimde ele alınması doğru olmayacaktır (Ercan, 2006: 59-61). DB, IMF gibi küresel kuruluşlar ve AB'nin ilgili organları yayınlarında, pasif emek piyasası tedbirlerine dikkat çekerek Türkiye'de işe alım ve çıkarmanın maliyetlerinin yüksek olduğunu iddia etmekte, emek piyasalarının esnekleştirilmesini telkin etmektedir¹⁰. Ancak Türkiye emek piyasasında, bu iddiaların yersiz olduğunu gösteren birçok özellik söz konusudur. Bu durum, kayıt dışı sektörün yaygınlığı, emeğin kazanımlarını yontan krizler, yeni İş Kanunu ile getirilen düzenlemeler, sendikalaşma oranında düşüş gibi unsurlara dikkat çekilen, istihdam hedefleri açısından Türkiye'nin durumunun değerlendirildiği bölümde tartışılmaktadır.

Türkiye'de aktif emek piyasası tedbirleri son dönemde artan bir biçimde uygulama alanı bulmaktadır. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Türkiye'de aktif emek piyasası tedbirlerinin uygulayıcısıdır. İŞKUR tarafından uygulanmakta olan işgücü yetiştirme kursları çerçevesinde istihdam garantili mesleki eğitim programları, kendi işini kurmak isteyenlere yönelik programlar, özürülülere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri, eski hükümlülerin mesleki eğitimlerine yönelik çalışmalar ve işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlere verilen eğitimler başlıca aktif emek piyasası tedbirleri olarak sıralanabilir. Ayrıca İŞKUR, iş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri de yürütmektedir (Uşen, 2007: 85-90).

Aktif emek piyasası tedbirlerinden biri olarak 2003-2006 yılları arasında Türkiye ve AB'nin ortak finansmanı ile İŞKUR tarafından işsizlikten daha fazla etkilenen grupların istihdam edilebilirliğini artırmak, iş arayan kesim için bilgilendirme ve danışmanlık faaliyetinde bulunmak ve açık işlere göre iş arayanların becerilerini uyumlaştırmak amacıyla Aktif İşgücü Piyasası Programları Projesi yürütülmüştür (YPK, 2006: 74).

İŞKUR, aktif emek piyasası politikalarının daha etkin uygulanması amacıyla Türkiye ve DB'nin finansmanı ile İstihdam ve Eğitim Projesi'ni hayata geçirmiştir. Ayrıca özelleştirme sonrası ortaya çıkması muhtemel işsizliği önlemek ve/veya işsizliğin süresini kısaltmak amacıyla İşgücü Uyum Programı, Özelleştirme Sosyal

¹⁰ Bkz. *Commission of the European Communities, Turkey 2007 Progress Report, Commission Staff Working Document, Brussels, 06 November 2007, s.27; The World Bank Independent Evaluation Group, The World Bank in Turkey, 1993-2004: An Independent Evaluation Group (IEG) country assistance evaluation, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Published, 2006, ss.21-23.*

Destek Projesi, Toplum Yararına Çalışma Projesi ve Bilişim Çırakları gibi programlar da İŞKUR tarafından uygulamaya konulmaktadır (Uşen, 2007: 85-86).

Aktif emek piyasası politikaları çerçevesinde yatırım ve istihdamın özendirilmesine ilişkin destekler de söz konusudur. Küçük ve Orta Ölçekli Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) aracılığı ile yürütülen ve çoğunlukla kalkınmada öncelikli bölge ve illeri kapsayan bu desteklerin çoğu, işverene yönelik teşvikler biçimindedir. Örneğin buldukları bölgeye göre belirli sayının üstünde işçi çalıştıran işletmeler kurumlar vergisi, gelir vergisi, gelir vergisi stopajı ve sigorta primleri konusunda indirim uygulamasından faydalanmakta ya da bu yükümlülüklerden muaf tutulmaktadır. Belirli alanlarda yatırım yapacak olan işletmelerin elektrik enerjisi giderlerinin (çalıştırılacak işçi sayısına göre) %20 ile %50 arasında değişen oranlardaki kısmı hazine tarafından karşılanmaktadır. Belirli alanlarda yatırım yapmak şartı ile işletmelere bedelsiz yatırım yeri tahsis edilmektedir. Nihayet belirli bölgelerde çalışanların ücretlerinden kesilen damga vergisi ve gelir vergisi iki yıl süre ile ertelenebilmektedir (Korkmaz & Mahiroğulları, 2007: 127-133).

KOSGEB, İŞKUR ve Türkiye Vakıflar Bankası işbirliği ile uygulanan kredi programı çerçevesinde faizi KOSGEB tarafından ödenen “faiz destekli istihdam kredisi” ile şartları sağlayan herhangi bir işletmeye, 100 bin YTL’yi geçmemek üzere her istihdam edilen kişi başına, 20 bin YTL faizsiz kredi verilmektedir. İşe alınan kişi, meslek lisesi ya da meslek yüksekokulu mezunuysa kredi miktarı 40 bin YTL’ye, yüksek lisans ya da doktora mezunuysa 50 bin YTL’ye çıkmaktadır. Bu kredinin %40’ı kalkınmada öncelikli bölgelere, %50’si ise KOBİ’lere ayrılmıştır (Radikal, 9 Aralık 2007: 15).

Nihayet emek piyasasındaki olumsuzlukları gidermek üzere 2008 yılında İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun adı ile İstihdam Paketi olarak bilinen yeni bir yasal düzenleme yapılmıştır. Emek piyasalarında esnekliği artırıcı önlemler içeren bu düzenlemeyle, özellikle özel sektör işverenlerinin sosyal sorumluluklardan ve vergi yükünden kaynaklanan maliyetlerini azaltacak tedbirler yürürlüğe konulmuştur. Ayrıca düşük kadın istihdamını artırmak ve genç işsizliğini azaltmak için kadın ve genç istihdamında işverenin yükümlülüklerinin bir kısmını devletin üstlenmesi öngörülmüştür (TBMM, 2008: 1-17). Ancak yürütülen tüm çalışmalara rağmen emek piyasasına ilişkin sorunlarda istikrarlı bir düzelme sağlanamamaktadır.

III– Türkiye Emek Piyasasının Avrupa Birliği Emek Piyasalarına Entegrasyonu

Küresel açıdan ve siyasi alanda uygun ortamın oluşması ile uluslararası kapitalist eklemelenmenin bir ayağı olarak Türkiye'nin 1980 yılında başlayan sosyoekonomik yeniden yapılandırılması, 1959 yılında başlayan AB üyelik süreci ile birleşmiştir. Türkiye, karma ekonomik anlayıştan serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinin gerektirdiği politika ve programlar ile AB üyelik sürecinin gerektirdiği politika ve programların iç içe geçtiği bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Özellikle 1995 yılında, Türkiye ve AB arasında oluşturulmuş olan gümrük birliğinden itibaren ilişkiler ve tam üyelik süreci aşama aşama hızlanarak 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerinin başladığı yeni bir sürece girmiştir. Türkiye'de 1990'lı yıllarda ivme kazanan AB üyelik sürecinde, uygulanmakta olan düzenlemelerin içeriği ve derinlik kazanan piyasa ekonomisinin yansımaları emek piyasasında ortaya çıkan sonuçların nedenlerine ışık tutacaktır.

Türkiye'nin 1999 yılında AB'ye aday ülke ilan edilmesi ile başlayan süreçte istihdam konusunda işbirliği süreci de başlamıştır. Emek piyasası ve istihdam politikalarında AB'ye uyum süreci işlemektedir. Bu süreçte kademeli geçişle istihdam politikalarının ve ilgili kurumların AİS'ye uyumlu hale getirilmesi amaçlanmaktadır (Selamoğlu & Lordoğlu, 2006: 215).

3.1 – Emek Piyasası ve İstihdam Politikalarında Uyum

İstihdama ilişkin yıllık planlar, planların izlenmesi, kontrol edilmesi ve yeni eklerde bulunulması biçiminde bir işleyişin söz konusu olduğu AİS'ye, aday ve üye ülkelerin uyum süreci, Türkiye açısından da işlemektedir. Bu süreçte öncelikli konu Türkiye'nin AİS'ye uyum sağlama sürecinin etkin kılınmasıdır. AİS'ye uyum sağlama sürecinin koordinatörlüğü 2003 yılında çıkarılan Türkiye İş Kurumu Yasası ile İŞKUR'a verilmiştir. Bu bağlamda İŞKUR, iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra emek piyasasının izlenmesi ve emek piyasası bilgi sisteminin oluşturulması, iş yaratmaya yönelik tedbirlerin alınması, işgücüne vasıf kazandırma, işbaşında eğitim, meslek ve kariyer danışmanlığı gibi aktif emek piyasası önlemlerinin alınmasını ve işsizlik sigortası, ücret garanti fonu kapsamındaki uygulamalar, iş kaybı tazminatı gibi pasif emek piyasası tedbirlerinin uygulanmasını sağlamaktadır (Korkmaz & Mahiroğulları, 2007: 106). Böylece İŞKUR, mesleki yeterlikler ve meslek eğitimi ile ilgili görevlerin toplandığı bir kuruma dönüştürülmüştür.

AB'ye katılım sürecinde, AİS'ye uyum çalışmaları kapsamında ilk olarak emek piyasasını tüm özellikleriyle ortaya koymak amacıyla 2003 yılında İŞKUR

koordinatörlüğünde hazırlanmış olan İstihdam Durum Raporu¹¹ Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. İstihdam konusundaki önceliklerin ve izlenecek politikaların belirlendiği Ortak Değerlendirme Belgesi ise henüz oluşturulmamıştır.

AB'ye uyum sürecinde emek piyasası düzenlemelerinin uzlaşmayla gerçekleştirilmesi amacıyla, Türkiye ve AB'nin ortak finansmanı ile ÇSGB tarafından yürütülen Sosyal Diyalog Projesi, 1 Şubat 2006 tarihinde başlatılmıştır. Bu proje ile AB müktesebatına uyum sağlanması, müktesebatın uygulanma sürecinin hızlandırılması, her düzeyde sosyal diyalogun güçlendirilmesi ve üyelik öncesi ve sonrası AB sosyal politikaları çerçevesindeki yükümlülüklere hazırlanılması amaçlanmaktadır (YPK, 2006: 174-175).

Avrupa Komisyon'u tarafından her yıl yayımlanan ilerleme raporlarında AB üyelik sürecinde Türkiye'nin emek piyasası açısından durumu incelenmektedir. 2008 İlerleme Raporu'na göre iki numaralı müzakere başlığı olan İşçilerin Serbest Dolaşımı konusunda uyum başlangıç aşamasında olup ilerleme sınırlıdır, idari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir. Avrupa İstihdam Hizmetleri (European Employment Services, EURES) ağına katılım hazırlıkları için ilave çabalar gerekmektedir. Avrupa sağlık sigortası kartı uygulamasına yönelik hazırlıklarda ilerleme olmamıştır (Commission of the European Communities, 2008: 40).

On dokuz numaralı müzakere başlığı, İstihdam ve Sosyal Politika konusunda ise Türkiye İstihdam Paketi, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) gibi bazı yasal düzenlemeleri yapmıştır. Bununla birlikte bu alanda hala birçok sorunun söz konusu olduğu görülmektedir:

- Çocuk işçiliği konusunda bazı sorunlar devam etmektedir. İş Kanunu, 18 yaş altı çocukların gece çalıştırılmasını sadece sanayi sektörü için yasaklamakta, 50'den az işçi çalıştıran tarım işletmelerinde çalışan çocuklar için bir koruma getirmemekte, çocukların sanatsal ve kültürel faaliyetlerde ve medyada çalıştırılmasını düzenlememekte ve sokaklarda çalışan çocuklar meselesini de ele almamaktadır.
- İş sağlığı ve güvenliği konusunda mevcut mevzuat kamu sektöründe çalışan işçileri ve özel sektörde çalışan işçilerin bir kısmını kapsamamaktadır. Ayrıca ölümcül iş kazaları ve hastalıklar özellikle tersaneler başta olmak üzere önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu yüzden mevzuatın uygulanması için, bilinçlenmenin artırılması, eğitim ve teftiş kurumlarının kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir.
- Sosyal diyalog konusunda Ekonomik ve Sosyal Konsey'in öngörüldüğü gibi düzenli toplanmaması, özerk ve ikili sosyal diyalog yapılarının her

¹¹ Bkz. İnsan Tunalı, **Background Study on Labour Market and Employment in Turkey**, *Turkey Employment Background Study – Final Report*, Turkish Employment Agency, June 27, 2003.

düzeyde kurulamaması gibi çeşitli sorular söz konusudur. Toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin sayısı düşüktür.

- İşçi hakları ve sendikalar konusunda Türkiye'nin önemli eksikleri vardır. Halen uygulanan Sendikalar Kanunu ve TİSGLK'yi ILO ve AB standartlarıyla uyumlu hale getirmeyi amaçlayan yasa tasarısı çıkarılmamıştır. Türkiye, gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın örgütlenme hakkını düzenleyen 5. ve toplu iş sözleşmesi hakkını düzenleyen 6. maddelerine ilişkin çekincelerini sürdürmektedir. Ayrıca Türkiye, başta örgütlenme, grev ve toplu iş sözleşmesi hakları olmak üzere, sendikal haklar konusunda AB standartlarının yanı sıra ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine de uymamaktadır.
- Kamu görevlilerinin toplu iş sözleşmeli toplu pazarlık hakkı, Türkiye'nin imzaladığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinin ve ILO'nun ilgili (98 sayılı) sözleşmesinin güvencesinde olmasına rağmen bu hakkın gerçekleştirilebilmesi için gereken yasal düzenlemeler gerçekleştirilmemektedir¹².
- Türkiye, ASF programlarının uygulanmasına Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA) ile hazırlanacaktır. Aralık 2007'de Komisyon'un onayladığı, İnsan Kaynakları Geliştirme Operasyonel Programı istihdam, eğitim ve öğretim ile sosyal içerme alanındaki faaliyetleri desteklemeyi amaçlamaktadır. ÇSGB, programın idaresine yönelik gerekli iç yapılanmayı oluşturmuş ve bu bağlamda personel atamaları ve eğitimi yapılmıştır. Ayrıca IPA'nın İnsan Kaynakları Geliştirme Bileşeni uygulamaya konulmuştur.
- Sosyal içermeye ilişkin SSGSS Kanunu'nun Ekim 2008'de yürürlüğe girmesi ile sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Kırsal kesimde, çalışanlar ve çocuklar arasında yoksulluk riski altında yaşayan nüfusun oranı oldukça yüksektir. Ancak yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele etmek amacıyla hazırlanması gereken Ortak İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum, JIM) konusunda ilerleme yoktur.
- Sosyal koruma konusunda sosyal güvenlik reformunun bir ayağı olan SSGSS Kanunu'nun Ekim 2008'de yürürlüğe girmesi ile biraz ilerleme kaydedilmiştir.
- Ayrımcılıkla mücadele ve eşit fırsatlar alanında çok sınırlı bir ilerleme söz konusudur. Kadınların işgücüne katılımı, istihdam düzeyi ve eğitim imkanlarına erişimi AB ve OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma

¹² "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Büyük Dairesi, tartışmaya yer vermeyecek bir açıklıkla, kamu görevlilerinin toplu sözleşmeli sendika hakkının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinin güvencesinde olduğunu onaylamıştır." Bkz. Mesut Gülmez, "Toplu Sözleşmesiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur", *Radikal İki*, 23/11/2008.

Teşkilatı) ülkeleri arasında en düşük düzeydedir. Ayrıca ırk veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim temelinde ayrımcılığa ilişkin ilgili mevzuatın aktarımı tamamlanmamıştır. Ayrımcılığın önlenmesi ve eşit muamelenin teşviki için etkin ve bağımsız bir “Eşitlik Kurulu” oluşturulması gerekmektedir (Commission of the European Communities, 2008: 22-23, 61-63).

Türkiye'nin emek piyasası ve istihdam politikalarında AB'ye uyum amacıyla tam üyelik müzakere sürecinde şimdiye kadar yaptığı düzenlemelerin yeterli olmadığı ortadadır. Türkiye, AB'ye tam üyelik amacını gerçekleştirmek üzere 2007-2013 döneminde AB müktesebatına uyumun sağlanabilmesi için, diğer alanlarla birlikte emek piyasasının entegrasyonuna ilişkin düzenlemeleri de içeren bir program hazırlamıştır. Türkiye için “AB yol haritası” olarak nitelendirilebilecek bu program kapsamında İşçilerin Serbest Dolaşımı, İstihdam ve Sosyal Politika gibi emek piyasası ile ilgili alanlarda çeşitli düzenlemelerin yapılması öngörülmektedir (Kriter, 2007: 24-28). Ortaya konulan bu amaç ve hedeflerden de anlaşılacağı üzere 2013 yılına kadar diğer müzakere başlıkları ile birlikte emek piyasasına ilişkin başlıklarda ve istihdam politikalarında da AB ile eşgüdümün sağlanması hedeflenmektedir. Ancak bu alanlarda yapılması taahhüt edilen düzenlemelerin büyük bir kısmı çıkarılmamıştır. Ayrıca bu başlıklarda henüz müzakereler de başlamamıştır (Kriter, 2008: 32-36).

3.2 – İstihdam Hedefleri Açısından Türkiye'nin Durumu

AİS çerçevesinde ortaya konulan, Lizbon ve Stockholm hedefleri olarak bilinen 2010 istihdam hedeflerine göre Türkiye'nin durumu, bezer AB ülkeleri ile karşılaştırmalı bir biçimde Tablo 3'te ortaya konulmuştur. Türkiye, AB'ye aday ve üye ülkeler arasında istihdam oranı, kadın istihdam oranı ve yaşlı istihdam oranı hedeflerine en uzak ülkelerden biridir. Son on yıllık dönem incelendiğinde Türkiye'de bu üç hedefe ulaşma konusunda herhangi bir ilerleme sağlanmadığı aksine gerilemenin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu çerçevede temel sorun, istihdam oranlarının gerilemekte oluşudur. Tablo 3'den görüldüğü üzere hem oran olarak hem de ilerleme performansı açısından benzer AB üyesi ülkelerden ve AB genelinden çok daha olumsuz veriler söz konusudur. Küresel finans krizinin söz konusu olduğu 2008-2009 döneminde ise Türkiye ile birlikte birçok ülkede istihdam oranlarında azalışlar gerçekleşmiştir. Bu dönemde istihdam oranı Türkiye ve Yunanistan'da 0.6, AB genelinde 1.3 ve İspanya'da 4.6 puan azalırken, Polonya'da 0.1 puanlık küçük bir artışla sınırlı kalmıştır (EC, 2010: 64, 197).

Tablo 3: Türkiye, Polonya, Yunanistan, İspanya ve Avrupa Birliği İstihdam Oranları (2009) ve Lizbon ve Stockholm'de Belirlenen 2010 İstihdam Hedeflerine Göre İlerleme Durumu

	İstihdam Oranı(%)			Kadın İstihdam Oranı(%)			Yaşlı İstihdam Oranı(%)		
	2009	2000-2009 Değişim	2010 Amacına Uzaklık	2009	2000-2009 Değişim	2010 Amacına Uzaklık	2009	2000-2009 Değişim	2010 Amacına Uzaklık
Türkiye	44.3	-4.5	25.7	24.2	-1.6	35.8	28.2	-8.1	21.8
Polonya	59.3	4.3	10.7	52.8	3.8	7.2	32.3	3.9	17.7
Yunanistan	61.2	4.8	8.8	48.9	7.3	11.1	42.2	3.3	7.8
İspanya	59.8	3.5	10.2	52.8	11.5	7.2	44.1	7.1	5.9
AB	64.6	2.4	5.4	58.6	4.9	1.4	46.0	9.1	4.0
2010 Amacı	%70			%60'ın üstü			%50		

Kaynak: EC, **Employment in Europe 2010**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, 2010, ss.64, 197.

AB üyesi ülkeler arasında istihdam hedefleri konusunda durumu Türkiye'ye benzer ülkelerden biri, geçiş ekonomilerinden Polonya'dır. Ancak Türkiye'nin aksine Polonya'nın istihdam hedeflerine ulaşma konusunda ilerleme performansının önceki döneme göre iyileştiği görülmektedir. 1997-2003 yılları arasındaki dönemde istihdam oranının 7.7 puan düştüğü Polonya'da, AB üyeliğinin gerçekleştiği 2004 yılından itibaren istihdam oranı 3.3 puan artmıştır (EC, 2007: 24, 306-315). 2000'li yıllarda özellikle İspanya olmak üzere tüm AB üyesi ülkelerin emek piyasalarında ortaya çıkan görece olumlu eğilimlerin, küresel finans krizinin söz konusu olduğu 2008 yılından itibaren değişmeye başladığı görülmektedir. İşsizlik konusunda riskli ülkelerden biri olarak kabul edilen İspanya'da emek piyasası göstergeleri bozulma eğilimine girmiş ve İspanya, kısa süre içinde işsizlik oranlarında Birlik düzeyinde en yüksek artışların ortaya çıktığı ülkelerden biri durumuna gelmiştir. İş kayıpları ve istihdamda gerileme konusunda da İspanya, AB içinde en olumsuz verilerle karşı karşıya kalan ülkelerden biri konumundadır (EC, 2009: 3-11). İspanya'da 2009 yılında istihdam oranı 4.6 puan düşerek %59.8 düzeyine inmiş, işsizlik oranı ise 6.7 puan yükselerek %18 düzeyine çıkmıştır (EC, 2010: 174).

Türkiye'de uygulanmakta olan neoliberal ekonomi politikaları büyüme, enflasyonun kontrol altına alınması, mali disiplini sağlama gibi alanlara odaklanmış durumdadır. Böylece Türkiye 2000'li yıllarda enflasyon, büyüme gibi makroekonomik göstergelerde olumlu bir gelişme sergilemiştir. Bu süreçte enflasyon %10 düzeyinin altına çekilmiş, mali disiplin sağlanmış ve istikrarlı bir büyüme süreci yakalanmıştır. Ancak istihdam ve işsizlik ile ilgili göstergeler, diğer bazı alanlardaki iyileşmenin emek piyasasında görülmediğini ortaya koymaktadır. Hatta emek piyasasına ilişkin göstergeler 2000 yılına göre daha olumsuz bir tablo sergilemektedir. 2000 yılına göre 2009 yılında İKO ve genel istihdam oranı ile tüm yaş gruplarında ve hem kadınlar hem de erkeklerde istihdam oranı düşmüş, işsiz sayısı ve genel işsizlik oranı ile kadın, erkek ve genç işsizlik oranları artmıştır. Dolayısıyla bu dönemdeki sosyoekonomik politika ve programların yumuşak karnının emek piyasası ya da istihdam ve işsizlik olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

Türkiye'de sendikalar, asgari ücret yasası, işçi devir maliyetlerinin yüksek olması, işsizlik sigortası gibi emek piyasası oluşumlarından dolayı ücretlerin aşağı doğru esnek olmadığı, bu yüzden "işsizlik varsa ücretler düşecek, böylece istihdam artacaktır" biçimindeki neoliberal öngörünün işlemediği iddia edilmektedir. Ancak Türkiye emek piyasasının esnek olmadığı iddiasının yersiz olduğuna işaret eden olgular söz konusudur. Uluslararası karşılaştırmalar Türkiye'de emek maliyetlerinin yüksek olmadığını ve düşük ücretlerle emek maliyetlerinin rekabetçi bir düzeyde tutulduğunu göstermektedir. Kayıt dışı istihdamın yaklaşık %50 olduğu Türkiye'de kayıt dışı sektörlerde esnekliğin ötesinde kuralsızlığın egemen olduğunu belirtmek gerekmektedir (Bakır vd., 2009: 41-42; Sapançalı, 2008:19-22). 4857 sayılı İş

Kanunu ve sonrasında çıkarılan emek piyasasına ilişkin mevzuat ile getirilen kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, ödünç iş ilişkisi gibi birçok esnek düzenleme söz konusudur. Ayrıca kriz dönemlerinde ücret ayarlanabilirliğinin oldukça yüksek olduğu, çeşitli çalışmalarla ortaya konulmuştur (Onaran, 2007: 3; Tunçcan Ongan, 2004: 132-135). Bu özelliklere sendikalaşma oranlarındaki düşüşler (Çelik & Lordoğlu, 2006: 14, 20, 27) ve iş güvencesinin kapsamının sınırlı olması da eklenebilir. Bu unsurlar, ilgili emek piyasası oluşumlarının istihdam artışı önünde engel olarak nitelendirilmeyeceğini göstermektedir.

Diğer taraftan hem AB hem de IMF, DB gibi küresel kuruluşlar tarafından emek piyasalarındaki sorunların çözümü için telkin edilen neoliberal düzenlemelerin emek piyasalarında ve sosyoekonomik yapıda yarattığı tahribata dikkat etmek gerekir. DB ve IMF destekli “istikrar” programlarıyla yeniden yapılandırılan Türkiye gibi ülkeler çokuluslu şirketler açısından ucuz emek, yüksek kar, ihracat pazarı ve spekülâtif finansal yatırım alanı olarak kabul edilmektedir. Bunun gerçekleşebilmesi için (çeşitli düzenlemelerle sağlanan geniş hareket alanı içinde) çokuluslu şirketlerin emek, doğal kaynaklar ve finansal piyasaları sömürmesi için elverişli koşulların var olduğu bir ekonomik yapı yaratılmaktadır (Odekon, 2005: 28-29). Türkiye ekonomisinin dışa açıklık oranının 2000-2005 yılları arasında %40’tan %53’e çıktığı, emek piyasasının dünya emek piyasaları ile eklememesi sürecinde, emek piyasası çok katmanlı bir yapıya dönüşmekte (bölümlenmekte) ve çalışma ilişkileri parçalanmaktadır. Türkiye uygulanmakta olan neoliberal ekonomi politikalarının bir gereği olarak ticaret, sermayenin dolaşımı ve borçlanma yoluyla küresel ekonomiye eklemelenmiştir. Bu yapılanma emek piyasasının işleyişinde dışsal ve içsel katman olarak ikili bir yapı ortaya çıkarmıştır. Dış katman olarak nitelendirilen dünya emek piyasaları ile iç katman olarak nitelendirilen Türkiye emek piyasasının eklememesi, uyum değişkeni haline getirilen ucuz işgücü aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu işgücü de genellikle kayıt dışı istihdam edilen işgücüdür. Dolayısıyla emek piyasasının içsel katmanının ticaret, sermayenin dolaşımı ve borçlanma yoluyla dışsal katmanlarla eklemelenmeye uyarlanmış olması, “piyasa mantığının emek piyasasında yaygınlaştırıldıkça, yani emek piyasası esnekleştirildikçe, ekonomik alandaki risklerin iş ilişkisi aracılığıyla aktif nüfusa aktarımının yollarının açıldığı” anlamına gelmektedir (Erdut, 2006: 5-17).

Kronik işsizlik, düşük istihdam ve İKO gibi emek piyasası sorunlarının emek piyasasında alınacak deregülasyon ve esneklik temelli önlemlerle çözülmeye çalışılması sonucunda gelir dağılımı adaletsizliğinin ve yoksulluk düzeyinin daha da artması muhtemeldir. Emek piyasası sorunlarının esneklik temelli önlemlerle çözülmeye çalışılması, bu sorunların gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksullukla ikame edilmeye çalışılması anlamına gelecek ve bu durumda toplumda daha geniş önlemlere ihtiyaç duyulacaktır (Uşen, 2007: 130). Örneğin Türkiye’de, neoliberal ağırlıklı düzenlemelerin uygulandığı dönemde ortaya çıkan görece yüksek işsizlik oranları, düşük istihdam oranları ve yoksulluk olgularından dolayı devlete, ironik bir

biçimde neoliberal anlayışın karşı çıktığı yeni sorumlulukların yüklenmiş olması bu çerçevede değerlendirilebilir.

AB ülkeleri arasında kurumsal miras, politik, kültürel ve sosyoekonomik koşullardan kaynaklanan ciddi farklılıklar söz konusudur. Örneğin İngiltere'deki neoliberal anlayış ile Almanya ve diğer Kıta Avrupası ülkelerindeki deregülasyon anlayışı arasında önemli farklılıklar vardır. Yine de tüm neoliberalizm varyantlarının iki genel özelliği ortaya konulabilir. İlk olarak monetarist düşük enflasyon doktrini ile uyuşan bir mali politikanın söz konusu olduğu makroekonomik şartlar sağlanmaktadır. İkinci olarak deregülasyon, esneklik ve özelleştirme politikaları ile uyumlu bir mikro ekonomik perspektif oluşturulmaktadır. (Bieling, 2003: 54). Neoliberal politikaların istisnalar olmak kaydıyla uygulamada olduğu günümüzde, sadece AB değil tüm dünya ülkeleri tarihsel olarak en ciddi ekonomik krizlerden biri ile karşı karşıyadır. Bu krizden çıkış için de neoliberal politikaların uygulayıcısı konumundaki hükümetler ve uluslararası kuruluşlar neoliberal anlayışın karşı olduğu kamu müdahalesi seçeneğine başvurmuştur. Bugün ortada duran soru hem üye ülkeler hem de Türkiye gibi aday ülkelere AB tarafından telkin edilen ve uygulatılan neoliberal politikalar iflas etmişken AB ve diğer küresel kuruluşların neoliberal politikalarda ısrar edip etmeyeceği veya neoliberal temelli politikaların nasıl yeniden biçimlendirileceğidir.

3.3- Emek Piyasası ve İstihdam Politikalarında Uyumun Muhtemel Sonuçları

Türkiye'nin tam üyelik müzakere sürecinde AB'ye katılım amacı ile gerçekleştirmesi gereken düzenlemeler, Kopenhag Kriterleri olarak nitelendirilmektedir. Bu çerçevede politik kriterler, ekonomik kriterler ve topluluk mevzuatının benimsenmesi kriteri esas alınarak çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. Böylece sosyoekonomik yapı kapsamlı bir dönüşüm sürecine sokulmuştur. İçinde bulunulan dönemde Türkiye 35 başlıkta kendi sosyoekonomik yapısını AB'ye uyum amacı ile dönüştürmeye yönelik düzenlemeler yapmaktadır. Şüphesiz bu düzenlemeler dolaylı ya da dolaysız olarak emek piyasasını da etkilemektedir. Doğrudan emek piyasası ile ilgili olabilecek olan müzakere başlıkları işçilerin serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisi, ekonomik ve parasal politika, istihdam ve soysal politika ve işletmeler ve sanayi politikası başlıklarıdır. Bu noktada Türkiye'nin AB'ye uyum amacıyla yaptığı düzenlemelerin oldukça ağır ilerlediğini belirtmek gerekmektedir.

Birliğe tam üyeliğin ve emek piyasasında uyumun AB ve Türkiye açısından doğuracağı çeşitli ve karmaşık sonuçlar olacaktır. Daha önce sağlanan gümrük birliğinin ötesinde bir sosyoekonomik bütünleşmenin AB ve Türkiye açısından yaratacağı ekonomik, sosyal ve siyasi etkilerin ortaya konulması zordur. Kültürel ve politik etkilerinin yoğun olacağı öngörülen Türkiye'nin tam üyeliğinin, "Hıristiyan kulübü" gibi çeşitli eleştirilerle karşı karşıya kalan AB'de politik açıdan rahatlamaya

yol açabileceği düşünülebilir. Ayrıca Türkiye'nin tam üyeliği Avrupa'da güçlenen aşırı sağa karşı farklılıkların bir arada yaşaması ve kültürel çeşitlilik ülküsüne de hizmet edebilecektir.

Nüfus ve ekonomi açısından Avrupa'nın büyük ülkelerinden biri olan Türkiye, AB ülkeleri için üretici ve tüketici piyasaları açısından da çeşitli etkiler doğurabilir. AB menşeli üreticiler için Türkiye, yoğun nüfusu ile ciddi bir tüketici kitlesi barındırmanın yanı sıra görece düşük emek maliyetleri ve esnek emek piyasası ile üretici maliyetlerinin düşürülmesinde çekim merkezi olabilir. Ancak 24 Ocak kararlarının alındığı 1980 yılından itibaren özellikle küresel kuruluşlar ve AB'nin desteği ile neoliberal anlayış temelinde yapılandırılmış olan zayıf sosyal yapının, uzun erimde Birlik içindeki görece güçlü sosyal yapı ve yüksek emek standartlarını baskı altına alacağı, özellikle düşük vasıf gerektiren sektörlerde işsizlik yaratabileceği açıktır.

2004 ve 2007 yıllarında AB'ye üye olan ülkelerin deneyimleri Türkiye için son derece önemlidir. Bu ülkelerin üyelik sürecinde ve üyelik gerçekleşikten sonra emek piyasalarına etki eden unsurlar, Türkiye açısından da değerlendirilebilir. Yeni AB üyesi ülkelerde, üyelik ile birlikte doğrudan yabancı yatırım miktarında artış söz konusu olmuştur (Kesici, 2009: 394). Geçiş ekonomilerinin önemli miktarda doğrudan yabancı yatırım çekmesinin temelinde AB üyeliğinin yer aldığı düşünülmektedir. Diğer AB üyesi ülkelerin yanı sıra ABD, Japonya ve Rusya gibi ülkelerden de doğrudan yabancı yatırım alınmasının nedenleri AB üyeliğinden dolayı istikrarlı bir ekonomik yapının ortaya çıkmış olması, AB pazarı içinde mal ve hizmetlerin serbest dolaşımından faydalanmaları ve AB standartlarında yatırım olanakları sağlamalarıdır (Svejnar, 2006: 14). Türkiye'nin yöneldiği iktisadi yapı içinde doğrudan yabancı yatırımların ekonominin gelişimi, istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması gibi önemli katkılar sağladığı bilinmektedir. Türkiye, AB üyeliği ile doğrudan yabancı yatırımları artırmayı başarabilir ve gelen yabancı sermayeyi reel sektöre kanalize edebilirse, yatırımlar ile istihdam etkileşimini güçlendirebilecektir.

Ekonomide ihracatın artırılması hem büyüme hem de istihdamı artırma açısından yaşamsal önemdedir. Yeni AB üyesi ülkelerin üyelik sürecinde diğer AB ülkeleri ile olan ticaret hacmi artmıştır. Ayrıca AB üyeliği ve dolayısıyla gümrük birliği gerçekleşikten sonra AB ile geçiş ekonomileri arasındaki ticaret hacminin daha da büyüdüğü tahmin edilmektedir (Kesici, 2009: 394-395). Türkiye ise, 1995 yılından itibaren AB ile gümrük birliği oluşturduğu için ticari entegrasyonda önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Gümrük birliği gerçekleşikten sonra ticaret hacminin ve GSYİH içinde ihracatın payının oldukça yükselmiş olduğu görülmektedir. Bu süreçte malların serbest dolaşımı konusunda AB ve Türkiye piyasaları önemli düzeyde eklenmiştir. Öyle ki Türkiye bu alanda yeni AB üyelerinden ve aday ülkelerden daha yüksek bir entegrasyon derecesine ulaşmıştır (Belke, 2004: 3). Ancak Türkiye'de ihracat artışından dolayı elde edilen üretim artışlarının arkasındaki temel sektörler, sermaye/teknoloji yoğun üretim yapan sektörlerdir

(Kesici, 2010: 21-22). Bu durumda sermaye/teknoloji yoğun sektörlerin vasıflı emek ihtiyacı doğrultusunda emek arzının yönlendirilmesi ve eğitim, yeniden eğitim gibi faaliyetlerin organizasyonu ile istihdam desteklenebilir. Diğer taraftan planlı bir istihdam politikası ile emek yoğun sektörlerin ihracatı desteklenerek ihracat ile istihdam arasındaki etkileşim güçlendirilebilir. Bu çerçevede kamunun reel sektöre yatırım yapması bir seçenek olarak elde tutulurken, bölgesel yatırım ve istihdam teşviklerinin kapsamının genişletilmesi, teşviklerden yararlanma süresi ve ölçütlerine ilişkin koşulların, ihracata dönük üretim yapan sektörler düşünülerek yeniden ele alınması, olumlu sonuçlar doğurabilir.

Türkiye'nin emek piyasası, istihdam ve işsizlik açısından en önemli eksiklerinden biri planlı bir ulusal istihdam politikasının olmamasıdır. AB, bu eksikliği 1990'lı yıllarda yaşamaya başlamış ve ortaya çıkan emek piyasası sorunlarının doğurduğu sıkıntıları gidermek için ağırlık aktif emek piyasası politikalarında olmak üzere bir dizi aktif ve pasif emek piyasası tedbiri bileşiminden meydana gelen AİS'yi oluşturmuş ve bu çerçevede üye ülkelerin önüne somut istihdam hedefleri koymuştur. AİS'nin ülkelerin öznel koşullarına göre uyarlanabilmesi AKY olarak adlandırılmaktadır. Bu çerçevede oldukça uzak olduğu istihdama ilişkin hedeflere ulaşabilmesi için Türkiye'nin, ihtiyacı olan ulusal istihdam politikasını, AKY ile AİS'ye uygun bir biçimde oluşturması gerekmektedir. Çünkü Türkiye emek piyasasında derinleşen sorunların, uygulanmakta olan ekonomik politika ve programların odaklandığı büyüme, enflasyonu düşürme, mali disiplini sağlama gibi ekonominin diğer alanlarındaki iyileşmelerle aşılamayacağı ortadadır.

AB üyelik sürecinde sermayenin, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin engellerin ortadan kaldırılması yönünde çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin müzakereler de devam etmektedir. Ancak tam üyelik gerçekleştiği zaman da serbest dolaşımın kısıtlanması gündemdedir. Türkiye emek piyasasında yaşanan sorunlarla mücadele açısından serbest dolaşımın katkı sağlaması olasıdır. 2004 yılında üye olan 10 ülkenin dokuzuna, 2007 yılının sonunda sınırlarını açan AB ülkelerinin, Türkiye için de makul bir geçiş sürecinden sonra sınırlarını açmaya ikna edilmesi gerekmektedir. Ancak 2007 yılında gerçekleşen serbest dolaşımın tahmin edildiği ölçüde Birlik içi emek mobilitesine yol açmadığı, AB'nin resmi raporları ile ifade edilmektedir¹³.

AB ile serbest dolaşımın sağlanmasının Türkiye açısından önemli bir dezavantajı da söz konusu olabilecektir: Eğitilmiş nüfus arasında işsizlik oranının yüksek olmasından, ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklardan dolayı beyin göçünün (beşeri sermaye kaybının) daha da yaygınlaşması, Türkiye'nin karşılaşabileceği önemli sorunlardan biridir (Tansel & Güngör, 2004: 1). Ancak tahminlere göre serbest dolaşımın sağlanması durumunda Türkiye'den AB ülkelerine göç,

¹³ Bkz. EC. **Employment in Europe 2008**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, October 2008, ss.111-143.

kamuoyunda tartışılan spekülâtif rakamların altında kalacaktır. İspanya, Portekiz gibi ülkelerin AB'ye üyelik süreçleriyle sosyoekonomik gelişimleri hızlanmış ve serbest dolaşım sağlandıktan sonra tahmin edildiği kadar fazla göç vermemişlerdir. Bu ülkelerin üyelik sürecinde sosyoekonomik açıdan Türkiye ile olan benzerlikleri göz önünde bulundurulursa, böyle bir deneyimin Türkiye için de geçerli olması ve sosyoekonomik gelişmenin göçü frenlemesi olasıdır (Erzan vd., 2004, 14). Bu süreçte Türkiye'nin sosyoekonomik gelişimi, AB tarafından bölgesel kalkınma destekleri ile desteklenebilir.

Daha önce AB'ye üye olan ülkelerde olduğu gibi katılım sürecinde Türkiye, AB'den önemli düzeyde mali ve teknik destek almaktadır. AB kaynaklarında Türkiye'ye yapılmakta olan yardımların amaçları sanayi sektörünün, gümrük birliği sonucu ortaya çıkacak yüksek rekabet ortamına uyum sağlaması amacıyla rekabet gücünü artırmak, Türkiye'nin AB ile alt yapı bağlantısını geliştirmek ve Türkiye ve AB ekonomileri arasındaki gelişmişlik farkını azaltmak olarak sıralanmaktadır (Gençkol, 2003: 162). Yapısal uyum çerçevesinde kullanılacak mali destek ve özellikle ASF aracılığı ile emek piyasasına ilişkin sorun alanları üzerine yoğunlaşılabilir. Ayrıca tarım sektöründeki yapısal dönüşümün emek piyasasına olumsuz etkisinin sınırlanması açısından da bu fonlar önem arz etmektedir.

Mali destek konusunda AB tarafından IPA çerçevesinde 2008 yılında Türkiye'ye 540 milyon € tahsis edilmiştir. Bunun yanında Türkiye, IPA aracılığı ile birçok bölgesel ve yatay programdan faydalanmaktadır. Türkiye'nin kırsal kalkınma konusunda ilerlemenin başlangıç aşamasında olduğu gözlemlenmektedir. Kırsal kalkınma ve tarımdaki dönüşüm konusunda öngörülmüş olan Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Yardım Aracı (Pre-accession Assistance Instrument for Rural Development, IPARD) ile AB, Türkiye'ye destek vermektedir. 2007-2013 Türkiye Kırsal Kalkınma Programı, Şubat 2008'de Komisyon tarafından onaylanmıştır. Bu, IPARD'nin Türkiye'de uygulanmasına yönelik önemli bir adımdır. Ancak AB'ye göre katılım öncesi fonların massedilmesinde gelişme zayıftır. Türkiye'nin bu alana ilişkin kurumlarını güçlendirmesi, proje ve programların kalitesi ile etkinliğini artırması için daha fazla çaba sarf etmesi gerekmektedir (Commission of the European Communities, 2008: 4-5, 52).

İstihdam politikasının yanı sıra sosyal politika açısından da AB ile eşgüdümün sağlanması gerekliliği açıktır. Kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu Türkiye'de çalışanların önemli bir kısmı herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı değildir. Yoksulluk riski altında yaşayan nüfusun oranı, AB'ye üye ve aday ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Kadınların emek piyasasına ve eğitim imkanlarına erişimi kısıtlıdır. Bunun yanı sıra yeniden yapılanma sürecinde işsizlik, yoksulluk gibi sorunlarla karşı karşıya kalan kesimlerin sosyoekonomik politikalarla desteklenmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Ayrıca son dönemde yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele ve sosyal içermeye ilişkin fazla ilerleme kaydedilmemiştir. ILO ve AB standartlarına göre çok daha kısıtlayıcı olan

Sendikalar Kanunu ve TİSGLK'nin demokratikleştirilmesinde çok geç kalınmıştır. Sosyal diyalog konusunda Ekonomik ve Sosyal Konsey oluşturulmasına rağmen özellikle karar sürecinde sosyal taraflar etkisiz kılınmıştır. Nihayet görece az olan sendika üyesi ve toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin oranı daha da düşmüştür.

Türkiye, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nın adil çalışma şartları hakkı, işçi sağlığı ve iş güvenliği hakkı, sendika hakkı, toplu pazarlık hakkı, çalışan kadınların korunması, bedensel ya da zihinsel özürülülerin mesleksel eğitimi hakkı ve mesleksel ve yeniden uyum hakkı maddelerine çekinceler koyarak onaylamıştır (Çelik, 2005: 2). Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın örgütlenme hakkı ve toplu iş sözleşmesi hakkı ile ilgili maddelerine Türkiye tarafından konulan çekinceler de devam etmektedir (Commission of the European Communities, 2008: 23). Aslında Türkiye hukuksal olarak AB sosyal politikasına uyum konusunda, sosyal hakları kapsayan ilgili sözleşmeler söz konusu olduğunda ya bu sözleşmeleri geç onaylamakta ya içeriğini boşaltacak çekinceler koymakta ya da iç hukukta gereklerini yapmayıp uluslararası denetim organlarınınca eleştirilmektedir (Çelik, 2005: 2).

Sonuç

1990'lı yıllarda emek piyasası ile ilgili sıkıntılar yaşamaya başlayan ve emek piyasası performansında gelişmiş ülkelerden geride kalan AB'de istihdama ilişkin düzenleme ve uygulamalar yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda Birlik düzeyinde istihdam politikalarına yön vermek üzere AİS geliştirilmiş ve 1990'lı yıllar ile karşılaştırıldığında 2000'li yıllarda emek piyasası performansında olumlu bir ivme yakalanmıştır. Ancak bu olumlu yönelim 2008 finansal krizi ile tersine dönmüş durumdadır. 2008 finansal krizinin emek cephesinde olumsuz etkilerinin derinden hissedildiği Türkiye ise geçmişten günümüze emek piyasalarında pek olumlu bir tablo yaratamamıştır. Türkiye'de emek piyasasına ilişkin gelişmeler, yaşanan sorunların 2000'li yıllarda daha da derinleştiğini göstermektedir. Büyüme istihdam etkileşiminin zayıf olduğu Türkiye'de İKO, istihdam, işsizlik gibi emek piyasasına ilişkin göstergelerin çoğunda olumsuz gelişme söz konusudur. Bugün Türkiye, AB ve OECD ülkeleri arasında en olumsuz emek piyasası göstergelerine sahip ülkelerden biri haline gelmiştir. Emek piyasası temelli sorunlar Türkiye'yi ciddi bir ekonomik küçülme ile karşı karşıya getiren 2008 yılındaki küresel finans krizi ile daha da derinleşmiştir.

Her dönem emek piyasası ile ilgili sıkıntılar yaşamakta olan Türkiye'de, 1980'li yılların başından, günümüze kadar yoğunlaştırılarak neoliberal politikalara dönülmüştür. AB ülkelerinin bir kısmı ve Türkiye'de emek piyasalarındaki sorunların çözümü için yönelmiş neoliberal politikalar, küresel finans krizi ile iflas etmiştir. Asıl önemli olan ise geniş bir biçimde uygulama alanı bulan neoliberal politikaların yürürlükte olduğu dönemde dünya ekonomisinin krize girmesi ve bu anlayışın karşı çıktığı kamu müdahalesi gerekliliğinin ortaya çıkmasıdır. Bugün

ortada duran soru AB'nin hem kendi içinde hem de aday ülkeler nezdinde bu politikaları devam ettirip ettirmeyeceğidir.

Bu koşullarda Türkiye'nin AB'ye tam üyelik süreci devam etmektedir. Tam üyeliğin ve emek piyasasında entegrasyonun Türkiye açısından doğuracağı çeşitli sonuçlar söz konusu olacaktır. Türkiye gibi dışa açık ekonomilerde doğrudan yabancı yatırımların ve ihracatın artırılması hem büyüme hem de istihdamı artırma açısından önemlidir. Üyelik sürecinde sosyoekonomik olarak Türkiye'ye benzer ülkelerin tecrübeleri değerlendirildiğinde süreç içinde Türkiye'ye doğrudan yabancı yatırım miktarında artışın söz konusu olabileceği ifade edilebilir.

Türkiye 1995 yılından itibaren AB ile gümrük birliği oluşturduğu için ticari entegrasyonda önemli ilerlemeler sağlamıştır. Tam üyelik gerçekleştiğinde AB ile ticaret hacminin daha da büyümesi muhtemeldir. Ancak zayıf büyüme istihdam etkileşimin söz konusu olduğu Türkiye'de ihracat artışları ve doğrudan yabancı yatırımlar ile yeterince istihdam yaratılmamaktadır. Bunun nedenlerinden biri yabancı yatırımların ve ihracatın yarattığı üretim artışlarının arkasındaki temel sektörlerin sermaye/teknoloji yoğun üretim yapan sektörler olmasıdır. Bu durumda istihdam politikaları ile doğrudan yabancı yatırımlar ve ihracat ile istihdam arasındaki etkileşim güçlendirilmelidir. Bu da planlı bir ulusal istihdam politikasının oluşturulması ile mümkün olacaktır.

Tam üyeliğin Türkiye açısından yaratabileceği bir başka değişiklik ise, ülkenin ihtiyacı olan ulusal istihdam politikasını, AIS çatısı altında oluşturması olacaktır. Zira Türkiye emek piyasasındaki sorunlar, uygulanmakta olan ekonomik politika ve programların odaklandığı büyüme, enflasyonu düşürme, mali disiplini sağlama gibi ekonominin diğer alanlarındaki iyileşmelerle aşılamamaktadır.

Türkiye ve AB arasında işçilerin serbest dolaşımının sağlanması Türkiye emek piyasasındaki sorunlarının çözümünde katkı sağlayabilir. Ancak daha önceki genişleme deneyimleri, işçilerin serbest dolaşımının hem beklendiği kadar yoğun olmadığını hem de öngörülen geniş etkileri yaratmadığını ortaya koymaktadır. Ayrıca Türkiye açısından serbest dolaşımın, eğitimli nüfus arasında işsizlik oranının yüksek olması ve siyasi, ekonomik istikrarsızlıklardan dolayı beyin göçüne neden olabileceğine de dikkat edilmelidir.

Katılım sürecinde Türkiye'nin AB'den önemli düzeyde mali ve teknik destek sağlayacağı öngörülmektedir. Bu destekler ve tam üyelik gerçekleştikten sonra sağlanması muhtemel kaynaklar ile emek piyasasına ilişkin sorun alanları üzerine yoğunlaşılabilir.

Sosyoekonomik açıdan zayıf kalan Türkiye'de istihdam politikasının yanı sıra sosyal politika açısından da AB ile uyum ve eşgüdümün sağlanması gerekliliği söz konusudur. Ancak Birlik düzeyinde ücretler, örgütlenme özgürlüğü, grev hakkı gibi hukuksal olarak bağlayıcı kararların alınmadığı alanlarda ve Türkiye'nin ileri düzenlemeler yapmamak için ayak direttiği sosyal politika alanında uyumun sağlanması yakın zamanda olası gözükmemektedir.

Kaynaklar

Ansal, Hacer & Suat Küçükçifçi & Özlem Onaran & Benan Zeki Orbay. **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, Kasım 2000.

Avrupa Konseyi. **İstihdam, Ekonomik Reformlar ve Toplumsal Uzlaşma**, Lizbon Avrupa Konseyi AB Başkanlar Konseyi Belgesi 23-24 Mart 2000, TÜSİAD Yayını (Yayın No. TÜSİAD-T/2003/1-346), Ocak 2003.

Bakır, Erdoğan & Ali C. Taşiran & Erol Taymaz. **Quality of Work and Employment, Industrial Relations and Restructuring in Turkey**, EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), Research Project: Network of European Observatories, 2009.

Ball, Sally. **“The European Employment Strategy: The Will but not the Way”**, Industrial Law Journal, Vol. 30, No: 4, December 2001, ss.353-374.

Baybora, Dilek. **“Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türkiye’de Çalışma Hayatında Kadın Erkek Eşitliği”**, Çimento İşveren Dergisi, Mart 2007, ss.38-57.

Belke, Ansgar. **“Turkey and the EU: On the Costs and Benefits of Integrating a Small but Dynamic Economy”**, Hohenheimer Diskussionsbeiträge, Universität Hohenheim, Nr. 247/2004.

Bhaduri, Amit. **“Macroeconomic Policies for Higher Employment in the Era of Globalization”**, ILO Employment Strategy Papers, 2005/11.

Bieling, Hans-Jürgen. **“European employment policy between neo-liberal rationalism and communitarianism”** The RIPE Series in Global Political Economy: The Political Economy of European Employment / European integration and the transnationalization of the (un)employment question, Edited by Henk Overbeek, Routledge, 2003, ss.51-73.

Buddelmeyer, Hielke & Gilles Mourre & Melanie Ward-Warmedinger. **“Part-Time Work in EU Countries / Labour Market, Mobility, Entry and Exit”**, European Central Bank Working Paper Series, No. 460, March 2005.

Commission of the European Communities. **Turkey 2008 Progress Report**, Commission Staff Working Document, Brussels, 06 November 2008.

Commission of the European Communities. **Turkey 2007 Progress Report**, Commission Staff Working Document, Brussels, 06 November 2007.

Çelik, Aziz. **“Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye’nin Uyum Süreci-1”**, Sendikal Notlar, Sayı: 24, Kasım 2004, ss.1-22.

Çelik, Aziz. **“Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye’nin Uyum Süreci-2”**, Sendikal Notlar, Sayı: 25, Mart 2005, ss.1-19.

Çelik, Aziz & Kuvvet Lordoğlu. **“Türkiye’de Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları Üstüne”**, Çalışma ve Toplum – Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 2006 / 2, ss.11-30.

ÇSGB (TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı). **“Avrupa Birliği Asgari Ücret Araştırması”**, AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Bülteni, Sayı: 14, Temmuz 2006.

EC (European Commission). **Employment in Europe 2005 – Recent Trends and Prospects**, Employment & Social Affairs (This report was produced by DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities in close collaboration with Eurostat), September 2005.

EC. **Employment in Europe 2010**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, 2010.

EC. **Employment in Europe 2008**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, October 2008.

EC. **Employment in Europe 2007**, Prepared by Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Employment Analysis Unit, Brussels, October 2007.

EC. **EU Employment Situation and Social Outlook**, Monthly Monitoring, Employment, Social Affairs & Equal Opportunities, May 2009.

EC. **The European Employment Strategy: Investing in people / Investing in more and better jobs**, Employment & Social Affairs, Belgium, 1999.

EC Employment and Social Affairs DG. **Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries – Turkey Country Study**, Author: Fikret Adaman, Studies carried out for the Commission by GVG (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.), January 2003.

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

Erdut, Zeki. **“Dönüşüm Sürecinde İşgücü Piyasaları”**, İkinci Ulusal Sosyal Politika Kongresi – Sosyal Adalet İçin Ekonomi Politikaları, Ankara, 23-24 Kasım 2006.

Erzan, Refik & Umut Kuzubaş & Nilüfer Yıldız. **“Büyüme ve Göç Senaryoları: Türkiye ve AB”**, AB-Türkiye İlişkilerinde Göç Konuları: Dış Göç Dinamikleri ve Göçmenlerin Uyumu Konferansı, Boğaziçi Üniversitesi, 8-9 Ekim 2004.

EurActiv. **Commission Issues Jobs Plan Ahead of Election**, (Internet Adresi: <http://www.euractiv.com/en/enterprise-jobs/commission-issues-jobs-plan-ahead-election/article-182833>, Erişim Tarihi: 26/07/2009).

Freeman, Richard B. **“Are European Labor Markets as Awful as All That?”**, CEP (Centre for Economic Performance) Discussion Paper, No: 644, August 2004.

Gençkol, Metin. **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, DPT (T.C. Devlet Planlama Teşkilatı) Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2679, Eylül 2003.

Gülmez, Mesut. **“Toplu Sözleşmesiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur”**, Radikal İki, 23/11/2008.

Gündoğan, Naci. **“Avrupa Birliği’nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yöntemi ve Avrupa İstihdam Stratejisi”**, Çimento İşveren Dergisi, Ocak 2006, ss.12-26.

Gürsel, Seyfettin ve diğerleri. **Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, TÜSİAD Yayını (Yayın No. TÜSİAD-T/2004-11/381), Aralık 2004.

Gürsel, Seyfettin ve diğerleri. **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, TÜSİAD Yayını (Yayın No. TÜSİAD-T/2002/12-354), Aralık 2002.

Güzel, Ali. **“4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası”** Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, TÜHİS (Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) Yayını, Yayın No: 38, Ankara, 2000, ss.817-844.

Heise, Arne. **“Boosting Employment through Coordinated Macro Policies: A Viable Option for the EU”**, Work and Welfare in the Enlarging Euroland, Michael Dauderstadt/Lothar Witte (Eds.), Friedrich Ebert Foundation-International Policy Analysis Unit, 2002, ss.63-74.

İpek Köstekli, Şeyma. **İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, İstanbul Sanayi Odası (İSO) Yayını, I. Baskı, İstanbul, Temmuz 2006.

İŞKUR (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü). **İş Kaybı Tazminatı**, (<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/tazminat.html>, Erişim Tarihi: 18 Aralık 2007).

İŞKUR. **İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni**, İŞKUR Yayını, Aralık 2007.

Karaağaç, Barış. **“Avrupa İstihdam Politikası ve ‘Emeğin Avrupa’sı’”**, İktisat Dergisi, Sayı: 454, 2004, ss.64-69.

Karaağaç, Barış. **“Genişleyen Avrupa Birliği’nde Emek Piyasalarının ve İstihdam Politikalarının Dönüşümü: ‘Avrupalılaştırma’ mı Yoksa ‘Amerikanlaştırma’ mı?”**, Türkiye’de Kapitalizmin Güncel Sorunları, Hazırlayanlar: Fuat Ercan vd., Dipnot Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2007, ss.217-237.

Kesici, Mehmet Rauf & Ahmet Selamoğlu. **“Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”**, “İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, Haziran 2005, ss.25-51.

Kesici, Mehmet Rauf. **“Geçiş Ekonomilerinin Dönüşüm Sürecinde Avrupa Birliği Üyeliği ve İstihdam”**, Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 57, 2009, ss.363-403.

Kesici, Mehmet Rauf. **“Türkiye Ekonomisinin Yüksek Büyüme Evresinde İstihdam ve İşsizlik”**, İş,Güç (e-dergi) Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:12, Sayı:3, Temmuz 2010, ss.7-26.

Koray, Meryem. **Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)**, TÜSES Yayınları, 1. Baskı, Ekim 2002.

Korkmaz, Adem & Adnan Mahiroğulları. **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları – Türkiye ve AB Ülkeleri**, Ekin Yayınevi, 2. Baskı, Şubat 2007.

Kriter Dergisi. **Müzakere Süreci: Müktesebat Uyum Programı (MUP) Karnesi Zayıf / Hükümetin Elini Tutan Ne?**, Sayı: 23, Mayıs 2008.

Kriter Dergisi. **Müzakere Süreci: Türkiye'nin Programında İlk Etap**, Sayı: 11, Mayıs 2007.

Marleau, Veronique. **“İş Yaratma Stratejisi, İstihdam Politikası ve İş Hukukunun Rolü: ABD ve AB İstihdam Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizinden Çıkan Dersler”**, İş Yaratma ve İş Hukuku, Editör: Marco Biagi, Çeviri: Zülfü Dicleli, Ahmet Kardam, MESS Yayını, İstanbul, Mayıs 2003, ss.43-86.

Neacsu, Madalina & Cristina Baldan. **“Flexicurity in EU Countries”**, MPRA (Munich Personal RePEc Archive) Paper No. 14241, 27 May 2008.

Odekon, Mehmet. **The Costs of Economic Liberalization in Turkey**, Lehigh University Press, 2005.

Onaran, Özlem. **“İşsizlik ve Alternatif Politikalar”**, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Türkiye’de İşsizliğin Çözüm Yolları ve Sendikalar Çalıştayı, 14 Nisan 2007.

Perugini, Cristiano & Marcello Signorelli. **“Growth and Employment in EU Countries and Regions”**, XX “Convegno Nazionale degli Economisti del Lavoro” (AIEL), Rome, September 22-23, 2005.

Radikal Gazetesi. **“Faizsiz Kredi 18 Bin Kişiyi İş Yarattı – Hükümet Yeni Kaynağı Devreye Sokuyor”**, (Veriler Türkiye’nin Sanayi Bakanı Zafer Çağlayan’dan, Radikal Gazetesi tarafından aktarılmıştır), 9 Aralık 2007.

Sapancalı, Faruk. **“Türkiye’de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar”**, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, ss.8-30.

Schmid, Günther. **“Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy”**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FSI 98-206, 1998.

Selamoğlu, Ahmet & Kuvvet Lordoğlu. **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye-İş Yayınları (AB’ye Sosyal Uyum Dizisi), I. Baskı, Kasım 2006.

Smismans, Stijn. **“EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination”**, EUI Working Paper Law, No: 2004/1.

Svejnár, Jan. **“Strategies for Growth: Central and Eastern Europe”**, Conference Paper, University of Michigan, 2006.

Tansel, Aysıt & Nil Demet Güngör. **“Türkiye’den Yurt Dışına Beyin Göçü: Ampirik Bir Uygulama”**, ERC (Economic Research Center) Working Papers in Economics, 04/02, January 2004.

TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi). **İş Kanunu**, Kanun No: 4857, Kabul Tarihi: 22 Mayıs 2003, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 10/06/2003 – 25134, 2003.

TBMM. **İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Kanun No: 5763, Kabul Tarihi: 15 Mayıs 2008, (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5763.html>, Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2008).

TBMM. **İşsizlik Sigortası Kanunu**, Kanun No: 4447, Kabul Tarihi: 25 Temmuz 1999, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı: 08/09/1999 – 23810, 1999.

The Central Bank of the Republic of Turkey. **The Impact of Globalization on the Turkish Economy**, First Publication, Printed in: Banknote Printing Plant Department, Turkey, Ankara, June 2002.

The World Bank Independent Evaluation Group. **The World Bank in Turkey, 1993–2004: An Independent Evaluation Group (IEG) country assistance evaluation**, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Published, 2006.

The World Bank. **Turkey Labor Market Study**, The International Bank for Reconstruction and Development / A World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, April 14, 2006.

Tunalı, İnsan. **Background Study on Labour Market and Employment in Turkey**, Turkey Employment Background Study – Final Report, Turkish Employment Agency, June 27, 2003.

Tunçcan Ongan, Nilgün. **“Esneklik Yaklaşımının İstihdam Hacmi Açısından Değerlendirilmesi”**, Çalışma ve Toplum – Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 2004 / 3, ss.123-142.

TÜİK. **İstatistik Göstergeler 1923 – 2007**, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, Aralık 2008.

TÜİK. **Türkiye İstatistik Yılığ 2009**, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, Mayıs 2010.

Uşen, Şelale. **“Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”**, Çalışma ve Toplum – Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 2007 / 2, ss.65-95.

Wilthagen, Ton. **“Balancing Flexibility and Security in European Labour Markets”**, Paper presented at the Conference on Recent Developments in European Industrial Relations, organised by the Dutch Socio-Economic Council (SER) within the framework of the Dutch EU presidency, The Hague, 7-8 October 2004.

YPK (Yüksek Planlama Kurulu). **2006 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, (Yüksek Planlama Kurulu’nun 30 Kasım 2006 tarih ve 2006/91 sayılı kararıyla kabul edilmiştir), Ankara, Kasım 2006.

Zagler, Martin. **Growth and Employment in Europe**, Palgrave Macmillan, 2004.