

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri
Genel Müdürlüğü



“AVRUPA BİRLİĞİ İŞSİZLİKLE MÜCADELE STRATEJİSİ
İŐIĐINDA TÜRKİYE İÇİN İŞSİZLİK SORUNUNDA YENİ BİR
PARADİGMA: ÇALIŞMA KREDİSİ”

YURTDIŞI İŞÇİ HİZMETLERİ
UZMANLIK TEZİ

Hazırlayan
Emir Timur KAFKAS

Tez DanıŐmanı
Doç. Dr. Burak TANGÖR

Ankara, 2014

DOĞRULUK BEYANI

8 Eylül 2010 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Uzman Yardımcılığı, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzman Yardımcılığı ile İş Sağlığı ve Güvenliği Uzman Yardımcılığı Giriş ve Uzmanlık Yeterlik Sınavları Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda hazırlanmış olduğum uzmanlık tezi ilişikte sunulmuştur.

Bu uzmanlık tezindeki bütün bilgileri akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplayıp sunduğumu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

Bilgilerinizi ve gereğini arz ederim.

10/04/2014

Emir Timur KAFKAS

YİH Uzman Yardımcısı

Uzmanlık Tezinin Adı:

“Avrupa Birliği İşsizlikle Mücadele Stratejisi Işığında Türkiye İçin İşsizlik Sorununda Yeni Bir Paradigma: Çalışma Kredisi”

İÇİNDEKİLER

DOĞRULUK BEYANI	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR	v
TABLolar LİSTESİ	vii
GİRİŞ.....	1

I.BÖLÜM: İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE

1. İŞSİZLİK TANIMI VE İŞSİZLİK TÜRLERİ	10
1.1 İşsizlik Tanımı.....	10
1.2 İşsizlik Türleri	11
2. İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ	13
2.1 Aktif İstihdam Politikaları.....	16
2.2 Pasif İstihdam Politikaları	20

II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ VE AB İŞSİZLİKLE MÜCADELE STRATEJİSİ

1. AVRUPA BİRLİĞİ TARİHÇESİ VE KURUMLARI	25
1.1 Avrupa Birliği'nin Kısa Tarihçesi.....	25
1.2 Avrupa Birliği Kurumları.....	30
1.2.1 Avrupa Parlamentosu	31
1.2.2 Avrupa Birliği Zirvesi	32
1.2.3 Avrupa Birliği Konseyi	32
1.2.4 Avrupa Komisyonu	33
1.2.5 Avrupa Birliği Adalet Divanı	33
1.2.6 Avrupa Merkez Bankası.....	34
1.2.7 Avrupa Sayıştayı	34
1.2.8 Avrupa Birliği Danışma Komiteleri.....	34
2. AVRUPA BİRLİĞİ İŞSİZLİKLE MÜCADELE STRATEJİSİ	40
2.1 Avrupa Birliği'nde İşsizlik Sorunu	40
2.2 Avrupa Birliği Sosyal Politikası.....	45
2.3 Sosyal Politikadan İşsizlikle Mücadele Politikalarına Geçiş Süreci	46
2.4 Avrupa Birliği İşsizlikle Mücadele Stratejisi Oluşum Süreci	48

2.4.1	Beyaz ve Yeşil Kitaplar.....	48
2.4.2	İstihdama Yönelik Avrupa Birliği Konseyi Toplantıları.....	50
2.5	Avrupa Birliği İstihdam Politikası	53
2.6	Avrupa İstihdam Stratejisi.....	55
2.6.1	Lizbon Zirvesi	58
2.6.2	Stockholm Zirvesi	59
2.6.3	Barselona Zirvesi.....	59
2.6.4	2002-2010 Yılları Arası Avrupa İstihdam Stratejisi	60
2.6.5	Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 Hedefleri.....	62
2.6.6	Avrupa İstihdam Stratejisinin Mali Araçları	63
2.6.7	Avrupa İstihdam Stratejisi Uygulama Yöntemleri	66

III. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK, İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI VE TÜRKİYE’NİN AB İSTİHDAM POLİTİKASINA UYUMU

1.	TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI	68
1.1	Türkiye’de İşsizlik Sorunu	68
1.2	Türkiye’de Uygulanan İşsizlikle Mücadele Politikaları.....	76
1.2.1	1980 Öncesi Dönemde İşsizlikle Mücadele	77
1.2.2	Türkiye’de 1980 Yılından Günümüze İşsizlikle Mücadele.....	79
2.	TÜRKİYE’NİN AB İSTİHDAM POLİTİKASINA UYUMU	86
2.1	Türkiye-AB İlişkileri Kısa Tarihi.....	86
2.2	Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu	88
2.2.1	Türkiye İstihdam Durum Raporu	90
2.2.2	Katılım Ortaklığı Belgeleri.....	91
2.2.3	Ulusal Programlar	94
2.2.4	İlerleme Raporları	100

IV. BÖLÜM: ORTAKLIK SİSTEMİ ve ÇALIŞMA KREDİSİ

1.	ORTAKLIK SİSTEMİ	105
1.1	Ortaklık Sistemine Göre Üretim-Tüketim İlişkileri	106
1.2	Ortaklık Sistemi Açısından İktisadi Gelişme Tarihi	108
1.2.1	Kapalı Ekonomi.....	108
1.2.2	Piyasa Ekonomisi	109
1.3	İşçilik Aşaması Sorunları ile Nedenleri.....	115

1.3.1	Emek İstismarı.....	115
1.3.2	Serbest Rekabet-Tekelleşme	116
1.3.3	Enflasyon.....	117
1.3.4	Gelirdeki Dengesiz Dağılım.....	117
1.3.5	Vergi Yüğü.....	118
1.3.6	Sosyal Güvenlik Yüğü	118
1.3.7	Düşük Verim	119
1.3.8	Sınıflaşma.....	119
1.4	Ortaklık Ekonomisi Varsayımları	120
1.4.1	Çıkar Paralelliğı Varsayımı	120
1.4.2	Fırsat ve İmkân Eşitliğı Varsayımı.....	120
1.4.3	Nimet ve Külfet Eşitliğı Varsayımı.....	120
1.4.4	Mikro Düzeyde Serbestlik ve Makro Düzeyde Devlet Müdahalesi Varsayımı	121
1.5	Ortaklık Ekonomisinin Özellikleri	121
2.	ÇALIŞMA KREDİSİ	123
2.1	Para-Emek İlişkisi	123
2.2	İşsizliğıe Neden Olan Günümüz Uygulamaları.....	124
2.3	İşsizlik Sorununa Yeni Bir Çözüm Önerisi.....	126
2.4	Ücretler ile Fiyatlar Arasındaki Dengenin Bozulmasının Nedenleri.....	128
2.5	Ücret ile Fiyat Arasındaki Denge Nasıl Sağlanacaktır?	129
3.	AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNİN ORTAKLIK SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	130
	SONUÇ	140
	KAYNAKÇA	143

KISALTMALAR

AA	:Amsterdam Antlaşması
AAET	:Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
ABA	:Avrupa Birliği Antlaşması
ABİHA	:Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma
AEİT	:Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı
AET	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİS	:Avrupa İstihdam Stratejisi
AKÇT	:Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKS	:Açık Koordinasyon Sistemi
ASF	:Avrupa Sosyal Fonu
ASM	:Avrupa Sosyal Modeli
AST	:Avrupa Savunma Topluluğu
ATS	:Avrupa Tek Senedi
BADEK	:Birleşik Avrupa Devletleri için Eylem Komitesi
BK	:Bölgeler Komitesi
EPB	:Ekonomik ve Parasal Birlik
ESK	:Ekonomik ve Sosyal Komite
HAK	:Hükümetlerarası Konferans
İK	:İstihdam Komitesi
IMF	:Uluslararası Para Fonu
KOB	:Katılım Ortaklığı Belgesi

MA	:Maastricht Antlaşması
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
UP	:Ulusal Program

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Oranları.....	41
Tablo 2: Cumhuriyet Tarihinden Günümüze Türkiye’de İşsizlik Oranları (1923-2012).....	70
Tablo 3: Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu.....	73
Tablo 4: İstihdam ve Çalışma Hayatındaki Gelişmeler ve Hedefler.....	83
Tablo 5: Orta Vadeli Program’da İstihdama İlişkin Gösterge ve Hedefler.....	85

GİRİŞ

Tanımı tarih boyunca birçok kez yapılmış olan işsizlik kavramı, toplumların gündemini sürekli olarak meşgul eden ve üzerinde ciddi şekilde düşünülmesi gereken önemli bir konudur. İşsizlik sorunu, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak değişkenlik gösterse de, sadece az gelişmiş ülkelerin değil, sanayileşmiş ülkelerin de ortak sorunlarından biridir. Bu nedenle birçok ülke ya da ekonomik birlikler bu sorunun çözümüne yönelik çalışmalar gerçekleştirmiştir. Kimi ülkeler de sorun üzerinde çalışma yapmış olan diğer ülke ve birliklerin bu tecrübelerinden faydalanmak istemişlerdir.

Kavramsal açıdan konuya yaklaşıldığında birçok farklı tanımla karşılaşmak mümkündür. Bu tanımlardan birine göre; işsizlik, üretim faktörlerinden biri olan “emeğin” tam kullanılmaması durumunu ifade etmek üzere kullanılmaktadır. İşsiz ise; çalışma isteği ve yeterliliği olmasına karşın, düzenli ve sürekli gelir sağlayabilecek bir işi bulunmayan kişilere denmektedir.

Bir bütün olarak ele alınması gereken ve toplumun tüm kesimlerini etkileyen bir olgu olan işsizliğin, istemli (iradi), istem dışı (gayri iradi), gizli, mevsimsel, teknolojik, geçici, yapısal, konjonktürel (devrevi) gibi çeşitli türleri bulunmaktadır.

Bu çok boyutlu sorun karşısında çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. İşsizlikle mücadele konusunda bugün uygulama sahası bulmuş mevcut literatürde, aktif ve pasif politikalar şeklinde bir ayrım söz konusu olmaktadır. Aktif istihdam politikaları; istihdam piyasasındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve istihdam piyasalarının etkinliğini artıran politikalar olarak değerlendirilmektedir. Pasif istihdam politikaları ise, işsizlere sadece gelir desteği sağlanmasına yönelik politikalar olarak ifade edilmektedir.

Aktif istihdam politikaları; ücret ve istihdam sübvansiyonu, kendi işini kuranlara yardım programı, doğrudan kamu istihdamı, kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri ve mesleki eğitim programları gibi politikalardan oluşmaktadır. Pasif istihdam politikaları ise; işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi iki başlıktan oluşmaktadır.

Ülkemizin stratejik tercih olarak katılmayı hedeflediği Avrupa Birliği, hemen hemen her konuda geliştirmiş olduğu standartlar ile özellikle ekonomik anlamda önemli başarılar kaydetmiştir. Avrupa Birliği, işsizlik sorunun çözümünde üye ve aday ülkeler tarafından izlenecek ortak stratejiler belirlemiştir. Bu stratejiler, Avrupa Birliği istihdam politikasını anlatan kurucu anlaşma metinlerinde ve Avrupa İstihdam Stratejisi'nde genel hatlarıyla yer almıştır.

Avrupa devletlerinin politikalarını, ortak bir iradeyle belirleme kararı aldıkları ilk günden bu yana, odaklanılan ana sorunlardan birisi sürekli olarak "işsizlik" konusu olmuştur. İlk dönemlerde ülkelerin kendi yöntemleriyle çözüme kavuşturmaları beklenen mezkûr sorun, meselenin ciddiyeti, etki alanı ve çözüm için daha güçlü siyasi irade gereksinimi nedeniyle Birlik politikalarının içerisinde değerlendirilen bir başlık olarak ele alınmıştır.

1945-1975 yılları arasında "Altın Çağ"ını yaşayan Batı Avrupa ülkeleri, 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol fiyatlarının artışından kaynaklanan krizin etkilerini üzerlerinden uzun süre atamamışlardır. Bu bağlamda, işgücü piyasalarında göze çarpan en önemli değişiklik kuşkusuz, gelişmiş olarak kabul edilen pek çok Avrupa devletinde işsizlik oranlarının yükselmesi ve yapısal bir hale bürünmesi olmuştur.

70'li yıllarda başlayan işsizliğin, 80'li yıllarda giderek artış göstermeye başlaması sonucunda, bir dönüşüm yaşanmaya başlanmış Topluluk içerisinde sosyal politika konusundaki tartışmalar alevlenmiştir. Özellikle sosyal politika alanında palyatif çözümler üretilmesi yerine ortak bir sosyal politika oluşturulmasının önemi kavranmıştır. Liberal ekonomik bütünleşme sürecinin oluşturduğu işsizlik; yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı bağlayıcı olmayan önlemlerin alınmasına yönelik bir politikaya doğru evrilmiştir. Bunun nedeni, ekonomik ilerlemenin sosyal alanda da olumlu sonuçları olacağı görüşünün yerine, ekonomik ve sosyal politikaların birbirini destekleyen ve tamamlayan alanlar olduğu ve birbirinden bağımsız ele alınamayacağı görüşünün ağırlık kazanmasıdır.

Bugün en önemli ekonomik sorun olan işsizlik, Avrupa'nın öncelikli olarak üzerinde durduğu ve tartıştığı, çözümler üretmeye çalıştığı bir sorundur. Ortak para birimi olan Avro'ya geçiş için gerekli olan düşük enflasyon hedefi, işsizlik sorununun uzun bir süre ertelenmesine neden olmuştur. Düşük enflasyon hedefine ulaşmış olan Avrupa Birliği 1990'lı yıllarda işsizlikle mücadele ve istihdam konularına ağırlık vermiştir.

Topluluğun Kurucu Antlaşması'nda köklü değişiklikler yapılmasına olanak tanıyan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, Avrupa bütünleşmesini yeni bir aşamaya sıçratmıştır. Bu antlaşmaya birlikte ekonomik ve parasal birlik somut ve takvime bağlı bir hedef haline gelmiş ve Avrupa bütünleşmesi siyasal bir yön kazanmaya başlamıştır.

Maastricht Antlaşması'nın ardından sosyal diyalog ve istihdam odaklı sosyal politikanın yükselişi söz konusu olmuş ve AB sosyal politikasının mevcut sorunlarında dikkati çeken “Yeşil Kitap” ve buna yanıt niteliğindeki “Beyaz Kitap” yayınlanmıştır. Bu kitaplar, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, belli bir konudaki topluluk eylemine yönelik somut öneriler içeren dokümanlardır.

1994 yılında “Büyüme, Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Hakkında Beyaz Kitap” (White Paper on growth, competitiveness, employment) yayınlanmıştır. Yayınlanan bu Beyaz Kitap, Avrupa ekonomik büyümesi, yatırım hacmi, rekabet gücünün gerilemesi ve artan işsizliğe karşı çözüm önerilerini içermektedir. Büyüme, istihdam ve rekabet gücüne ilişkin çerçeve bir plan bulunmaktadır. “Beyaz Kitap” Avrupa Birliği'nin işsizlikle mücadele konusundaki başlangıç aşaması olarak kabul edilmektedir.

Beyaz Kitap'ın yayınlanmasından sonra ortak bir işsizlikle mücadele stratejisinin belirlenmesi çeşitli komisyon ve özel toplantılar sonucunda mümkün olabilmıştır. Essen Zirvesi, Madrid Zirvesi, Dublin Zirvesi, Amsterdam Zirvesi ve Lüksemburg İstihdam Zirvesi ortak bir strateji belirlenmesinde önemli yapı taşlarını oluşturmuştur.

1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması içerisinde yer alan istihdama ilişkin hedefler, Avrupa istihdam politikasının genel hedeflerini oluşturmaktadır. Buna göre Avrupa istihdam politikasının hedefi ve amacı; yüksek seviyeli kalıcı bir istihdam düzeyine ulaşmaktır. Bu hedef, Amsterdam Antlaşması'nın birçok maddesinde tekrarlanmıştır. Avrupa istihdam politikasının bir başka genel amacı, “*ekonomik değişikliklere duyarlı olan vasıflı, eğitilmiş ve uyarlanabilir işgücü ve bir işgücü piyasası geliştirmek*” olarak 125. maddede düzenlenmiştir. Belirtilen genel hedeflerin uygulamaya geçirilmesi için Lizbon hedefleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi uygulamaya konulmuştur.

Avrupa İstihdam Stratejisi, üye devletlerin istihdam politikalarında önceliklerin belirlenmesini sağlayan bir araçtır. Esas amaç “daha çok ve daha iyi işler” oluşturulmasıdır. Lüksemburg İstihdam Zirvesi ile üye ülkelerin işsizlikle mücadele ve istihdam politikalarının eş güdümü ele alınmış ve ortak bir istihdam politikası için kılavuz ilkeler belirlenmiştir. Bu dört ilke; girişimciliği özendirmek, istihdam edilebilirliği artırmak, uyum kapasitesini güçlendirmek ve fırsat eşitliğini sağlamaktır.

23-24 Mart 2000 tarihinde yapılan Lizbon Zirvesi’nde AİS gözden geçirilmiş ve sürdürülebilir büyüme, istihdamın niceliksel ve niteliksel olarak iyileştirilmesi ve 2010’a kadar sosyal uyumun güçlendirilmesi konularında görüş birliği sağlanmış ve gelecek on yıla ilişkin somut hedefler ortaya konmuştur. Zirvenin sonuç bildirgesinde AB’nin 2010 yılına kadar önüne koyduğu stratejik hedefler arasında istihdamın hem düzey hem de kalite açısından artırılmasının da yer aldığı ifade edilmiştir. Lizbon süreci sonunda 2010 yılına kadar AB’deki istihdam düzeyinin yüzde 70’e, çalışan kadınların oranının da yüzde 60’a çıkarılması hedeflenmiştir. Lizbon Stratejisi çerçevesinde, ekonomi politikaları, istihdam ve sosyal politikaların karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirdiği konusunda tam bir görüş birliğine varılmıştır.

Lizbon Zirvesi sonrası Stockholm Zirvesi ve Barselona Zirvesi ile Avrupa İstihdam Stratejisi üzerinde bazı reformlar yapılmıştır. Lizbon Zirvesi’nde belirlenen Avrupa İstihdam Stratejisi’nin 2010 yılı hedeflerine ulaşamayacağı 2000’li yıllarda belli olmasıyla 2003 yılı Mayıs ayında Avrupa İstihdam Stratejisi yenilenerek daha hedef odaklı hale getirilmiştir.

AB ülkelerinin yüksek oranda birbirlerine bağımlı oldukları dikkate alınarak, karşı karşıya olduğu sorunlara Birlik bazında bütüncül bir çözüm bulmak ve rekabet edebilirlik, üretkenliğin artırılması ve sürdürülebilir ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla 3 Mart 2010 tarihinde “Avrupa 2020 Stratejisi” Avrupa Komisyonu tarafından açıklanmıştır. Bu stratejide belirlenen temel öncelikler akıllı büyüme, sürdürülebilir büyüme ve kapsayıcı büyüme olmuştur.

Avrupa ülkeleri gibi Türkiye’de de en önemli sosyo-ekonomik sorunların başında, kuşkusuz işsizlik sorunu gelmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında sanayi işletmeleri ve çalışan sayısının sınırlı olması, çalışanların büyük bir kısmının da tarımda istihdam

edilmesi gibi nedenlerle işsizlik, ülke gündemini meşgul etmemiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeni dünya düzeninin oluşması ve 1950 sonrası sanayileşme yönünde atılan adımlar sonucu gerçekleşen şehirleşmeyle, o dönemden bugüne kadar önemli bir konu olarak sürekli gündemde bulunmuştur.

Sanayileşme atılımları gerçekleştiren Türkiye ekonomisinin, yüksek bir büyüme performansına sahip olması, beraberinde yüksek bir istihdam oluşturma kapasitesini getirememiştir. Türkiye’de özellikle 1980’lerden sonra, küreselleşme ve teknolojik ilerleme nedeniyle artmaya başlayan işsizlik, 1990'larda evrensel ölçülere göre yüksek sayılan düzeylere ulaşmıştır. Sonraki dönemlerde de Hızlı nüfus artışı, eğitim politikasındaki sorunlar, yatırım yetersizliği, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenler bu sorunun daha da ağırlaşmasına neden olmuştur.

Türkiye’deki son yıllarda kaydedilen işsizlik oranlarına baktığımızda 2001 krizinin istihdam oranlarını etkilediği görülmektedir. 2000 yılında %6,5 olan işsizliğin 2003 yılında %10,5’e kadar çıktığı belirlenmiştir. Yaşanan bu krizin etkileri 2006 yılında azalmaya başlamış ve işsizlik %9,9’a gerilemiştir. 2008 yılında yaşanan küresel ölçekli finans krizi ile işsizlik oranlarında muazzam bir artış görülmüş ve bu artış 2009 yılında da etkisini artırarak devam etmiştir. Nitekim alınan önlemler ve yeni istihdam alanları ile 2010 yılında işsizlik %11,9’a kadar gerileme gösterebilmiştir. 2011 yılı sonu itibariyle tekrar tek haneli rakamlara düşen işsizlik en son açıklanan 2013 yılı verilerine göre %9,7 olarak kaydedilmiştir.¹

Türkiye’de uygulanan işsizlikle mücadele politikaları ana hatlarıyla 1980 öncesi ve 1980 sonrası dönem olarak ikiye ayrılacaktır. İşsizlikle mücadele politikaları Kalkınma Planları bünyesinde ele alınmaktadır. 1980 öncesi Kalkınma Planları incelendiğinde işsizliğin, her dönemde vurgulandığı, çözümünün çok önemli olduğunun ifade edilmesine rağmen bu doğrultuda ciddi bir politika uygulanmadığı görülmektedir. Planlı dönemin ilk tecrübelerini yaşayan Türkiye’nin, 1980 öncesi Kalkınma Planları’nda bazı tutarsızlıklar olduğu, planlarda yapılan tespitlere ilişkin politika üretmede zorlukların yaşandığı dikkat çekmektedir.

¹ TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16015>, (Erişim Tarihi: 06.03.2014)

1980 sonrası dönem ise 24 Ocak kararları ile başlamıştır. 1980 sonrası hazırlanan Kalkınma Planları'nın neredeyse tamamında istihdamın artırılmasına vurgu yapılmıştır. Genç işsizliğin önlenmesi, vasıfsız çalışanlara vasıf kazandırılması, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılanması, KOBİ'lerin istihdam kapasitesinden yararlanılması ve özel istihdam bürolarının açılması bu dönemde işsizlikle mücadelede uygulanan yöntemler olarak göze çarpmaktadır.

Kalkınma planlarının yanı sıra istihdama ilişkin hedef ve göstergelerin yer aldığı resmi nitelikteki bir diğer belge ise orta vadeli programdır. 8 Ekim 2013 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2014-2016 Orta Vadeli Programı'nda istihdam politikaları başlığı altında bazı önemli tespit ve hedeflere yer verilmiştir.

Türkiye'de yaygın ve bilinçli bir işsizlikle mücadele programı uzun yıllar boyunca uygulanamamıştır. Türkiye'de ulusal istihdam politikası belirlenmemiş ve izlenmemiş olmakla birlikte, özellikle son yıllarda AB'ye üyelik sürecinin de etkisiyle aktif istihdam politikalarına Türkiye'de daha yoğun biçimde önem verildiği görülmektedir. Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine uyumuna yönelik geçmişte atılan adımlara bakıldığında, uyum sürecinin Avrupa Birliği'nin öncelikle, 8 Mart 2001'de Türkiye için ilk Katılım Ortaklığı'nı kabul etmesiyle başladığı anlaşılmaktadır. Daha sonra süreç çeşitli toplantılar ve gerçekleştirilen yapısal değişikliklerle devam etmiştir. Sosyal politika ve istihdam başlığı, Türkiye'nin AB müktesebatıyla mevzuat uyumunu büyük ölçüde tamamladığı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'nin AB politikalarına uyumunun sağlanması konusunda 3 araç kullanılmaktadır. Bunlar katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar ve ilerleme raporlarıdır. Katılım Ortaklığı Belgeleri Türkiye'nin üyelik hazırlıklarında önceliklerini belirlemektedir ve ihtiyaç duyulduğunda güncellenmektedir. Bu belgelerde gerçekleşmesi gereken kısa vadeli ve orta vadeli öncelikler belirlenmiştir.

Komisyon tarafından hazırlanan her KOB'a karşılık olarak aday ülkelerin bir Ulusal Program (UP) hazırlamaları beklenmektedir. 15-20 sayfalık kısa bir doküman olan KOB'un içerisinde genel ifadeler yer almaktadır. KOB'da yer alan tedbirlerin, Türkiye'de hangi kurumlar tarafından, hangi vadelere, nasıl bir kurumsal yapılanma çerçevesinde ve hangi mali kaynaklar kullanılarak yapılacağı UP'de detaylı olarak verilmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program dışında adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan diğer bir belge ise "İlerleme Raporu"dur. Komisyon, aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlendiği eksiklikleri yıllık bazda ilerleme raporlarıyla değerlendirmektedir.

Ortaklık sistemi içerisinde işsizlik sorununun çözümüne yönelik yeni bir alternatif sunan "çalışma kredisi"nin henüz uygulama sahası bulmamış olması nedeniyle anlaşılması pek kolay olmayan, ancak üzerinde bilim insanlarının ve siyaset yapıcılarının ciddi biçimde durması gereken bir konu olduğu düşünülmektedir. Çalışma kredisi, getirmiş olduğu çözüm önerileriyle iktisat tarihi açısından işçilik dönemi olarak tarif ettiği içinde yaşadığımız bu dönemin, özellikle çalışma hayatına ilişkin sorunlarının nedenlerini ortaya koyarak bu sorunları bir düzen bağlamında çözme iddiasındadır.

Ortaklık sistemi açısından iktisadi gelişme "kapalı ekonomi" ve "piyasa ekonomisi" olmak üzere iki döneme ayrılarak incelenmektedir. İktisadi kurumsallaşmanın oldukça basit olduğu kapalı ekonomi dönemlerinde; ekonomi, üretimin aile, aşiret ve kabile aşamasında yaşayan insan topluluklarının ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Kapalı ekonomi döneminde; toplayıcılık, avcılık, çobanlık ve çiftçilik olmak üzere dört aşama gerçekleşmiştir. Piyasa ekonomisi ise iktisadi faaliyetlerin geniş çapta arz ve talep mekanizması ile pazarda belirlendiği ekonomilerdir. Piyasa ekonomisinin üç aşaması bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla pazar aşaması, ticaret aşaması ve işçilik aşamasıdır.

İşçilik aşaması da diğer aşamalar gibi insanlık tarihi boyunca süregelen iktisadi gelişme ve değişimin bir evresi olarak değerlendirilebilecektir. Bu dönemde tarihin hiçbir döneminde görülmemiş derecede ilerlemeler kaydedilmiş, gerek bilimsel alanda gerekse üretim teknolojisinde büyük gelişmeler sağlanmıştır. İktisadi faaliyetlerin dinamikleşmesi, üretim tekniklerini sürekli olarak geliştirmiştir. Daha önceki aşamalarda sosyal yapı, iktisadi yapıyı belirlerken, bu aşamada iktisadi yapı sosyal yapıyı şekillendirmiştir. İktisadi faaliyetlerin sosyal ilişkiler üzerindeki belirleyicilik etkisi önemli ölçüde artmıştır. İktisadi faaliyetlerin sürekli değişmesi hem iktisadi yapıda hem de sosyal yapıda dengenin kurulmasını güçleştirmiştir. Bu nedenle zaman zaman çatışmalar, darbeler, ihtilaller ve savaşlar çıkmıştır. Gelir dağılımındaki aşırı dengesizlik ve bu dengesizliğin sürekli artması, tekelleşme ve bu tekellerin piyasayı tek başlarına etkilemesi ve belirlemesi arz ve talep arasındaki dengeyi bozmuş ve iktisadi bunalımlar ile sosyal patlamalara yol açmıştır.

İşçilik aşamasında, yeni yeni ortaya çıkan sorunların çözümünde önemli bir takım güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu sorunların başında elde edilen hasılanın paylaşımındaki dengesizlik, ulusal ve uluslararası gelir dağılımındaki adaletsizlik, sömürü, enflasyon, rüşvet, işsizlik, az gelişmişlik, silahlanma yarışı, kartel ve teröristlerin piyasa egemenliği gelmektedir. Bu sorunlar insanların, iktisadi bakımdan, yeni bir aşamanın eşiğine geldiğini işaretleri olarak kabul edilebilecektir.

Bu dönemin ortaya çıkardığı belli başlı sorunlar bulunmaktadır. Bunların belli başlıları emek istismarı, serbest rekabet, tekelleşme, enflasyon, gelirdeki dengesiz dağılım, vergi yükü, sosyal güvenlik yükü, düşük verim ve sınıflaşma olarak gösterilebilecektir.

İnsanlık tarihinde önemli sıkıntıların yeni dönemlerin habercisi olduğu gerçeğinden hareketle içinde bulunduğumuz bu dönemin ardından yeni bir dönemin geleceği bunun da ortaklık sistemi olacağı düşünülmektedir. Geleceği tahmin edilen ortaklık aşaması belli varsayımlara dayanacaktır. Bu varsayımlar; çıkar paralelliği, fırsat ve imkân eşitliği, nimet ve külfet eşitliği, mikro düzeyde serbestlik ve makro düzeyde devlet müdahalesi şeklinde formüle edilebilecektir.

Ortaklık sistemi içerisinde öngörülen fakat bugün de işsizliğin çözümüne katkı sunacak çalışma kredisi, çalışanların mesleki odalardan almış oldukları mesleki derecelerine göre (usta, kalfa, çırak vs.) ayrı ayrı belirlenmiş olan bir bedel olup çalıştıkları günler karşılığında çalışanların ücretleri, kamuya ait bir banka tarafından ödenerek işletme borçlandırılacaktır. Üretim yapıldıktan sonra ürünlerin satışı gerçekleştiği zaman işletme, kredisini kapatacaktır. Kredinin vadesi üretilen ürünün satış zamanı olup kredinin geri ödemesinin gerçekleşmemesi durumunda cebri icra uygulanmayacak sadece işletmenin borçlanma ehliyeti elinden alınacaktır. Kredi ödendiğinde borçlanma ehliyeti yeniden oluşacaktır.

Çalışma kredisi ile işletme sermayesi sıkıntısı çeken firmalar bu sıkıntıdan kurtulacak, sermaye sıkıntısı nedeni ile yetenekli, bilgili birçok girişimci üretim yapabilecek firmalar kurabilecek ve sermaye halka yaygın bir hal alacaktır. Verilen kredi ile emek harekete geçirilip üretim yapılacağından piyasaya çıkan para, mal karşılığı olacaktır. Aynı oranda artan para ve mal nedeniyle enflasyon oluşmayacaktır.

Avrupa Birliği'nin işsizlikle mücadele stratejisinin incelenmesi ve işsizlik sorununa alternatif bir çözüm olabilecek "çalışma kredisi" bu tezin ana konusudur. Tezin birinci bölümünde kavramsal açıdan işsizlik ele alınmış, işsizliğin tanımı, türleri ve uygulamada var olan işsizlikle mücadele türleri irdelenmiştir. İkinci bölümde ise Avrupa Birliği tarihçesi ile kurumları hakkında bilgi verildikten sonra Avrupa Birliği'nin İşsizlikle Mücadele Stratejisi etraflıca incelenmiştir. Üçüncü bölümde öncelikle Türkiye'de işsizlik sorunu ve işsizlikle mücadele politikaları, daha sonra Türkiye'nin Avrupa Birliği İstihdam Politikasına uyumu kapsamında yaşanan gelişmeler ele alınmıştır. Son bölümde ise ortaklık sistemi ve çalışma kredisi tanıtılarak anlatılmaya çalışılmıştır.

Araştırma, esas olarak, ilgili literatürün taranması, ilgili kuruluşların istatistik verilerinden yararlanma, özellikle son bölümde kişisel görüşme yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.²

² İstanbul'da Çalışma Kredisi bölümünü hazırlarken günde yaklaşık üç saatini bana ayıran değerli Süleyman KARAGÜLLE Beyefendiye ve süreç içerisinde manevi desteğini hiçbir zaman eksik etmeyen değerli eşime teşekkürü bir borç bilirim.

I.BÖLÜM: İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE

1. İŞSİZLİK TANIMI VE İŞSİZLİK TÜRLERİ

1.1 İşsizlik Tanımı

Gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin uğraştığı en önemli sosyal sorunların başında işsizlik olgusu gelmektedir. Ülkeler özellikle teknolojik olarak gelişirken, üretim sistemleri değişmekte ve işgücünün bu gelişmelere ayak uydurması zorlaşmakta, nüfus artışına bağlı olarak artan işgücüne istihdam imkânları yaratmak sorun haline gelmektedir.

Bir ekonomik düzenin düzgün şekilde çalışıp çalışmadığı, geçerli ücret karşılığı çalışmak isteyen herkese iş temin edilip edilemediği ile ölçülür. Bir ülkede bazı kişilerin çalışmak istedikleri halde iş bulamamaları uygulanan ekonomik politikaların kusurudur (Güney, 2009:135).

1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin Başlangıç kısmınının 23. maddesinde “herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır” denilmektedir³. Dolayısıyla çalışma hakkının bir insan hakkı olduğu açıkça kabul edilmiş ve bunun doğal bir sonucu olan işsizliğe karşı korunma hakkı da yine aynı maddede vurgulanmıştır (Uşen, 2007:65).

Tanımı tarih boyunca birçok kez yapılan işsizlik, kısaca üretimin olmazsa olmaz unsuru olan iş gücünün kullanılmaması durumu olarak ifade edilebilecektir. İşsizlik; cari ücret oranında çalışmak arzusunda olan işgücü arzının o ücret oranında işgücüne olan talebin yarattığı istihdam hacminden daha büyük olması durumudur. İşsizlik, emek faktörünün fiili olarak üretime katılmaması olup, en yaygın tanımıyla da çalışma arzusunda ve gücünde olan ve cari ücretten çalışmaya razı olmasına rağmen iş bulamayan işgücünün varlığıdır (Bozdağlıoğlu, 2008:46). Bir diğer genel tanıma göre ise işsiz; çalışma isteği ve yeterliliği olmasına karşın, düzenli ve sürekli gelir sağlayabilecek bir işi bulunmayan kişilere, işsizlik ise; sosyo-ekonomik nitelikli bu olguya denmektedir. İşsiz ve işsizlik kavramları,

³ İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.11.2013)

Türkçe’de işi olmayan anlamlarına gelen ve “iş” kökünden türemiş kavramlardır. İşsizlik, üretim faktörlerinden biri olan “emeğin” tam kullanılmaması durumunu ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Işığışık, 2011:22). TÜİK’in geliştirdiği işsizlik tanımına baktığımızda; bir kişinin işsiz sayılabilmesi için şu özelliklere sahip olması gerekir⁴:

“Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler işsiz nüfusa dahildirler.”

Prof. Dr. Sabri F. Ülgener ise işsizlik tanımını yaparken (1991) “*Çalışma irade ve iktidarında olup da cari ve geçer ücret üzerinden ve ayrıca kanun yahut örf ve adetle tayin edilmiş saatler zarfında bir iş aradığı halde bulamayan kimseye işsiz deneceğini*”(113) ifade etmektedir.

1.2 İşsizlik Türleri

Yukarıdaki tanımlardan işsizlik sorununun, bir bütün olarak ele alınması gerektiği görülmektedir. Ancak işsizlik sorunu; zamanı, etkisi, ortaya çıkış biçimi ve zararları açısından farklılık arz etmektedir. İşsizlikle mücadele yöntemlerine geçmeden önce farklı işsizlik türlerinin incelenmesi gerekmektedir. Belli başlı işsizlik türleri şu şekildedir (Karabulut, 2007:9-13):

– İstemli (İrادی) İşsizlik:

Geçerli ücret ve koşullarda çalışmak istemeyen kişilerin neden olduğu bu işsizlik türünde bireyler ya tembel olduklarından ya geçerli ücret düzeyini ve koşullarını kendi niteliklerine uygun bulmadıklarından ya da gelire ihtiyaç duymadıklarından çalışmamayı tercih etmektedirler.

– İstem Dışı (Gayri İrادی) İşsizlik:

Çalışabilir işgücünün; geçerli ücret ve çalışma koşulları altında çalışmak istediği halde geçici veya sürekli olarak çalışabileceği iş bulamaması durumunda ortaya çıkan bu işsizlik

⁴ Tanım ve Kavramlar, http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2012/turkce/metaveri/tanim/index.html, (Erişim Tarihi: 29.11.2013)

türü işbölümü ve uzmanlaşmanın ileri düzeyde olduğu ülkelerde sık sık ortaya çıkmaktadır. Gayri iradi işsizlik; üretim kapasitesinin yetersizliğinden, konjonktürel dalgalanmalardan ve yapısal değişmelerden kaynaklanabilmektedir.

– **Gizli İşsizlik:**

Herhangi bir ekonomik (üretim sahası) etkinlik alanından, bir kısım emeğin çekilmesiyle toplam üretim miktarında hiçbir değişme olmuyorsa, burada gizli işsizlik söz konusudur. Emek ögesi çalışır görüldüğü halde, gerçekte olması gereken verimliliğinin altında çalışmaktadır. Bir ekonomide gizli işsizliğin nedeni, daha çok emek ögesi artışına uygun üretim kapasitesinin yaratılmaması ve organizasyon yetersizliğidir. Özellikle tarım sektöründe görülen gizli işsizlik; gelişen makineleşme ve toprakların miras yoluyla çok küçük parçalara ayrılması sonucunda, biçim değiştirerek farklı işsizlik türlerine dönüşmektedir. Kamuda da görülen bu tür işsizlik, özellikle aynı işin daha az kişi ile (memur, işçi vb) yapılması mümkün iken gereğinden çok kişinin kamuda istihdam edilmesi yoluyla ortaya çıkar. Gizli işsizlikte daha çok bir verimsizlik hali söz konusudur. Gelişmekte olan ülkelerde nüfus artış hızı sermaye artış hızından yüksek olduğundan bu ülkelerde gizli işsizlik süreklilik kazanmaktadır.

– **Mevsimsel İşsizlik:**

Ekonomik etkinlikler mevsimsel dalgalanmalar gösterebilir. Çalışma olanaklarının arttığı mevsimlerde istihdam düzeyi yükselir, azaldığı mevsimlerde ise istihdam düzeyi düşer. Mevsimlik işsizlik tarım kesiminde belirgin bir şekilde görülmektedir. İnşaat ve turizm sektörlerinde de mevsime bağlı işsizlik görülmektedir.

– **Teknolojik İşsizlik:**

Teknolojik işsizliğin ortaya çıkış nedeni, insan gücü yerine makinenin kullanılması veya daha verimli ve üretken metotların uygulanmasıdır. Teknolojinin ilerlemesi, sibernetik biliminin gelişmesiyle elektronik beyinlerin yaygınlaşmasıyla, birçok alanda özellikle üretim alanında otomatikleşme ile birçok hizmet ve üretim sektöründe insan yerine makineler ve bilgisayarlar kullanılmaya başlamıştır. Ancak teknolojik gelişmenin uzun vadede yeni iş sahaları açmak suretiyle kısa vadede meydana getirdiği işsizliği bertaraf edeceğini belirtmiştir. Çünkü uzun dönemde yan çalışma kolları ortaya çıkmakta ve işgücünü yeniden kullanma olanakları doğmaktadır.

– **Geçici İşsizlik:**

İş bulmanın zaman almasından veya istihdam piyasasının iş arayanları uygun boş işlere anında yerleştirecek biçimde (sürtünmesiz olarak) işlememesinden kaynaklanan bir işsizlik türüdür. Bu işsizlik türü kısmen istemli, kısmen de istemsiz olup iş ve yer değiştirme gibi geçici nedenlere dayanmakta ve ekonominin tümünü etkilememektedir. İşgücü piyasasının iyi organize edilmemiş olması, işgücü piyasasındaki bilgi eksiklikleri, işgücünün mobilite eksikliği, üretim girdilerinin zamanında sağlanamaması, çalışabilir nüfusa yeni katılımlar, yeteneklerine uygun işyeri bulamayıp daha iyi koşullarda iş bulabilmek umuduyla işlerini bırakanların varlığı gibi nedenlere bağlanabilecektir.

– **Yapısal İşsizlik:**

Yapısal işsizlik, işgücünün coğrafi ve niteliksel bileşiminin sırasıyla talepteki ve teknolojideki değişmelere anında uyum sağlayamaması sonucu, çalışanların bir kısmının işlerini kaybetmelerinden kaynaklanan bir işsizlik türüdür. Ekonomi-içi veya ekonomi-dışı nedenlerden dolayı ortaya çıkabilecek olup emeğin makine ile ikamesinden veya talepteki kaymalar sonucu oluşmaktadır. Toplumların iktisadi, sosyal ve kültürel hayatındaki ve geleneklerindeki değişimler de yapısal işsizliğe neden olabilmektedir.

– **Konjonktürel (Devrevi) İşsizlik:**

Piyasa ekonomilerinde ekonomik etkinlikler zaman içinde dalgalanır. Bu dalgalanmanın duraklama ve bunalım dönemlerinde ortaya çıkan işsizliğe konjonktürel işsizlik denir. Bu işsizlik türü sanayii toplumunun doğal bir sonucudur. Konjonktürel işsizlik kapitalist sistemin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlardan biridir. Dış piyasalar için yapılan üretim, piyasaların şeffaf olmayışı, yığın üretim ve dolambaçlı üretim süreci bu işsizliğin çeşitli sebeplerindedir.

2. İŞSİZLİKLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

İşsizlikle mücadele konusunda benimsenen yaklaşım ve politikalar, ülkeden ülkeye değişim göstermektedir. Bu yaklaşımlar arasında bir uçta işsizlik sorununun çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan liberal yaklaşımlar yer alırken, diğer uçta ise bu sorunu toplumsal bir sorun olarak kabul eden ve istihdam politikalarına öncelikli bir yer veren

yaklaşımlar bulunmaktadır. Ülkelere, dönemlere ve siyasi iktidarlara göre de toplumlar bu iki uç arasında bir yerde bulunmaktadır (Gündoğan, Biçerli, 2004:221).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında işsizlikle mücadele konusunda dünyada başvurulan önlem/araç/politika ve uygulamalarda; istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması amacıyla öncelikle makroekonomik politikalarla yetinildiği; ancak daha sonra, bu önlem ve politikalar, işsizlik sorununu çözme konusunda tek başına yeterli olmayınca; aktif istihdam politikalarına başvurulduğu görülmektedir. İşsizlikle mücadelede uygulanan politikalar genellikle;

- Yeni iş olanaklarının oluşturulması,
- İşgücünün niteliğinin geliştirilmesi ve
- İstihdam piyasasının düzenlenmesine yönelik politikalar

olarak sınıflandırılmaktaysa da bu konuda diğer başka alternatif çözüm yolları da olduğu bilinmektedir (Işığışok, 2011:164).

İşsizlikle mücadele konusunda bugün uygulama sahası bulmuş mevcut literatürde, aktif ve pasif politikalar şeklinde bir ayırım söz konusu olmaktadır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), aktif istihdam politikalarını; istihdam piyasasındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve istihdam piyasalarının etkinliğini artıran politikalar olarak değerlendirmektedir. Aynı örgüt, pasif istihdam politikalarını ise, işsizlere sadece gelir desteği sağlanmasına yönelik politikalar olarak ifade etmektedir (Işığışok, 2011:166). Ancak belirtmek gerekir ki, bu iki tür politika birbirlerine alternatif olmaktan ziyade birbirlerinin tamamlayıcısıdır.

İşsizlikle mücadelede uygulanan aktif politika, işsizliğin uzun vadeli ve kalıcı çözümüne yönelik uygulamaları içermektedir. Beşeri kaynakların geliştirilmesi, ekonomik büyümenin teşvik edilmesi, dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğinin ve fırsatlarının artırılarak sosyal eşitliğe katkıda bulunması, konjonktürün duraklama dönemlerinde istihdamın istikrarlı kılınp genişleme dönemlerinde ise istihdam piyasaları ile ilgili darboğazların giderilmesi ve istihdamın farklı alt piyasalar arasında dağılımının yeniden sağlanması amacıyla uygulanan politikalarlardır.

İşsizliğin çözümüne yönelik uygulanan pasif politikalar ise, işsizlik devresinde yaşanan olumsuz sonuçları telafi etmeye yöneliktir. Diğer bir ifadeyle işsizliğin ortaya çıkardığı

sosyal sorunları onarmak ve işsizlerin asgari düzeyde geçimini temin edecek ekonomik yardımları sağlamak amacını taşıyan politikalardır. Pasif politikalar, ülkelerin çokça başvurdukları ve kısa vadede işsizlerin çeşitli problemlerini (ekonomik, sosyal, psikolojik vs.) örtmeye yarayan politikalar olup genel özellikleri kapsamında işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, ücret garanti fonu, kıdem tazminatı ve sosyal yardımlar olarak beş başlık altında toplanmaktadır (Korkmaz, Tetik, Avsallı, 2012:41-42).

Peki, aktif ve pasif istihdam politikalarına neden ihtiyaç duyulmuştu? Devletin istihdam piyasasına müdahalesi geleneksel olarak işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, sosyal yardımlar gibi işsizlere gelir desteği sağlamaya yönelik pasif istihdam politikaları ile başlamıştır. Ancak 1980 sonrasında işsizliğin dünya genelinde yaygın ve zaman zaman değişmekle birlikte; ülkelerin çoğu için sürekli bir sorun haline gelmesiyle, OECD ve AB ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede işsizlikle mücadelede pasif istihdam politikalarını tamamlayıcı nitelikte, aktif istihdam politikalarına başvurulmuştur. Çünkü pasif istihdam politikaları, işsizliği önlemeye yönelik tedbirleri içermemekte ve bütçe üzerinde ciddi yükler oluşturmaktaydı. Bu nedenle eğitim, iş oluşturma, bilgilendirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi aktif istihdam politikalarına daha fazla önem verilmiştir (Işığışık, 2011:164-165).

OECD, istihdam programları ile ilgili sınıflandırmasında istihdam piyasalarına yönelik politikaları başlıca yedi kategoride toplamıştır. Bunlar (Işığışık, 2011:165):

- Kamu işe yerleştirme ve aracılık hizmetleri,
- Mesleki eğitim,
- Gençlere yönelik politikalar,
- İstihdam sübvansiyonu,
- Özürlülere yönelik politikalar,
- İşsizlik sigortası,
- Erken emeklilik.

Bu kategorilerden ilk beşi aktif, altı ve yedinci kategoriler ise pasif istihdam politikaları olarak nitelendirilmektedir.

2.1 Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları kavramı, uygulamada çok sayıda ve birbirinden farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmek için kullanılmaktadır. Dolayısıyla devlet tarafından uygulamaya konan ve işsizlerin istihdam piyasasına girişlerini veya istihdam piyasasında kalışlarını kolaylaştıracak her türlü sosyal politika önlemi bu bağlamda dikkate alınmalıdır. Diğer taraftan aktif istihdam politikalarının temel hedefi sadece, istihdam oranını ve işgücüne katılım oranını arttırmak ve dolayısıyla bağımlılık oranının düşmesini sağlamak değil aynı zamanda işin kalitesini ve verimliliğini de arttırmak olmalıdır. Ancak aktif istihdam politikalarının, istihdamı arttırmada olumlu bir etkisi görülmekle birlikte genellikle işsizliğin işsiz gruplar arasındaki dağılımını değiştirdiği ve bu programlara katılanların yanı sıra katılmayanları da doğrudan ya da dolaylı olarak olumsuz etkilediği gözlemlenmiştir (Uşen, 2007:66).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), aktif istihdam politikalarını “istihdam piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmek ve daha etkin bir istihdam piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler” olarak tanımlamaktadır. OECD aktif istihdam politikalarının gelişimine 1960’lardan bu yana destek vermektedir. İsimdeki “aktif” sözcüğü İsveç’te 1950’lerde ücret kısıtlamalarına dayanan politikalara reaksiyon oluşturan politikalardan alınmıştır. İkinci dünya savaşından önce istihdam piyasaları ile ilgili çok sayıda iş yaratımı ve mesleki eğitim programları olmakla birlikte, bu politikalar “aktif istihdam politikaları” olarak anılmamaktaydı. 1948 yılında iki İsveçli İktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner ilk kez Aktif İstihdam Politikalarını “tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji” olarak tanımlamıştır (Bekiroğlu, 2010:70).

Aktif istihdam politikaları sınıflandırılırken bu politikaların (Işığışçok, 2011:180-181);

- İşsizliği önlemeye yönelik aktif istihdam politikası (mesleki eğitim politikaları, istihdam artırıcı sübvansiyonlar, istihdam danışmanlığı hizmetleri ve kamunun yeni istihdam alanları oluşturması) ve
- İşsizliği sınırlamaya yönelik aktif istihdam politikası (haftalık çalışma süresinin kısaltılması, esnek çalışmanın yaygınlaştırılması, işgücü hareketliliğinin artırılması ve erken emeklilik uygulamaları)

olmak üzere iki gruba ayrıldığı görülmektedir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde uygulanan aktif istihdam politikalarının ise; çok çeşitli ve birbirinden farklı önlemler olduğu dikkat çekmektedir:

- İşsizlere yönelik önlemler (bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri, mesleki yerleştirme programları, özel sektörü teşvik programları, istihdam oluşturma programları),
- Risk gruplarına yönelik önlemler (gençlere yönelik programlar, engelli gruplara yönelik programlar, kadınlara yönelik programlar, yabancılara yönelik programlar, yaşlılara yönelik programlar ve uzun süreli işsizlere yönelik programlar)

olarak iki temel gruba ayrıldığı görülmektedir.

Ücret ve İstihdam Sübvansiyonu

Aktif istihdam politikalarının başında sübvansiyon programları gelmektedir. Bu anlamda üç tür sübvansiyon programı uygulandığı görülmektedir. Bunlar; ücret ve istihdam sübvansiyonu, kendi işini kuranlara yardım programları ve doğrudan kamu sektöründe istihdam programlarıdır.

Ücret ve istihdam sübvansiyonu uygulamasında hükümetler işverenlere program kanalıyla desteklendiği duyurulan/belgelenen işçileri işe alma karşılığında ücretin belirli kısmını karşılayacağını veya bu işverenlerin ödeyecekleri vergilerde indirim yapacağını duyurur. İşgücü maliyetini ucuzlatarak istihdam artışını teşvik etmeyi amaçlayan bu uygulama ülkenin uluslararası rekabet gücünü arttırdığından aynı zamanda ihracat sübvansiyonu işlevi de görebilmektedir (Biçerli, 2005:6).

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının temel amacı; sübvansiyon ile işgücü maliyetini ucuzlatmak ve istihdam artışını teşvik etmektir. Bu sübvansiyonların uygulanması ile maliyetlerde meydana gelecek düşüş, fiyat baskısını azaltarak fiyatların düşmesini sağlayacak; böylece mal ve hizmet talebi artacağından istihdam artışı devam edecektir. Böylece bu sübvansiyonlar ile özellikle ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde, işverenlerin yeni işçi istihdam etmelerinin sağlanması veya işçi çıkarmalarının önlenmesinin amaçlandığı söylenebilecektir (Işığışık, 2011:180-182).

Kendi İşini Kuranlara Yardım Programı

İşsizlerin istihdamını teşvik eden sübvansiyon uygulamasının bir başka türü de kendi işini kuranlara yardım programlarıdır. Rekabetin giderek arttığı bir dünyada girişimciliğin ve yeni buluşların verimlilikteki gelişmeleri sürekli kılarak yeni istihdam imkânları oluşturduğu ve refahı arttırdığı bilinen bir gerçektir. Bu anlamda küçük işletmelerin ve kendi işini kuranların bölgesel esaslı olarak kredilendirilmeleri, işsizlikle mücadelede başvurulan bir yöntemdir.

Bu tarz programlar, ülkeden ülkeye farklılaşan amaçlarla uygulanmakla birlikte, genelde temel amaç bireylerin işsizlikten kurtulmalarını sağlamaktır. Bu tür programların bir başka amacı da uygulama ile oluşturulan işlerin ileride başka işçiler için de istihdam imkânı sağlamasıdır. Programlar ayrıca işsizlerin kalitesiz ve düşük ücretli istihdamdan kaçınmaları için bir alternatif oluşturmak, işgücü arasında girişimcilik kültürünü teşvik etmek ve yaygınlaştırmak amaçlarını da gütmektedir. Bu programlarla kendi namına çalışmanın yaygınlaştırılması sağlanmaya çalışılmaktadır (Biçerli, 2005:6-7).

Kendi işini kuracaklara yapılan yardımlar; sermaye yardımı ve danışmanlık hizmetleri yardımı olmak üzere başlıca iki türde olmaktadır. Nitekim bu programlara katılanlara gerekli finansal sermayenin sağlanması çoğu kez sorunu çözmekte; bir girişimcinin sahip olması gereken bilgi ve beceriye sahip olmak adına danışmanlık hizmetine de ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu yardımların işsizliğin azaltılmasının yanı sıra, girişim kültürünü geliştirmek, ilave istihdam oluşturmak, kalitesiz istihdama engel olmak gibi tali amaçları da bulunmaktadır (Işığışık, 2011:187).

Doğrudan Kamu İstihdamı

Sosyal refah devletinin en önemli fonksiyonlarından biri de, kamu istihdamı oluşturmaktır. Kamu hizmetlerinde istihdam uygulaması ile istihdam piyasalarında iş bulma ihtimalleri zayıf dezavantajlı kesimleri kamu kuruluşlarında ve kar amacı gütmeyen kamusal/yarı kamusal kuruluşlarda geçici olarak istihdam imkânı sunulmaktadır. Program çerçevesinde açılan işlerin “yeni” olmasına ve bunların özel sektör işlerini ortadan kaldırmamasına özen gösterilmektedir (Biçerli, 2005:6-7).

Doğrudan kamu istihdamı, iş bulmaları oldukça güç olan işsizlere yönelik programlardır. Bu bağlamda bu tür programlar genellikle yaygın ve büyük ölçekli işsizlik sorununa karşı ve özellikle talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizlikle mücadele amacıyla uygulanmaktadır. Bununla birlikte; bu programlar çoğu ülkede gençlerin çalışma yaşamı ile ilişki kurmaları ve deneyim kazanmaları amacına yönelik tamamlayıcı bir politika aracı olarak kullanılmaktadır (Işığışok, 2011:187-188).

Kamunun Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Emek piyasaları hem işler hem de işçiler açısından heterojenliğin yaygın olduğu piyasalar olduğundan, emek arzı ile emek talebi arasındaki eşleşme problemi piyasaların belirgin özelliklerinin başında gelmektedir. Piyasadaki bazı kişiler bilgiyi etkin bir şekilde kullanarak kolayca iş bulabilirlerken bilgiye kolayca ulaşamayan ve bilgiyi en uygun şekilde değerlendiremeyen kişilerin işsizlikten kurtulmaları o kadar kolay olmamaktadır. Bu nedenle kamu, iş ve işçilerin eşleşmelerini hızlandıran hizmetleri sunarak işsizliği azaltmayı amaçlamaktadır. Kamu istihdam büroları, piyasadaki bilgi eksikliğini gidererek belirsizliği azaltmaktadır. Zor işlerin ve iş bulması zor olan işçilerin piyasanın çarkları arasında kaybolmalarını engellemekte, piyasada şeffaflığın hâkim olmasını ve işsizlik oranlarının azalmasını sağlamaktadır (Biçerli, 2005:7-8).

Günümüzde kamunun yanı sıra özel istihdam bürolarınca da yürütülen eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, yapısal işsizliğin azaltılması yanında geçici işsizliğin azaltılmasında da büyük rol oynamaktadır (Işığışok, 2011:195).

Mesleki Eğitim Programları

İşsizlikle mücadelede izlenen önemli aktif istihdam politikalarından birisi de mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeylerini yükselterek istihdam edilebilirliklerini arttırmaktır. Eğitim sadece bireylerin becerilerini arttırarak işsizliği azaltmaz, aynı zamanda bireylerin niteliklerinin yükselmesi onların piyasalar arasında daha hareketli hale gelmelerini de sağlayarak yapısal işsizliğin azaltılmasına da katkıda bulunur. Eğitimin bireylerin verimliliklerini etkilemediği kabul edilse bile, işverenlerin eğitimi bireylerin sahip oldukları özellikleri doğru tahmin edebilmek için bir eleme aracı olarak kullanabildikleri gözlenmektedir. Bu anlamda eğitim kişileri iş kuyruklarında ön sıralara yerleştirerek bireysel fayda sağlayabilmektedir.

Kamunun mesleki eğitime müdahalesi maddi imkânsızlıklar sebebiyle mesleki beceri edinemeyenlerin dezavantajlarını ortadan kaldırabildiği gibi, bireylerin eğitim yatırımları konusunda verdikleri yanlış kararlar için bir düzeltme imkânı da sağlayabilmektedir. Ayrıca bu programlar bireylerin pasif bir şekilde kamu yardımlarına bağımlı olmaları yerine onları çalışmaya yönlendirmesi noktasında da yararlı olmaktadır (Biçerli, 2005:8).

Gelişmiş ülkelerdeki mesleki eğitim programlarına bakıldığında; aktif istihdam politikaları oluşturulurken ilk önlem olarak mevcut işgücünün istihdam edilebilirliğini artıran beşeri sermaye yatırımı olarak da nitelendirilen eğitim programlarına ağırlık verildiği görülmekte; bu amaçla da aktif istihdam politikaları kapsamında; formasyon programları, mesleki yönlendirme ve istihdam araştırma stratejileri geliştirme gibi çabalarla istihdam piyasasına güçlüğü çeken engelliler, kadınlar, göçmenler ve benzeri dezavantajlı gruplara yönelinmektedir (Işığışok, 2011:192).

2.2 Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin neden olduğu sosyal sorunları onarmaya ve işsizlere asgari düzeyde de olsa bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içeren politikalarlardır. Ancak bu politikalar, istihdam hacmini arttırmaya ve yeni istihdam alanları oluşturmaya yönelik önlemler içermemektedirler.

Daha çok gelişmiş ülkelerde görülen pasif istihdam politikalarının temel amacı, istihdamı artırarak işsizlik oranlarını azaltmak yerine; işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararı en aza indirmektir.

Gelişmiş ülke hükümetleri, 20.yüzyılın ilk çeyreği sonrasında işsizliğin henüz kronikleşmediği 1973 yılı öncesine kadar geçen dönemde ortaya çıkan küçük boyutlu doğal işsizliğin neden olduğu sorunları pasif istihdam politikaları aracılığıyla çözmeye çalışmışlardır. Pasif istihdam politikasının iki temel aracı olan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi kurumsal yapılar oluşturmuşlardır (Işığışok, 2011:166-167).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 4.maddesinin 2.fikrasında hiç kimsenin zorla çalıştırılmayacağı ve zorunlu çalışmaya tabi tutulamayacağı belirtilmiştir.⁵ Bu nedenle

⁵ http://www.anayasa.gov.tr/files/bireysel_basvuru/AIHS_tr.pdf, Erişim Tarihi: 29.11.2013

pasif istihdam politikalarının önemi büyüktür. Zira her bir bireyin kendi yaşamını onurlu bir şekilde sürdürme hakkı bulunmaktadır. Bu hak ona doğduğu andan itibaren doğal hak olarak verilmiştir. İdeal bir dünyada, insanlar yaşamak için çalışmak zorunda değildirler. Çalışmayan insanların da temel ihtiyaçlarını görebilecekleri bir yaşam sürme hakkı bulunmaktadır. Daha fazlasını (lüks yaşama, servet edinme) isteyen kişilerin çalışma zorunluluğu vardır. Pasif istihdam politikaları tam olarak bu ideal yapıyı sağlamasa da bu doğrultuda yapılmış olan düzenlemelerdir.

İşsizlik Sigortası

Kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre ya da yeni bir iş buluncaya dek kendisinin ve ailesinin gereksinimlerini karşılamak üzere geliştirilmiş sosyal politika önlemi olan işsizlik sigortası, pasif istihdam politikalarının ilk aracıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) de işsizlik sigortasını; isteği dışında işi sona eren bağımlı çalışanların gelir kaybını kısmen ve geçici bir süre telafi etme amacı güder şekilde tanımlamıştır.

İşsizlik sigortası; “bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı bir işyerinde çalışırken, çalışma istem, beceri ile yetenek ve sağlığında olmasına karşılık, işini kaybeden işçilere, bir taraftan yeni bir iş bulmalarına yardım edilirken; bir taraftan da işsiz kalmaları nedeniyle, uğradıkları gelir kaybını, kısmen de olsa karşılamak ve böylece aile bireyleri ile birlikte yaşamlarını sürdürmelerine olanak sağlamak amacıyla, belirli bir süre ve ölçüde yapılan ödenek” olarak tanımlanmaktadır (Işığışık, 2011:167).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre ise işsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. Bu tanıma göre, işsizlik sigortasının en önemli özelliği devlet tarafından kurulması ve zorunlu bir sigorta kolu olarak uygulanmasıdır. Gerçekten de günümüzde işsizlik sigortası programlarını devletlerin sosyal güvenlik politikalarından ayrı tutmak yanlış olacaktır. Çağdaş toplumlarda işsizlik sigortası programları sosyal devlet olmanın bir gereğidir ve devletin en önemli hizmetleri arasında yer almaktadır (Aktürk, 2009:28).

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere; işsizlik sigortası, işsizlerin karşılaştığı gelir kaybını gidermeyi amaçlayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta koludur. Aynı zamanda işsize nitelik ve yeteneğine göre daha iyi koşullarda uygun bir ücretle yeni bir iş elde etme fırsatı sunmak amacıyla işsizleri sadece parasal olarak desteklemekle kalmamakta; aynı zamanda etkin bir mesleki eğitim ve iyi işleyen bir işe yerleştirme sistemini de içermektedir (Işığık, 2011:167-168).

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimine baktığımızda ise, işsizliğin, toplumda meydana getirdiği ekonomik, sosyal ve politik yönden olumsuz etkilerinin sonucu olarak ortaya çıktığı görülmektedir. 17.yüzyıl kapitalizm öncesi dönemlerde çalışmama sonucu gelir elde edilememesine karşın geleceğin güvencesi, loncalar, din kurumları ve aile dayanışmalarıyla karşılanmıştır. 19.yüzyılın ikinci yarısından sonra işgücüne dayalı atölye düzeninden makine gücüyle yığın üretim yapan fabrikalaşmaya geçiş, toplumların sosyal ve kültürel yapılarında değişmelere neden olmuştur. Yığın üretim, ülkeleri, kişilerin kendilerinin çözemediği sosyal problemlerle karşı karşıya bırakmıştır. Kamunun sorunlara müdahale etme ihtiyacı artmıştır.

Liberal düşüncenin “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” iktisadi kuralı, uzun çalışma süreleri, düşük ücretler, ücret yerine mal verilmesi sistemi, yetersiz hastalık ve kaza yardımı, çok sayıda kadın ve çocuk işçilerin koruma önlemlerinden yoksun olarak çalıştırılması toplumda büyük sorunlara neden olmuştur. Ancak zamanla işsizliğin de artması, işsizliği tazmin amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına neden olmuştur (Aktürk, 2009:23-24).

Kamunun konuya ilişkin politika geliştirmesinden önce sendikaların kurduğu yardım sandıkları ile başlayan işsizlik riskine karşı koruma, zamanla yerini devlet tarafından zorunlu karakterde kurulan işsizlik sigortasına bırakmıştır. Sendikal hareketin geliştiği Avrupa ülkelerinde, Lonca Sistemi’nde görülen yardımlaşma sandıklarına benzer ilk önlemler, “sınırlı” ve “tamamen gönüllü” faaliyetler olarak, sendikaların yalnız kendi üyelerine yönelik olarak uygulanmıştır. Tarihsel süreçte sendikaların kurduğu işsizlik yardım sandıklarını, işverenlerin girişimi ile kurulan yardım sandıkları izlemiştir. Finansmanı işveren tarafından sağlanan bu sandıkların kuruluş amacı ise, işverenlerin yetenekli işgücünü ellerinde tutma ve işletmelerini cazip hale getirme istekleridir (Işığık, 2011:168).

İşsizlik sigortasının iki temel amacı vardır. Bunlar:

- İşsiz ve ailesinin uğrayacağı maddi ve manevi zararı minimum düzeyde tutarak toplumdaki sosyal dengeyi bozucu sonuçları ve suç eğilimini önlemek;
- Piyasada işsizlik nedeniyle meydana gelecek satın alma gücü düşüşünü engelleyerek üretimin daha da düşmesini ve işsizliği önlemektir (Işığık, 2011:168).

İşsizlik sigortasının devlet tarafından kanunla kurulma, prim ödeme, zorunlu katılma, yeniden işe yerleştirme, işsizlik riskini tazmin gibi belli başlı özellikleri bulunmaktadır (Aktürk, 2009:31-34).

İşsizlik sigortasının olumlu özellikleri olduğu gibi olumsuz özellikleri de mevcuttur. Olumlu özelliklerine bakacak olursak bunlardan en önemlisi, işsiz kalınan süre içinde; işsizlerde ve aile fertlerinde gelir kaybı nedeniyle oluşabilecek olumsuzlukların bir ölçüde önlenmesidir. Aynı zamanda işsizlik sigortası sağladığı gelir güvencesiyle, işsizlerin alım güçlerini belli ölçüde koruduğundan toplam talep üzerinde olumlu etki yapacaktır. Bunun yanı sıra işsizlik sigortası kapsamında verilecek olan eğitimler ile sigortalı işsizlerin nitelikleri artırılabilecektir. Ayrıca işgücü piyasasına yönelik (iş-çalışan-işyeri) veri tabanı oluşturularak doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi sağlanacak ve kayıt dışı istihdamın kayda alınması mümkün hale gelecektir.

İşsizlik sigortasının olumsuz taraflarına baktığımızda ise; öncelikle işsizlik sigortasının, bir işte çalışırken işini kaybedenlerin yararlanabildiği bir sigorta dalı olduğundan, hiç işe girme şansını elde edememiş ve hiç sosyal güvenlik hakkını kazanamamış olanlara ayrılması gereken kaynakların kullanılmasında işsizler aleyhine adaletsiz bir sonuç ortaya çıkarttığı görülmektedir. Bu sigorta kolunda, hiç iş bulamamış kimselerin iş bulma imkânının daha zor olduğu değerlendirilmektedir çünkü boşalan her işe bu sigortadan yararlananların yardım ödeneğinin durdurulması için yerleştirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca işçilerin sigortaya prim ödemeleri dolayısıyla gelirlerinde eksilme olacaktır. Bu nedenle, toplu iş sözleşmelerinde bu kaybı önlemek için daha yüksek zam talepleri veya külfeti işverene yükleme yolları ile karşılaşılabilecek, bu da müzakereleri güçleştirecektir. Bir diğer olumsuz tarafı da işsizlik sigortası primleri nedeniyle meydana gelecek yüksek işgücü maliyetinin toplam işgücü talebini azaltması ve bu bağlamda işsizliğin yükselerek üretim kaybına yol açmasıdır. İşsizlik sigortası kontrol mekanizmasının yeterince gelişmediği

işgücü piyasalarında, kişilerin hem işsizlik sigortasından yararlanabilmelerine hem de başka işlerde çalışarak haksız kazanç elde edebilmelerine olanak tanıyacaktır (Aktürk, 2009:48-50).

İşsizlik Yardımı

Pasif istihdam politikalarından ikincisi olan işsizlik yardımı, sosyal devlet ilkesini benimsemiş, ekonomik bakımdan güçlü ülkelerde, ihtiyaç duyan işsizlere asgari bir gelir güvencesi sağlayan bir yardım sistemidir. İşsizlik sigortası ile çok sık karıştırılabilen bir kavram olan işsizlik yardımı, işsizlere minimum bir yaşam standardı sunmayı amaçlayan bir pasif istihdam politikasıdır (Işığışok, 2011:176).

İşsizlik yardımı, işsiz kalan sigortalının çalıştığı dönem boyunca herhangi bir oranda prim ödeyerek işsiz kaldığında faydalanacağı bir uygulama olmayıp, finansmanının devlet tarafından karşılandığı, işsiz kalan sigortalının mağdur olmaması için belli süreliğine elde edebileceği bir yardım türüdür (Korkmaz, Öztürk ve Korkut, 2012:56-57).

İşsizlik yardımı; OECD ülkeleri genelinde, işsizlik sigortasından yararlanılamadığı veya yararlanma hakkı kaybedildiği, bir diğer ifadeyle işsizlik sigortası yardımlarının tüketilmiş olduğu durumda devreye girmektedir (Işık ve Bülbül, 2012:65). İşsizlik yardımı; ihtiyaç sahibi (muhtaç) olduğunu belgelendiren ve işsizlik sigortasından yararlanmayan işsizlere verilmektedir. Finansmanı, işsizlik sigortasının finansmanından farklı olarak, tamamen devlete ait olup, genel bütçeden karşılanmaktadır. Bu da işsizlik yardımının işsizlik sigortasından farklı en temel özelliğidir. İşsizlik yardımından yararlanma süresi, işsizlik sigortası gibi süreli olabileceği gibi, muhtaçlık durumu devam ettiği müddetçe de devam edebilmektedir (Işığışok, 2011:176).

II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ VE AB İŞSİZLİKLE MÜCADELE STRATEJİSİ

1. AVRUPA BİRLİĞİ TARİHÇESİ VE KURUMLARI

1.1 Avrupa Birliği'nin Kısa Tarihçesi

Ekonomik ve siyasal düzeyde dünyadaki en gelişmiş bölgesel bütünleşme örneği olan Avrupa Birliği, tarihsel olarak incelendiğinde kendi oluşumunu meydana getiren kurucu fikri, çok eski tarihlerden beri muhafaza ettiği görülmektedir. Tarihsel, kültürel ve dil farklılıklarından bağımsız olarak, Avrupa'nın tek bir siyasal topluluk oluşturduğu şeklindeki "Avrupa fikri", 1945'ten çok daha önce doğmuştur. On altıncı yüzyıldaki Reformasyondan önce, Roma'ya yönelik ortak bağlılık Papalığı, Avrupa'nın çoğu üzerinde uluslar üstü bir otoriteyle donatmıştır (Heywood, 2007:211).

Birleşmiş Avrupa ülküsü, gerçek bir siyasi projeye dönüşüp ülkelerin hükümet politikalarında uzun vadeli bir hedef haline gelmeden önce, sadece belli başlı bazı düşünürler ve siyasetçiler tarafından dile getirilmiştir. Birliğin kurulmasına düşünce düzeyinde öncülük eden isimler arasında Saint Pierre, Victor Hugo, Immanuel Kant, Dante, La Rochefoucauld, Saint-Simon, William Penn, Duc de Sully, Augustin Thierry, Emile de Girardin, M. Briand, J. J. Rousseau'nun yanı sıra 20. yüzyılda Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Carlo Sfersa, Winston Churchill ve P. Henri Spaak gibi isimlerin yer aldığı bilinmektedir. Saint-Pierre ve Victor Hugo'nun "Avrupa Birleşik Devletleri" kurulmasına ilişkin planları, Kant'ın "sonsuz barışın sağlanması" projesi, Dante'nin bir "dünya krallığı" önerisi dikkati çeken çabalar arasında gösterilmektedir (Akçeken, 2003:11).

Yirminci yüzyılın ikinci yarısına kadar düşünce düzeyinde kalan bu söylemler, o tarihe kadar ümitsiz derecede ütöpik kabul edilmiştir. Ancak özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası büyük yıkıma uğrayan Avrupa'nın içinde bulunduğu şartlar, somut adımların atılmasını gerekli kılmıştır.

Bin yıldır aralıksız devam eden çatışmalar, savaşlar ve katliamlar sonunda, iki dünya savaşının gölgesinde doğan Avrupalı uluslar, yarım yüzyıldan kısa bir süre içerisinde nüfusları sakat bırakılmış ve öldürülmüş, tarihi yapıları ve altyapıları harap edilmiş, dünyevi zenginlikleri tüketilmiş ve yaşam tarzları yok edilmişti. Birbirlerine bir daha silah doğrultmamaya kararlı olan Avrupa ulusları, onları bir araya getirecek ve eski düşmanlıkları arkada bırakmayı sağlayacak bir siyasi mekanizma arayışına girmişti (Rifkin, 2010:214).

Birlik yolunda atılan ilk adım ABD'nin Avrupa ülkelerine verdiği destek ile olmuştur. Savaş sonrasında Sovyetler Birliği'nin Avrupa'dan çekilmediğini gören ABD, oluşacak tehdit ortamını engellemek düşüncesiyle 1947 yılında Truman Doktrini'ni ve Marshall Planı'nı ortaya atmıştır. ABD'nin Avrupa ülkelere yönelen Sovyetler'e karşı, onları destekleme kararını ifade eden Truman Doktrini ve Avrupa ülkelerini ekonomik anlamda kalkındırma, güçlendirme kararına yönelik hazırladığı Marshall Planı, 'birlik' yolunda atılan önemli bir adım olmuştur (Akçeken, 2003:12). ABD'nin bu ekonomik yardım planını gerçekleştirmesinin ön koşulu olarak, Avrupa ülkelerinin kendi aralarında anlaşarak, birlikte hareket etmelerine yönelik bir program hazırlamaları gerektiği bildirilmiştir. Bunun üzerine Amerikan yardım planını düzenlemek üzere 1948 yılında Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatını (AEİT) kuran 16 Batı Avrupa ülkesi, Marshall Planı yardımlarının dağıtımında, işbirliğinin de içinde yer aldığı bazı amaçları gerçekleştirmişlerdir (Akçeken, 2003:12).

Avrupalı birçok entelektüel ve siyasi lider, Almanya ile Fransa arasında süregelen ekonomik rekabeti hem Avrupa'daki uzun soluklu çatışmaların temeli hem de kıtayı periyodik olarak alt üst eden büyük bir savaş nedeni olarak görmüştür. Jean Monnet (Eski Milletler Cemiyeti Genel Sekreteri), Almanya ve Fransa'nın kömür ve çelik üretimlerini, özellikle de Ruhr ve Saar Nehirlerinin sınırlarını çizdiği ve yıllardır çekişen endüstriyel hattı, birleştirme fikrini ortaya atmıştı (Rifkin, 2010:216). Robert Schuman (Fransa Dışişleri Bakanı), Jean Monnet'in bu tasarısına dayanarak, 9 Mayıs 1950 tarihinde, Avrupa Devletlerini, kömür ve çelik üretiminde alınan kararları bağımsız ve uluslarüstü bir kuruma devretmeye davet etmişti. Schuman Planına göre, Avrupa'da bir barışın kurulabilmesi için Fransa ve Almanya arasında yüzyıllardır süregelen çekişmenin son bulması gerekiyordu. Bunun yolu ise, söz konusu kurumun gözetiminde, ortak kömür ve

çelik üretimini sağlamak ve bu örgütlenmeyi tüm Avrupa devletlerinin katılımına açık tutmaktı (Avrupa Birliğinin Tarihçesi, 2013).

Schuman Deklarasyonunun bir sonucu olarak, 25 Eylül 1952 tarihinde; Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. Söz konusu Topluluğun Yüksek Otoritesi'nin ilk başkanı ise, Schuman Deklarasyonu'na ilham veren bu fikrin sahibi Jean Monnet olmuştur. Bu topluluk sayesinde, savaşın ham maddeleri olan kömür ve çelik, barışın araçları oluyor; dünya tarihinde ilk defa devletler kendi iradeleri ile egemenliklerinin bir kısmını ulusüstü bir kuruma devrediyordu (Avrupa Birliğinin Tarihçesi, 2013).

AKÇT'nin ortaya koyduğu başarılı gelişme, Jean Monnet'in arzusu olan Avrupa'da sektör bazında sınırlı olmayan daha geniş bir işbirliğine gidilmesi yolundaki fikirlerin ağırlık kazanmasına yol açmıştı. Henüz AKÇT müzakereleri sürerken, 1950 yılının Ekim ayında Fransız Başbakanı Rene Pleven tarafından Avrupa Savunma Topluluğu (AST) önerisi getirilmişti. 25 Haziran 1950'de Kuzey Kore'nin Güney Kore'yi işgali, Avrupa'da komünizmin yayılacağı endişesi uyandırmıştı. Bunun üzerine bir taraftan Almanya'nın ortak savunma sistemine destek verdiği, diğer taraftan kendi ordusunu oluşturamayacağı bir model bulunarak 27 Mayıs 1952 yılında Paris'te AST Antlaşması imzalanmış ancak Fransa Meclisi'nin antlaşmayı onaylamaması üzerine girişimler sonuçsuz kalmıştı. Fransa, AST girişimini reddedince Monnet, Yüksek Otorite başkanlığından istifa ederek Birleşik Avrupa Devletleri için Eylem Komitesi (BADEK) adlı bir örgütün başına geçmişti. BADEK'in çalışmaları sonucunda, 1 Haziran 1955'te, Altıların katıldığı Messina Konferansı'nda Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kurulması önerilmişti (Erhan, Avrupa Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi).

AET ve AAET, 25 Mart 1957 tarihinde altı ülke tarafından imzalanan Roma antlaşması ile kurulmuştur. Fiilen çalışmalarına 1958 yılında başlayan bu iki Topluluğun kurulmasına gerekçe olarak; AKÇT'nin hem sınırlı bir alanı içermesi, hem de fazla içe dönük bir yapıya sahip olması gösterilmektedir. Kurucu üyeler tarafından 1965 yılında "Füzyon Antlaşması"nın imzalanmasının ardından; AKÇT, AET ve EURATOM için tek bir Konsey, Komisyon ve Parlamento oluşturulmuş, bütçeleri birleştirilmiş ve "Avrupa Toplulukları" terimi kullanılmaya başlanmıştır. 1968 yılında Gümrük Birliği'nin tamamlanarak yürürlüğe girmesiyle üye ülkelerin gümrük alanları, tek bir gümrük alanı

haline gelmiştir (Avrupa Birliği Tarihçesi, 2006). Danimarka, Birleşik Krallık ve İrlanda 1973 yılında Topluluğa katılmışlardır. Topluluk 1981'de Yunanistan'ın, 1986'da da İspanya ve Portekiz'in katılımlarıyla güneye doğru genişlemiş ve böylece üye sayısı 12'ye ulaşmıştır.

Dünyadaki durgunluk ve mali yükün paylaşımı konusundaki iç çekişmeler, 1980 başlarında “Avrupa karamsarlığı” havasının doğmasına neden olsa da 1984 yılından sonra Topluluğun canlandırılması konusunda daha umutlu beklentiler oluşmuştur. Jacques Delors başkanlığındaki Komisyonun 1985'te hazırladığı Beyaz Kitaba⁶ dayanarak Topluluk, 1 Ocak 1993'e kadar tek pazar oluşturmayı kendisine hedef edinmiştir. Avrupa Tek Senedi, 17 Şubat 1986'da Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, Lüksemburg ve Portekiz tarafından, 28 Şubat 1986'da ise Danimarka, İtalya ve Yunanistan tarafından imzalanmıştır. AKÇT, AET ve AAET Antlaşmalarında ilk büyük değişikliği gerçekleştiren Avrupa Tek Senedi (ATS), 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiş olup üye ülkeler nezdinde serbest ve sosyal bir Pazar oluşturmak için, karar alma organlarının güçlendirilmesini, daha kolay karar alarak Kurumların işlevsellik kazanmasını ve böylece ABD ve Japonya (hatta Çin) ile rekabet edebilme imkânının yakalanmasını öngörmekteydi (Tekin, 2008:24-25).

Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından 3 Kasım 1990'da iki Almanya'nın birleşmesi, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet denetiminden kurtulmaları ve demokratikleşmeleri, Aralık 1991'de de Sovyetler Birliği'nin çözülmesi Avrupa'nın siyasi yapısını baştan aşağı değiştirmiştir. Üye Devletler, bağlarını güçlendirme kararlılığıyla, temel özellikleri, 9-10 Aralık 1991'de Maastricht'te toplanan Avrupa Birliği Zirvesi'nde kararlaştırılan yeni bir Antlaşmanın müzakerelerine başlamışlardır. Maastricht Antlaşması, diğer adıyla Avrupa Birliği Antlaşması (ABA), 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiş, bu antlaşma ile 1999'a kadar parasal birliğin tamamlanmasına, Avrupa vatandaşlığının oluşturulmasına ve ortak dış ve güvenlik ile adalet ve içişlerinde işbirliği politikalarının meydana getirilmesine karar verilmiştir. Maastricht Antlaşması (MA) ile üç sütunlu Avrupa Birliği yapısı oluşturulmuştur. Bu yapının ilk sütununu Avrupa Toplulukları

6 Beyaz Kitap: Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve belirli bir konudaki Birlik eylemine yönelik somut öneriler içeren belgelerdir. Beyaz Kitaplar, bazı durumlarda, Avrupa düzeyinde bir tartışma ve danışma sürecini başlatmayı amaçlayan Yeşil Kitapların devamı niteliğinde olurlar ve Yeşil Kitapta varılan sonuçları önerilere dönüştürürler (Temel AB Terimleri, s. 23).

(AKÇT, AET ve EURATOM), ikinci sütununu "Ortak Dışışleri Güvenlik Politikası", üçüncü sütununu ise "Adalet ve İçişleri" oluşturmuştur. 1995 yılında, Avusturya, Finlandiya İsveç'in katılımıyla, Avrupa Birliği'nin üye sayısı 15'e yükselmiştir (Avrupa Birliğinin Tarihçesi, 2013).

Maastricht Antlaşması ile kurulmuş olan Avrupa Birliği'nin tamamlanmamış bir yapıda olması üzerine 2 Ekim 1997'de imzalanan ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması (AA) ile yapının tamamlanmasına çalışılmıştır. 1999 yılında Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) için son adım atılarak EURO işleme sokulmuştur. Avrupa ortak para birimi olan Euro, 1 Ocak 2002 tarihinde resmen tedavüle girerek, 12 ülkede kullanılmaya başlanmıştır.

7-9 Aralık 2000 tarihlerinde yapılan Nice Zirvesi'nde AB üyesi ülkeler, genişleme süreci kapsamında AB'nin gerçekleştirmesi gereken kurumsal reformlarla ilgili olarak Şubat 2000'de oluşturulan Hükümetlerarası Konferans (HAK)⁷ çerçevesinde varılan sonuçlar temelinde Kurucu Antlaşmalara değişiklik getiren bir Antlaşma üzerinde uzlaşmaya varmışlardır. 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanan Nice Antlaşması, tüm üye ülkelerde onaylanmasının ardından 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

28 Şubat 2002 tarihinde AB Anayasası taslağını oluşturmak üzere "Avrupa'nın Geleceği Kurultayı" toplanmıştır. Kurultay, 16 aylık bir dönemin sonunda çalışmalarını tamamlamış ve taslak metnini HAK'ta görüşölmek üzere AB Dönem Başkanlığı'na sunmuştur. Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı, 17-18 Haziran 2004 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleştirilen Avrupa Zirvesi sonunda kabul edilmiştir. AB Anayasası, üye ve aday ülke liderleri tarafından 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanmıştır. AB Anayasası, Avrupa Birliği üye ülkelerinin siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adımı teşkil etmekte ve AB'nin temelini oluşturan kurucu antlaşmalar ile bugüne kadar onları değiştiren tüm antlaşmaları tek ve yeni bir metinde bütünleştirmektedir (Tekin, 2008:26-27).

⁷ **Hükümetlerarası Konferans:** Avrupa Birliği üye devletleri ve aday ülkenin Dışışleri Bakanlarından oluşan bir platformdur. Bu platformda, müzakere sürecinin önemli siyasi kararları açıklanır. Fasılların açılıp kapanması HAK toplantılarında resmen ilan edilir.

2004 yılında, Avrupa Birliği'nin tarihindeki en büyük genişleme dalgası gerçekleşmiş ve 10 yeni ülke (Çek Cumhuriyeti, Estonya, GKRY, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) Avrupa Birliği'ne katılmıştır. 2007 yılında, Bulgaristan ve Romanya'nın katılımıyla AB'nin üye sayısı 27'ye yükselmiştir. 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımıyla Avrupa Birliği, üye devlet sayısı 28'e ulaşmıştır. (Avrupa Birliğinin Tarihçesi, 2013).

12 Ocak 2005 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen Anayasa'nın yürürlüğe gireceği tarih olarak Anayasal Antlaşma'da 1 Kasım 2006 belirtilmiştir. Ancak, Anayasa'nın yürürlüğe girebilmesi için tüm üye ülkeler tarafından usulüne uygun onaylanması gerekmektedir. Fransa (29 Mayıs 2005 tarihinde) ve Hollanda'da yapılan referandumlarda (1 Haziran 2005 tarihinde) Anayasaya hayır oyu çıkmasından sonra, referandumlardan çıkan "hayır" sonuçlarının üye ülkeler arasında "domino etkisi" yaratmasını önlemek için, 16-17 Haziran 2005 tarihli Avrupa Konseyi zirvesinde, Anayasa Antlaşmasının yürürlüğü için öngörülen 1 Kasım 2006 tarihinin imkân dâhilinde olmaktan çıktığı sonucuna ulaşılmış ve onay sürecine ara verilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak İngiltere, İrlanda, Portekiz, Danimarka, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya karara uygun olarak onay sürecini dondururken, Güney Kıbrıs Rum Kesimi ve Lüksemburg gibi bazı üyeler süreci durdurmuyarak AB Anayasasına onay vermiştir (Tekin, 2008:27).

Avrupa Birliği'nin derinleşme sürecindeki son önemli aşama, 2007 yılında imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Bu antlaşma ile temel olarak, AB'nin karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklıkların giderilmesi ve Birliğin daha demokratik ve etkili işleyen bir yapıya kavuşması hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda kapsamlı değişikliklere gidilmiş, Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşmanın adı "Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma" olarak değiştirilmiştir (Avrupa Birliğinin Tarihçesi, 2013).

1.2 Avrupa Birliği Kurumları

2013 yılı itibariyle 28 üyeden oluşan Avrupa Birliği, üye devletlerin kendisine verdiği yetkileri ne ulusal ne de uluslararası düzeyde bir benzeri olmayan kurumları aracılığı ile kullanır. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 13.maddesinin 1. bendine göre, Avrupa Birliği'nin kurumları Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey, Komisyon, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Sayıştay'dır. Aynı maddenin 2. bendine

göre, her kurum yetkilerini anlaşmalarda öngörülen amaçlara, koşullara ve usullere uygun olarak kullanabilir ve anlaşmaların kendisine verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde bir serbestiye sahiptir (Gürsel ve Önüt, 2009:60).

1.2.1 Avrupa Parlamentosu

AB kurumları içerisinde üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen organ olan Avrupa Parlamentosu, 2013 yılında Hırvatistan'ın dâhil olmasıyla birlikte 772 parlamenter sayısına ulaşmıştır. Ancak ABA'nın 14.maddesinin 2.fıkrasına göre 2014 yılında yapılacak olan seçimlerde Parlamento'nun milletvekili sayısı 750 üye ve bir Başkanı içerecek şekilde 751 olarak belirlenmiş olup üye devletler en az 6, en fazla 96 parlamenter ile temsil edileceklerdir (Avrupa Birliği Antlaşması, 14. Madde). Hangi üye devletin kaç parlamenter ile temsil edileceği, üye devletlerin nüfuslarına göre tespit edilmektedir.

Avrupa Parlamentosu, üye devlet vatandaşlarının demokratik menfaatlerini ve siyasi görüşlerini temsil eden bir organdır. Bundan dolayı, Avrupa Parlamentosu'nda üyeler ülkelerine göre değil, siyasi görüşlerine göre grup oluştururlar. Parlamenterler ülkelerini değil, kendilerine oy veren Avrupa vatandaşlarının siyasi görüşlerini temsil ederler. Avrupa Parlamentosu'nda, bugün için 7 siyasi parti grubu ve bağımsız üyeler yer almaktadır (AB'ye Genel Bakış:7).

Parlamento genel kurulu Strazburg'da toplanmaktadır. Her ayın bir haftası genel kurul oturumlarına ayrılmıştır. Bazı kısmi oturumlar ile komisyon toplantıları, Konsey ve Komisyon ile ilişkileri kolaylaştırmak amacıyla Brüksel'de yapılmaktadır. Sekreteryaya ise Lüksemburg'da bulunmaktadır (Bulaç, 2001:52).

Parlamento'ya görüşülmek üzere gelen konular öncelikle farklı görev alanlarına sahip 24 adet komiteden konuyla ilgili olanında tartışılmakta ve ulaşılan sonuç, bir raporla Genel Kurul'a sunulmaktadır. Genel Kurul'daki görüşmeler de bu çerçevede yapılmaktadır. Avrupa Parlamentosu, Konsey ile birlikte yasama yetkisini paylaşmaktadır. Üye devletleri bağlayacak hukuki düzenlemelerin kabul edilebilmesi genel kural olarak hem Avrupa Parlamentosu hem de Konsey'in onayı ile mümkündür. Bazı konularda ise sadece danışma organı niteliğinde olan Parlamento'nun görüşleri bağlayıcılık taşımamaktadır. Bu alanların en önemlisi dış politika konularıdır. Avrupa Birliği bütçesini Konsey ile birlikte yapan Avrupa Parlamentosu'nun diğer Avrupa Birliği kurumları üzerinde siyasi denetim yetkisi

bulunmaktadır. Parlamento, Komisyon'a sözlü ve yazılı soru sorabilmekte, soruşturma komiteleri kurabilmekte, şikâyet dilekçesi kabul edebilmekte, Komisyonu güvensizlik oyuyla ve 2/3 çoğunlukla heyet halinde istifaya zorlayabilmektedir. Komisyon Başkanı'nın ve heyet halinde Komisyon'un göreve atanmasında da güvenoyu aranmaktadır. Avrupa Ombudsmanı'nın atanması ve sunduğu raporlar aracılığıyla da Birliğin kurumları üzerindeki denetim yetkisini kullanabilmektedir (AB'ye Genel Bakış:8).

1.2.2 Avrupa Birliği Zirvesi

Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Birliği'ne üye devletlerin başbakanları veya devlet başkanları ile Avrupa Birliği Zirvesi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanı'nın katılımı ile meydana gelmektedir. Yılda dört defa toplanan Zirve, Birliğin gelişmesi ve Avrupa'nın bütünleşmesi doğrultusunda öncelikleri ve temel politikaları belirleyen kararlar almaktadır. Avrupa Birliği Zirvesi'nin herhangi bir yasama yetkisi bulunmamaktadır. Buna rağmen, AB üyesi tüm devletlerin en üst düzey yetkililerinin bir araya geldiği ve temel politikaları belirlediği kurum olmasından dolayı siyasi bir ağırlık ve yönlendirme gücüne sahiptir. Çoğu durumda uzlaşıyla, istisna olarak nitelikli çoğunlukla karar almaktadır (AB'ye Genel Bakış:8).

1.2.3 Avrupa Birliği Konseyi

Konsey, Avrupa Birliği üyesi devletlerin hükümetlerinde görev yapan bakanlardan oluşan bir organ konumundadır. Konsey, Avrupa Birliği içinde üye devletlerin ulusal çıkarlarının temsil edildiği bir organ olup toplantılarına, karara bağlanacak konu doğrultusunda üye devletleri temsilen ilgili bakanlar katılmaktadır. Konsey başkanlığı 18 aylık süre için görev yapacak 3 üye devletten oluşan, devamlılığı ve tutarlılığı sağlamaya yönelik takımlar tarafından yürütülür. Bu şekilde Başkanlık, 6 aylık dönemlerle üye devletler arasında el değiştirmektedir. Birçok konuda tüm üye devletleri bağlayan yasal düzenlemeleri kabul etme yetkisini Avrupa Parlamentosu ile paylaşan Konsey, yine Avrupa Parlamentosu ile birlikte bütçeyi onaylamaktadır. Üye devletlerin ekonomik politikaları arasındaki uyumu sağlamakta özellikle üye devletlerin Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik politikası alanına yönelik politikalarının belirlenmesinde Konsey, AB Zirvesi ile birlikte yetkili konumda bulunmaktadır. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği adına üçüncü ülkeler ve uluslararası örgütlerle uluslararası antlaşmalar imzalamaktadır (AB'ye Genel Bakış:9-11).

1.2.4 Avrupa Komisyonu

Avrupa Komisyonu, yasama sürecini başlatan, ayrıca Birliğin yürütme organı olarak AB müktesebatını, bütçeyi ve programları uygulamaktan ve idari denetimden sorumlu olan kurumdur. Avrupa Komisyonu, her üye devletten bir kişinin yer aldığı 27 üyeden oluşmaktadır. Bu kişilere “komiser” adı verilmektedir ve her komiser, bir veya daha fazla AB politikasının yürütülmesinden sorumlu bulunmaktadır. Komisyon’un merkezi Brüksel’dedir. Avrupa Birliği üyesi devletlerden bağımsız bir niteliğe sahip olan Komisyon, Birliğin yürütme organı konumunda olup aynı zamanda Birliğin bütçesini ve politikalarını uygulama ile AB hukukunun uygulanmasının idari bakımdan gözetilmesi görevini de üstlenmiştir. AB hukukunu ihlal ettiği iddiasıyla üye devletleri Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde dava edebilmektedir. Komisyon’un bir diğer önemli görevi ise yasama organını oluşturan Avrupa Parlamentosu ve Konsey’e sunduğu yasama ya da karar önerileri ile yasama sürecini başlatmasıdır (AB’ye Genel Bakış:12-14).

1.2.5 Avrupa Birliği Adalet Divanı

Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Birliği'nin yargı organıdır ve Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve uzmanlık mahkemeleri olmak üzere üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. Adalet Divanı'nın temel amacı, Avrupa Birliği hukukunun Avrupa Birliği içerisinde her yerde aynı şekilde yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlamaktır. Divan, Birlik hukukunun yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka saygıyı sağlama, ulusal hukuk düzenleri ile AB hukuk düzeni arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, hukuki denetim, yorum, uyuşmazlık çözüme, hukuk yaratma ve boşluk doldurma işlevlerini yerine getirmektedir.

Divan, her üye devletten bir yargıçtan, Genel Mahkeme ise yine her üye devletten en az bir yargıç olmak üzere 27 yargıçtan oluşmaktadır. Divana ve Genel Mahkemeye 8 adet Hukuk Sözcüsü, davalar hakkında görüş hazırlayarak yardımcı olmaktadır. Yargıçlar, üye devlet hükümetlerinin mutabakatı ile altı yıl için atanmakta olup yeniden atanmaları da mümkündür. Divan yargıçlarının bağımsızlıkları, statülerini düzenleyen çeşitli hükümler aracılığıyla güvence altına alınmıştır. Ayrıca Divan müzakereleri gizli olup, açıklanmamakta, kararlar çoğunluk oyuna göre oluşmakta ancak tüm yargıçlar tarafından imzalanmaktadır.

Avrupa Birliği Adalet Divanı AB hukukundan kaynaklanan bir takım davalara bakmaya yetkilidir. Bunlar genel olarak üye devletlerin ve AB kurumlarının AB hukukuna uyup

uymadığının denetlenmesine yönelik davalar ile ulusal mahkemelerde görülmekte olan davaların çözüme bağlanması için gerekli olduğunda AB hukukunun yorumlanmasına ilişkin davalardır. Avrupa Birliği Adalet Divanı Lüksemburg'da faaliyet göstermektedir (AB'ye Genel Bakış:14-15).

1.2.6 Avrupa Merkez Bankası

Avrupa Merkez Bankası tüzel kişiliğe sahip bağımsız bir AB organıdır. Görevi, para birimi olarak Avro'yu kullanan AB üyesi devletlerden oluşan Avro bölgesinde fiyat istikrarını sağlamaktır. Bu görevini üye devletlerin merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası'ndan oluşan Avrupa Merkez Bankaları Sistemi içinde yerine getirir. Bu çerçevede AB'nin para politikasının tespiti ve uygulanması, döviz işlemlerinin yürütülmesi, üye devletlerin resmi döviz rezervlerinin tutulması ve yönetilmesi, ödeme sistemlerinin düzgün işleminin sağlanması görevlerini yerine getirir. Avrupa Merkez Bankası, Avro bölgesi dâhilinde kağıt para basımına izin verme konusunda tek yetkilidir. Merkezi Almanya'nın Frankfurt kentinde olan Banka'nın karar alma organları, Yürütme Kurulu, Yönetim Konseyi ve Genel Kurul'dur (AB'ye Genel Bakış:16).

1.2.7 Avrupa Sayıştay

Avrupa Sayıştay, Birliğin tüm gelir ve giderlerini inceleyen, işlemlerin hukuka ve usule uygunluğunu temin eden kurumdur. Sayıştay denetimi, gelir ve giderlerin hukuka uygunluğu ile düzenliliğini ve iyi bir mali idareyi sağlamaya yöneliktir. Avrupa Sayıştay, her bir üye devletten birer üye olmak üzere 28 üyeden oluşmaktadır. Üyeler, Konsey tarafından Parlamento'ya danışıldıktan sonra, 6 yıllık bir süre için tayin edilmektedir. Bu üyeler, kendi ülkelerinde denetim kurumlarında çalışan veya çalışmış ve bu görev için özel niteliğe sahip kişilerin arasından seçilmektedir. Sayıştay üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvence altına alınmıştır (AB'ye Genel Bakış:15-16).

1.2.8 Avrupa Birliği Danışma Komiteleri

a) Ekonomik ve Sosyal Komite:

Roma Antlaşması'nın 4.maddesinde, Konsey ve Komisyon'a yardım etmek üzere danışma organı niteliği taşıyan Ekonomik ve Sosyal Komite'nin (ESK) kurulacağı hükme

bağlanmıştır. Komite, hem AB hem de AB'ye üye ülkeler düzeyinde ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecine katkı sağlamaktadır.

Komite; Avrupa Konseyi'ne, Komisyona, Parlamenta danışmanlık yapmaktadır. Bu kuruluşların daha demokratik olmalarını sağlamaktadır. Komite üyeleri çalışmalarını bağımsız olarak yürütmektedirler. ESK, Birliğin karar verme sürecinde önemli bir role sahiptir. Komite üyeleri Birliğe üye ulusal hükümetler tarafından aday gösterilir. Halihazırdaki üyeler Ekim 2010'da 5 yıllık süre için (2010-2015) atanmışlardır. ESK üyeleri kendi aralarından iki yıllık bir süre için bir Başkan seçmektedirler. Komite'nin sevk ve idaresinden Başkan sorumludur. Üyeler kendi ülkelerinde ikamet etmekte ve sadece Komite Toplantıları için Brüksel'e gitmektedirler.

ESK, bugün itibariyle işçi, işveren ve serbest meslek mensuplarından meydana gelen 353 üyeye sahiptir (europa.eu).

Üyeler, mensubu buldukları üye ülkelerin ulusal çıkarlarını değil, ait oldukları sosyal kesimin ortak çıkarlarını koruma, geliştirme ve AB'deki diğer sosyal kesimlerin çıkarları ile uzlaştırmayı amaçlamaktadırlar.

Komite, bir danışma organı olduğundan çalışma düzeni görüş bildirme şeklindedir. Anlaşma'nın belirlediği durumlarda Komite'ye zorunlu olarak danışılmaktadır. Komite'nin görüş bildirmesi için 10 günlük süre tanınmakta, bu sürede görüş gelmemiş ise Konsey ve Komisyon kendini bağlı saymamaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Komite'nin 3 ana görevi bulunmaktadır:

- Konsey, Komisyon ve Parlamenta tavsiyelerde bulunmak,
- Sivil toplum örgütlerinin Avrupa birleşmesine daha katılımcı ve daha demokratik bir yaklaşımla katkıları sağlamak,
- Üye olmayan ülkelerdeki sivil toplum kurumlarıyla da ilişkiye girerek bir danışma mekanizmasını oluşturmak; Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, Türkiye'de, Avrupa-Akdeniz ülkelerinde benzer organlar kurulmasını teşvik etmek.

Ekonomik ve Sosyal Komite, 1972 yılından bu yana, Topluluğa ilişkin her konuda görüş (avis) hazırlamakta ve bu görüşler, AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanmaktadır.

Danışma organı olması dolayısıyla Birliğin karar alma süreci içindeki etkisi azdır (Karluk, 2011:424-426).

b) Bölgeler Komitesi:

Komasyon, Ekim 1991'de siyasi birlik hakkındaki Hükümetler Arası Konferansa bir teklif sunmuştur. Konsey ve Komisyona, bölgelerle ilgili politikalar ve taslak mevzuat hakkında tavsiyelerde bulunmak üzere, bir bölgeler komitesinin kurulmasını içeren teklif hakkında üye ülkeler görüş birliğine varılmış ve Avrupa Birliği Antlaşması'na (ABA), “bölgesel ve yerel mercilerin temsilcilerinden” oluşan bir istişare komitesinin kurulmasına ilişkin hüküm dâhil edilmiştir. Maastricht Antlaşması'yla kurulan Bölgeler Komitesi (BK), 1999'da Amsterdam Antlaşması ile bağımsız bir yapıya kavuşmuştur. Yasama yetkisi bulunmayan komite, danışma organı olarak işlev görmektedir (Tekin, 2008:36-37).

Komite, Avrupa Birliğine üye olan devletlerin kendi bünyelerinde yer alan bölgelerin ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşur. Bunlar genellikle bölge/eyalet yönetimlerinin başkanları, bakanları, belediye başkanları, valiler, belediye ve il meclislerinin üyeleri gibi yerel/bölgesel liderlerdir (Esen, 2004:98).

Üye ülkelerin görüşü alınarak Konsey tarafından atanan üyelere oluşan Komite, 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren, yerel ve bölgesel mercilerin AB'nin karar alma süreçlerine katılımını sağlamaktadır (Tekin, 2008:36-37).

Merkezi Lüksemburg'da bulunan Bölgeler Komitesi 2014 yılı başı itibariyle 28 ülkeden yerel ve bölgesel mercileri temsil eden 353 asil ve 353 yedek üyeden oluşmaktadır (europa.eu)⁸.

Bölgeler Komitesi, üç farklı tarzda görüş bildirmektedir:

- Avrupa Birliği Antlaşması'ndan doğan zorunlu başvurular;
- Komisyon veya Konsey'in isteği üzerine yapılan başvurular;

⁸ Committee of the Regions, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_en.htm, (Erişim Tarihi: 22.12.2013)

- Komite'nin kendi isteğiyle yapacağı başvurular. (Bunlar, Ekonomik ve Sosyal Komite ile işbirliği şeklinde olabileceği gibi, Komite'nin Topluluk politikasına ilişkin görüş bildirim tarzında olabilir)

Maastrich Antlaşmasına göre, bölgesel çıkarların söz konusu olduğu eğitim, gençlik, kültür, toplum sağlığı, ekonomik ve toplumsal bütünleşme ve Avrupa ölçeğinde ulaşım, telekomünikasyon ve enerji ağları gibi konularda Bakanlar Konseyi ve Komisyon'un Bölgeler Komitesi'nin görüşüne başvurması mecburidir. Bölgeler Komitesi bunun dışında re'sen de görüş bildirebilir. 1997 yılında imzalanan ve 1999 Mayıs ayında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Bölgeler Komitesine danışılması gereken konular genişletilmiştir. Antlaşma ile ayrıca, Avrupa Parlamentosu'nun Komiteye danışması kuralı getirilmiştir. Bugün Bölgeler Komitesinin Birlik düzeyinde karar alma süreçlerinde rol aldığı konular şunlardır:

- Ekonomik ve sosyal dayanışma (bölgesel politikalar ve yapısal fonlar)
- Tüm Avrupa'yı kapsayan ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji şebekeleri,
- Kamu sağlığı,
- Eğitim, gençlik ve kültür sorunları,
- İstihdam politikaları, mesleki eğitim ve sosyal politikalar,
- Çevre sorunları,
- Ulaşım sorunları.

Avrupa bütünleşmesinde anahtar role sahip olan Bölgeler Komitesi'nin en önemli hedeflerinden birisi üye ülkelerin ekonomik ve toplumsal kaynaşmasını sağlamaktır. Bölgeler Komitesi çalışmalarını aşağıda belirtilen altı konu başlığı altında Komisyonlar şeklinde sürdürmektedir (Tekin, 2008:38-39):

- Bölgesel Birlik Politikaları Komisyonu (COTER);
- Ekonomik ve Sosyal Politikalar Komisyonu (ECOS);
- Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu (DEVE);
- Eğitim ve Kültür Komisyonu (EDUC);
- Anayasal İlişkiler ve Avrupa'nın Yönetimi Komisyonu (CONST);
- Dış İlişkiler Komisyonu (RELEX).

c) İstihdam Komitesi:

Amsterdam Antlaşmasının (AA) 130. maddesi (eski 109s) uyarınca Konsey'in 24 Ocak 2000 tarihli kararıyla kurulan İstihdam Komitesi (İK), 1970-1999 yılları arasında görev yapan İstihdam Daimi Komitesi⁹ ile Amsterdam Antlaşması yürürlüğe girmeden önce görev yapan İstihdam ve Emek Piyasası Komitesi'nin¹⁰ yerini almıştır. İstihdam Komitesi (İK), temelde Lüksemburg sürecinde belirlenen ulusal istihdam raporlarının toplu bir şekilde incelenmesi, Komisyon ve Konsey tarafından hazırlanan ortak raporlar ve istihdama ilişkin kılavuz ilkeler hakkındaki görüşlerin hazırlanması gibi konularda faaliyet gösterir. Komitede her üye devlet ve komisyondan iki temsilci görev yapmaktadır. İK, istihdam ve işgücü piyasası alanlarında Konsey'in çalışmalarına destek olmaktadır. Özellikle Topluluk üyesi ülkelerde istihdam eğilimleri ve üye ülkelerin istihdam ve işgücü piyasalarına ilişkin politikalarının izlenmesi görevlerini üstlenen Komite, üye ülkeler ile Komisyon arasındaki görüş alışverişini kolaylaştırmaktadır. Komite Ayrıca, bu sorunlara ilişkin raporlar hazırlayarak öneriler sunmaktadır. Diğer taraftan kurucu antlaşmalarda; "Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, Üye devletler arasındaki istihdam ve işgücü pazarı politikalarının eşgüdümünü geliştirmek için istişari nitelikte bir İstihdam Komitesi kurar." (AA m.130) hükmü yer almaktadır. AA'da Komite'nin görevleri de belirtilmiştir. Bunlar (Tekin, 2008:42-43);

- Üye devletlerdeki ve Topluluktaki istihdamın durumunu ve istihdam politikalarını izlemek;
- 207. Madde saklı kalmak kaydıyla, Konsey'in veya Komisyon'un talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle görüş oluşturmak,
- Madde 128'de belirtilen Konsey prosedürlerinin hazırlanmasına katkıda bulunmak olarak sayılmıştır.

⁹ **İstihdam Daimi Komitesi (Standing Committee on Employment);** Komitenin görevi, mevcut Anlaşmalar uyarınca ve Toplulukların kurumlarının ve organlarının yetkilerine gerekli saygıyı göstererek, Konsey ile Komisyon ve sosyal ortaklar arasında, Üye Devletlerin istihdam politikalarının Topluluk hedefleri doğrultusunda eşgüdüme kavuşturulmasını hedefleyen sürekli diyalogu, ortak girişimleri ve danışmayı sağlamakla görevli bir komiteydi. Komite, Konseyin 24 Aralık 1970 tarihli (70/532/EEC) kararıyla kurulmuş, 20 Ocak 1975 tarihli (75/62/EEC) Konsey kararı ile yeniden düzenlenmiş, 9 Mart 1999 tarihli Konsey kararı (1999/207/EC) ile yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁰ 20 Aralık 1996 tarih ve 97/16/EC sayılı Konsey kararı ile kurulmuştur. 24 Ocak 2000 tarihli (2000/98/EC) konsey kararının 6. maddesi uyarınca, İstihdam Komitesi'nin ilk toplantısını yapması ile İstihdam ve Emek Piyasası Komitesinin varlığı sona ermiştir.

ç) Avrupa Mesleki Eğitim Geliştirme Merkezi:

Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi, mesleki eğitim, beceri kazanılması ve nitelikli işçi olarak yetiştirilme gibi konularda yapılacak çalışmalarda, bilgi toplanılmasında, program hazırlanmasında Komisyon'a yardım etmek ve danışmanlık hizmeti vermek üzere 1975 yılında Berlin'de kurulmuştur. Fakat daha sonra Yunanistan'ın Selanik şehrine taşınmıştır. Merkez, akademik ve teknik faaliyetleri yoluyla Avrupa'da mesleki eğitimin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Mesleki eğitimin geliştirilmesi için faydalı bilgiler, irtibat adresleri ve ilgili diğer hizmet sunucularına bağlantılar temin etmektedir (Tekin, 2008:43).

d) Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı:

1994'de kurulmuş olan Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı'nın merkezi İspanya, Bilbao'dadır. Avrupa'nın bugün karşı karşıya kaldığı geniş kapsamlı mesleki güvenlik ve sağlık konularıyla ülkelerin tek başlarına başa çıkmalarının zor olması nedeniyle Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı, Avrupa'nın bu konulardaki özellikle de engelleyici önlemler üzerine bilgi ve enformasyon birikimini bir araya getirmek için kurulmuştur. Güvenlik ve sağlık erişim sitelerinden oluşan kapsamlı bir ağ geliştirmenin yanı sıra ajans, uzmanlarca hazırlanmış bilgi raporlarından kampanya materyaline kadar herşeyi üreten aktif bir yayın programı yürütmektedir. Ajans, sendikaların, işveren organizasyonlarının, ulusal hükümetlerin ve Avrupa Komisyonu'nun temsil edildiği bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir (Tekin, 2008:44).

e) Avrupa İstihdam Servisleri:

Bir başka üye ülkede iş arayan işçilerin bilgiye kolay ulaşmasını sağlamak ve sınırlar arası arz ve talebi karşılayabilmek için 1993 yılında EURES olarak adlandırılan Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı kurulmuştur. Avrupa Komisyonu'nun, bütün üye devletler ile Norveç ve İzlanda'nın istihdam makamlarının kurulmasında katkısı olmuştur. AB'nin istihdamı teşvik için sürdürdüğü çabaların bir parçası olarak üç değişik alanda hizmet vermektedir. EURES, daha önceki SEDOC'un (Ülkeler Arasında İş Başvuruları ve Olanaklarının Eşleştirilmesi İçin Avrupa Sistemi) yerini almıştır. EURES, Avrupa'da iş arayan veya çalışanların durumunun geliştirilmesini sağlayan, Ulusal İstihdam Servisleri, Ticari Birlikler ve İşveren Örgütleri arasındaki işbirliği olup; Avrupa Ekonomik Alanı'ndaki insanların, vatandaşı oldukları üye devletin dışındaki üye devletlerde iş bulmaları için ücretsiz hizmet sağlamaktadır (Tekin, 2008:44).

2. AVRUPA BİRLİĞİ İŞSİZLİKLE MÜCADELE STRATEJİSİ

Avrupa devletlerinin politikalarını, ortak bir iradeyle belirleme kararı aldıkları ilk günden bu yana, odaklanılan ana sorunlardan birisi sürekli olarak “işsizlik” konusu olmuştur. İlk dönemlerde ülkelerin kendi yöntemleriyle çözüme kavuşturmaları beklenen mezkûr sorun, meselenin ciddiyeti, etki alanı ve çözüm için daha güçlü siyasi irade gereksinimi nedeniyle Birlik politikalarının içerisinde değerlendirilen bir başlık olarak ele alınmıştır. Avrupa Birliği’nde işsizlikle mücadele stratejisi, ilk olarak sosyal politika başlığı alanında, daha sonrasında istihdam politikası son olarak da bugün uygulamada olan Avrupa İstihdam Stratejisi ile ele alınmıştır. Tezin bu bölümünde öncelikle Avrupa’nın işsizlik sorununa ilişkin genel bir değerlendirme yapılacak, daha sonra işsizlikle mücadele politikaları oluşum süreçleri ile birlikte incelenerek bugünkü uygulama tanıtılacaktır. Son olarak uygulanan ortak siyasetin sonuçları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

2.1 Avrupa Birliği’nde İşsizlik Sorunu

Tezin önceki bölümlerinde de etraflıca değinildiği üzere işsizlik sorunu, özellikle 1980’li yıllardan sonra sadece gelişmekte olan ülkelerin değil, gelişmiş ülkelerin de en önemli sosyal problemlerinin başında gelmeye başlamıştır. 1945-1975 yılları arasında “Altın Çağ”ını yaşayan Batı Avrupa ülkeleri, 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol fiyatlarının artışından kaynaklanan krizin etkilerini üzerlerinden uzun süre atamamışlardır. Bu bağlamda, ekonomik ve sosyal yaşamdaki devlet müdahalesinin azaltılması talebine bağlı olarak yeni bir düzene yani “Neo-Liberal” yapıya geçilmiştir. Bu geçiş döneminde işgücü piyasalarında göze çarpan en önemli değişiklik kuşkusuz, gelişmiş olarak kabul edilen pek çok Avrupa devletinde işsizlik oranlarının yükselmesi ve yapısal bir hale bürünmesi olmuştur. (Murat ve Şahin, 2011:25)

Bu dönemden sonra işsizlik, Birliğin gündemini bugüne kadar oldukça yoğun biçimde meşgul eden bir konu olmuştur. Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu’nun AB ülkeleri için 1990 yılından 2013 yılına kadar kaydettiği işsizlik verileri Tablo 1’de yer almaktadır:

Tablo 1: Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Oranları (Kaynak: BM Avrupa Ekonomik Komisyonu)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Almanya	4.8	4.2	6.6	7.8	8.5	8.3	8.9	9.7	9.4	8.6	8	7.9	8.7	9.8	10.5	11.3	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1	5.9	5.5	5.3
Avusturya	3.2	3.5	3.6	4	3.8	3.9	4.3	4.4	4.5	3.9	3.6	3.6	4.2	4.3	4.9	5.2	4.8	4.4	3.8	4.8	4.4	4.2	4.3	
Belçika	6.6	6.4	7.1	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.5	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.5	8.3	7.5	7	7.9	8.3	7.2	7.6	8.4
Birleşik Krallık	6.9	8.6	9.8	10.2	9.3	8.5	7.9	6.8	6.1	5.9	5.4	5	5.1	5	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8	8	7.9	
Bulgaristan				21.4	20.2	16.5	14.1	14.4	14.1	15.7	16.4	19.5	18.2	13.7	12.1	10.1	9	6.9	5.6	6.8	10.3	11.3	12.3	12.9
Çek Cumhuriyeti				4.4	4.3	4.1	3.9	4.8	6.5	8.7	8.8	8.1	7.3	7.8	8.3	7.9	7.1	5.3	4.4	6.7	7.3	6.7	7	7
Danimarka	7.2	7.9	8.6	9.6	7.7	6.7	6.3	5.2	4.9	5.2	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9	3.8	3.5	6	7.5	7.6	7.5	7
Estonya								9.6	9.2	11.3	13.6	12.6	10.3	10.1	9.7	7.9	5.9	4.6	5.5	13.8	16.9	12.5	10.2	
Finlandiya	3.2	6.6	11.7	16.3	16.6	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4	7.8	7.7	8.2
Fransa	8	8.4	9.3	10.6	11.1	10.5	11	11.1	10.7	10.4	9	8.2	8.3	8.9	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.7	9.6	10.2	10.8
Hırvatistan							10	9.9	11.4	13.6	16.1	15.8	15.1	14.1	13.8	12.8	11.4	9.6	8.4	9.1	11.8	13.5	15.9	17.6
Hollanda	5.1	4.8	4.9	5.5	6.2	7.1	6.4	5.5	4.3	3.5	3.1	2.5	3.1	4.2	5.1	5.3	4.4	3.6	3.1	3.7	4.5	4.4	5.3	6.7
İrlanda	13.4	14.7	15.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.6	4.2	3.9	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.7	6.4	12	13.9	14.7	14.7	13.1
İspanya	14.4	14.5	16.3	20.1	21.3	20	19.1	17.8	15.9	13.2	11.7	10.5	11.4	11.4	10.9	9.2	8.5	8.3	11.3	18	20.1	21.7	25	26.4
İsveç	1.7	3.1	5.6	9.1	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	5.8	6	6.6	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.6	7.8	8	8
İtalya	8.9	8.5	8.8	9.7	10.6	11.2	11.2	11.2	11.3	10.9	10	9	8.5	8.4	8	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4	8.4	10.7	12.2
Kuzey Kıbrıs	1.8	3	1.8	2.6	3.8	3.7	4.4	4.8	4.8	5.1	4.8	3.9	3.5	4.1	4.6	5.3	4.6	3.9	3.7	5.4	6.3	7.9	11.9	16
Letonya									14	14.1	14.3	13.5	12.5	11.6	11.7	10	7	6.1	7.7	17.5	19.5	16.2	15	11.9
Litvanya									13.2	14.6	16.4	17.4	13.9	12.6	11.6	8.5	5.8	4.3	5.8	13.8	17.8	15.4	13.4	11.8
Lüksemburg	1.7	1.6	2.1	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.2	1.9	2.6	3.8	5	4.6	4.6	4.2	4.9	5.1	4.6	4.8	5.1	5.9
Macaristan	5.5	6.7	7.4	6.8	6.1	5.6	9.9	9.1	8.7	6.9	6.3	5.6	5.6	5.8	6.2	7.2	7.5	7.4	7.8	10	11.2	10.9	10.9	10.2
Malta	5.8	5.5	6	7	6.4	5.6	6.7	7.4	7.5	7.8	6.7	7.6	7.4	7.7	7.2	6.9	6.9	6.5	6	6.9	6.9	6.5	6.4	6.5
Polonya				14	14.4	13.3	12.4	10.9	10.2	13.4	16.1	18.3	20	19.8	19.1	17.9	13.9	9.6	7.1	8.1	9.7	9.7	10.1	10.3
Portekiz	4.8	4.2	4.1	5.5	6.8	7.2	7.2	6.7	5.6	5	4.5	4.6	5.7	7.1	7.5	8.6	8.6	8.9	8.5	10.6	12	12.9	15.9	16.5
Romanya								5.3	5.4	6.2	6.8	6.6	7.5	6.8	8	7.2	7.3	6.4	5.8	6.9	7.3	7.4	7	7.3
Slovakya					13.7	13.1	11.3	11.8	12.6	16.5	18.9	19.5	18.8	17.7	18.4	16.4	13.5	11.2	9.6	12.1	14.5	13.7	14	14.2
Slovenya						6.9	6.9	7.4	7.3	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.5	6	4.9	4.4	5.9	7.3	8.2	8.9	10.2	
Yunanistan	6.4	7.1	7.9	8.6	8.9	9.2	9.6	9.8	11.1	12	11.2	10.7	10.3	9.7	10.5	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6	17.7	24.3	

İşsizliğin Avrupa Birliği'nde bu denli ciddi bir artış göstermesinin birbiri ile bağlantılı üç temel nedeni vardır (Kurtulmuş, 1998:161-162):

- Başta işgücü maliyetleri olmak üzere üretim girdilerinde yükselmeler; kar marjının düşmesine ve rekabet edebilirlik kapasitesinin azalmasına neden olmaktadır.
- Toplam talebin yetersizliğinden kaynaklanan Keynesyen tip işsizliğin artması,
- Özellikle işgücü piyasası başta olmak üzere istihdamla ilgili kurumların ve yasaların elastik olmaması.

Krizin yoğun hissedildiği 1970-1980 arası dönemde Avrupa'da pek çok kişi işsizlik tehlikesi ile karşı karşıya kalmış, istihdam piyasasında stabil ve devamlı bir pozisyon arz eden işler de dahil olmak üzere pek çok kişi, işini uzun süreli olarak kaybetmiştir.

1980'den sonra ise işsizlik sorunu, tıpkı 1973 sonrası yaşanan petrol krizinde olduğu gibi 1979-1982 yılları arasında yaşanan iki petrol krizi ve durgunluk neticesinde kendisini göstermiştir. 1979'da %5,2 olan Birlik içindeki işsizlik oranı, 1982'de %9,3'e yükselmiştir. Aynı dönemde Yunanistan'ın da Topluluk bünyesine dâhil edilmesi işsizliğin artmasındaki önemli faktörlerden biridir. Diğer faktörlere bakıldığında; iktisadi durgunluğun etkileri, geleneksel sanayilerde, yeni sanayileşen ve ucuz emek kullanan ülkelerin ortaya çıkardığı rekabet, ileri teknolojiye geçen sanayilerin ortaya çıkardığı orta vadeli işsizlik, gibi nedenlerin yer aldığı görülmektedir. Topluluk bünyesinde 1987 ve 1988 yıllarında sağlanan ekonomik performanstaki gelişme, 1989 yılında işsizlik oranlarında düşüş sağlamış ve istihdam oranını % 1,7 oranında artırabilmiştir. Ancak istihdamdaki bu artış üretimde çok fazla bir büyüme olmadan sağlanmıştır. Bunun sebebi, yeni oluşturulan işlerin tam zamanlı (full-time) olmasından ziyade, kısmi süreli (part-time) olmasıyla açıklanabilecektir (Kurtulmuş, 1998:163-164).

1990'lı yıllara gelindiğinde, Topluluk bünyesinde genel istihdam seviyesindeki yapısal bozukluklar, iş ve gelir güvencesini de etkilemiş, göçmen işçiler kadınlar ve gençler gibi özel grupların düşük gelirli istikrarsız işlerde çalıştıkları gözlenmiştir. Bu dönemde, Avrupa Birliği'nde işsizlikle ilgili sorunların başında genç işsizliği, kadınların işsizliği, uzun ve çok uzun dönemli işsizlik gelmektedir.

90'lı yıllarda yaşanan işsizliğin birinci unsuru toplam işsizler içerisinde genç işsizlerin payının oldukça yüksek olmasıdır. 1993 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde işsizlik %10,2

iken, bu tarihte genç işsizliği %20,3 dolaylarında seyretmiştir (Uşun, 2004:71-72). (Eurostat verilerine göre bu oran 2013'ün Aralık ayında % 23,8 olarak kaydedilmiştir). İşsizlikten en fazla etkilenenler, eğitim düzeyi düşük, çoğu herhangi bir diploma ya da sertifika almaksızın okulu terk eden gençlerdir (Kurtulmuş, 1998:166).

Bu dönem yaşanan işsizliğin ikinci temel unsuru ise kadınlarda görülen yüksek işsizlik oranlarıdır. Kadın işsizlik oranları Birlik içerisinde, her zaman genel işsizlik oranlarına nazaran yüksek olmuştur (Uşun, 2004:71). Kadınların işgücüne katılım oranının artması kadın işsizliğinin başlıca sebeplerinden biridir. Ayrıca işe girişte kadın-erkek arasında yapılan ayırım da kadınların istihdamla ilgili önemli sorunlarından. Kadınların daha düşük ücretli ve düşük prestijli işlerde istihdam edilmesi eğilimi devam etmiştir (Kurtulmuş, 1998:166).

1990 sonrası dönemde görülen işsizliğin bir diğer unsuru ise, işsizlik sürelerinin uzunluğudur. Uzun dönemli işsizlik o dönemlerde Topluluğun en fazla güney bölgesinde görülmekteydi. Uzun dönemli işsizliğin (bir yıl veya daha fazla) kişi üzerindeki etkisi daha yoğun olmaktadır. Bu süre zarfında çalışmayan kişi pratik bilgi ve becerisini kaybetmekte, emek piyasasının gerektirdiği yeni becerilere sahip olamamakta, yeniden bir işe sahip olamayacağı düşüncesiyle psikolojik olarak da çökmektedir. Tüm bu sebeplerden Birlik ve üye ülkeler konuyu geniş bir sosyal sorun olarak ele almışlardır. Ancak tüm çabalara rağmen uzun dönemli işsizlik halen yüksek bir oranda sürmektedir. Çünkü işverenler yeni bir elemanı işe alırken, halen bir işte çalışanı işsiz bir kişiye tercih etmektedirler (Kurtulmuş, 1998:167-168). AB Komisyonu'nun Uzun Süreli İşsizlik 2012 Raporu'na göre 2011 yılı sonu itibariyle 27 AB ülkesinde uzun süreli işsizlerin oranının erkeklerde %43,73, kadınlarda ise %42,36 olarak kaydedilmiş olması bu sorunun halen daha güncelliğini koruyan önemli bir konu olduğunu göstermektedir.

Tezin bu bölümünde, -bugüne kadar olan gelişmeler tezin bundan sonraki kısımlarda daha fazla detaylandırılacağından- güncel AB işsizlik verilerine kısaca değinilecektir.

Eurostat tahminlerine göre 2014 yılı Şubat ayında Birliğe üye 28 ülkede toplam 25.920 milyon erkek ve kadın işsiz bulunmaktadır. Bir önceki yılın aynı dönemine nazaran işsiz sayısı 619.000 azalmıştır.¹¹

Üye ülkeler içerisinde işsizlik oranlarının en düşük olduğu ülkeler, Avusturya (%4,8), Almanya (%5,1) ve Lüksemburg (%6,1)'dur. En yüksek olduğu ülkeler ise Yunanistan (%27,5- Aralık 2013 itibariyle) ve İspanya (%25,6)'dır. İşsizlik oranları, bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında 11 üye ülkede artmış, 15 ülkede azalmış ve Romanya ile İsveç'te değişmemiştir. En yüksek artış Kıbrıs Rum Kesimi'nde (%14,7'den %16,7'ye), Yunanistan'da (%26,3'ten %27,5'e, Aralık 2012-Aralık 2013 arasında), İtalya'da (%11,8'den %13'e) ve Hollanda'da (%6,2'den %7,3'e) kaydedilmiştir. En büyük düşüşler ise Macaristan'da (%11,2'den %8,3'e, Ocak 2013-Ocak 2014 arasında), Letonya'da (%13,8'den %11,6'ya, 2012 dördüncü çeyreği ile 2013 dördüncü çeyreği arasında), Portekiz'de (%17,5'ten %15,3'e) ve İrlanda'da (%13,7'den %11,9'a) görülmüştür.

2014 Şubat ayında 28 AB ülkesinde 25 yaş altı işsiz genç sayısı 5.392 milyon olarak tespit edilmiştir. Şubat 2013 yılına göre bu sene genç işsizlerin sayısı 295.000 kişi daha azalmıştır. Şubat 2014 döneminde yüzde 22,9 olarak kaydedilen genç işsizliği, geçtiğimiz yıl yüzde 23,6 olarak belirlenmişti. Genç işsizliğin en düşük olduğu ülkeler Almanya (%7,7), Avusturya (%9,4) ve Hollanda (%11,5); en yüksek olduğu ülkeler ise Yunanistan (%58,3, Aralık 2013), İspanya (%53,6) ve Hırvatistan (%48,8, 2013 dördüncü çeyrek) olmuştur.

2000'li yılların başında 27 AB üyesi ülkede yaklaşık 20 milyon işsiz bulunmakta ve işsizlik oranı %9 olarak kaydedilmekteydi. İşsizlik eğilimi o dönemlerde aşağı doğru seyrediyordu. 2001'in ilk çeyreğine gelindiğinde işsiz sayısı düşüş göstererek 19 milyonun biraz üzerinde, işsizlik oranı ise %8,5 olarak kaydedilmiştir. Bu dönemi işsizliğin artış trendine girdiği uzun bir dönem takip etmiştir. 2004 yılı sonuna gelindiğinde iş arayanların sayısı 21.3 milyona, işsizlik oranı ise %9,2'ye ulaşmıştır.

¹¹ Unemployment Statistics, February 2014, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics, (Erişim Tarihi: 25.03.2014)

2005 yılının başında işsizlik oranlarında istikrarlı bir düşüş kaydedilmeye başlanmıştı. Bu durum 2008 yılının ilk çeyreğine kadar devam etmiştir. Bu dönem istatistikler, 27 AB ülkesinde işsiz sayısının 16 milyon kişiye kadar gerilediğini, işsizlik oranının ise %6,8 olarak belirlendiğini gösteriyordu. Ancak 2008 yılının ikinci çeyreği ile 2010 yılının ortasında işsizlik, krizin de etkisiyle 7 milyon kişi dolaylarında artmış ve oran %9,7'lere yükselmiştir. Bu aynı zamanda 2000'li yılların başından beri kaydedilen en yüksek işsizlik oranı olmuştur. İşsizlik seviyesi ve oranlarında sonraki üççeyrekte yaşanan düşüşler, krizin bittiğinin ve işgücü piyasa koşullarının istikrarlı gelişiminin aldatici bir göstergesiydi. Gerçekte ise 2011 ikinci çeyreğinden 2012 yılı sonuna kadar işsizlik sürekli ve önemli derecede artarak yaklaşık 26 milyonluk ve %10,7 oranında rekor bir seviyeye ulaşmıştır.¹²

2.2 Avrupa Birliği Sosyal Politikası

Avrupa Birliği işsizlikle mücadele stratejisi incelenirken öncelikle AB bünyesinde sosyal politika alanında yaşanan gelişmelere bakılması gerekmektedir. Zira AB'nin sosyal politika tarihinden bağımsız bir işsizlikle mücadele politikası veya istihdam politikası gelişim sürecinin düşünülmesi mümkün değildir. Sosyal politikanın, istihdam politikasını da içeren daha kapsayıcı bir kavram olduğu unutulmamalıdır.

Avrupa Bütünleşmesi yönündeki adımlar başlangıçta ekonomik ve ticari alanda yoğunlaşmış olsa da, daha 1940'ların sonundan itibaren aslında, geniş çaplı bir entegrasyonun hedeflenmekte olduğu biliniyordu. Zaman içerisinde gerek Avrupa ülkelerinin egemenlik devri konusundaki tereddütleri, gerekse Soğuk Savaş koşullarınca belirlenen Avrupa dinamikleri sebepleriyle, siyasal bütünleşme hedefi ötelenirken, ekonomik ve ticari bütünleşme yolundaki adımlara hız verilmiştir. Topluluğun kuruluş aşamasında ekonomik bütünleşmenin hedef alınmış olması, uygulanan politikaların da bu yönde ağırlık göstermesinin ana nedenidir (Ataman, 2010:9).

Avrupa Birliği her ne kadar sosyal bütünleşme hareketi olmasa da, sosyal bir politika gündemi kuruluşundan itibaren mevcut olmuş ve sosyal uyumu öngörmüştür. Daha 1969 yılında yapılan Konsey toplantısında, tam istihdam döneminin de tıkanmasının etkisiyle, topluluk düzeyinde bir sosyal politika oluşturulmasının gerekli olduğu ifade edilmiş ve

¹² Unemployment Statistics, February 2014, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics, (Erişim Tarihi: 01.04.2014)

onaylanmıştır. Yine 1972 Paris Zirvesi'nde ekonomik gelişmenin sosyal gelişmeyi beraberinde getirmeyeceği ifadesi yer almıştır. Bu zirvede tam istihdam, serbest dolaşım, yaşam ve çalışma kalitesinin artırılması gibi konuların yeniden düzenlenmesi gereği gündeme getirilmiştir (Ataman, 2010:18).

Tüm bu gelişmelere rağmen kuruluş yıllarında ve kurucu anlaşmalarda sosyal politika, tek başına ayrı bir politika alanı olarak değil, ekonomik politikaların bir eki olarak ele alınmış ve üye devletlere ait işler arasında görülmüştür. Bunun nedeni üye devletlerin isteksizliğinin yanında AKÇT, AET ve AAET Antlaşmalarında yer alan sınırlı sayıdaki hükümlerin, böyle bir sonuca ulaşılmasını kaçınılmaz kılmasıdır. Böylece üye devletlerin ortak olarak uygulayabilecekleri bir mevzuat geliştirilememiştir. Bu yıllarda sosyal politika bir kenarda bırakılmış ve üye devletlerin yetkisinde olan politikalar arasında görülmüşse de daha sonrasında Maastricht ve onu takip eden derinleşme aşamalarının her birinde, sosyal politikanın AB için önemini pekiştiren düzenlemeler yapılmıştır (Tekin, 2008:93).

Kuşkusuz, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle ivme kazanan küreselleşme olgusunun ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçlar da, dünyada sosyal politikaya olan ilginin artmasını sağlamıştır. Bu küresel ilgi, Avrupa Birliği içindeki yaklaşımları da büyük ölçüde etkilemiştir.

1980'lere ulaşıldığında hem Avrupa Tek Senedi'nin yürürlüğe girişi, hem de Avrupa Siyasi İşbirliği mekanizmasının başlatılmasıyla artık ekonomik bütünleşme hedefinin tam olarak karşılanmasını takiben, ekonomi dışındaki alanlarda da bütünleşmeye geçilebilmesi için çabalar yoğunlaştırılmıştır. Bu doğrultuda Avrupa Tek Senedi'nin 1989'da yürürlüğe girmesiyle, sosyal politika, çevre, ekonomik ve sosyal uyum, teknolojik araştırma ve geliştirme gibi konular da Topluluk alanına sokulmuştur (Ataman, 2010:9).

2.3 Sosyal Politikadan İşsizlikle Mücadele Politikalarına Geçiş Süreci

Ekonomik durgunluk ve bunun sonucunda artan işsizlik oranları ile değişen dünya koşulları sonucunda Topluluk, sosyal alandaki dikkatini işsizliğe yöneltmiştir. 70'li yıllarda başlayan işsizliğin, 80'li yıllarda giderek artış göstermeye başlaması sonucunda, bir dönüşüm yaşanmaya başlanmış, Topluluk içerisinde sosyal politika konusundaki tartışmalar alevlenmiştir. Özellikle sosyal politika alanında palyatif çözümler üretilmesi yerine ortak bir sosyal politika oluşturulmasının önemi kavranmıştır.

1987 ve 1988 yıllarında İç Pazar'ın (1986 tarihli Avrupa Tek Senedi ile Ortak Pazar'ın adı İç Pazar olarak değiştirilmiştir) nispeten ihmal edilmiş sosyal yönüne önem verilmeye başlanmış ve bu amaçla bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu, iç pazarın sosyal yönü ile ilgili bir rapor taslağı hazırlamakla görevlendirilmiştir. 1988 yılında yayınlanan raporda, geleceğin Sosyal Avrupası'nın tek biçimli değil, uyuma dayalı olması gerektiği benimsenmiştir (Tekin, 2008:96-98).

AB'nin, liberal ekonomik bütünleşme sürecinin oluşturduğu işsizlik; yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı bağlayıcı olmayan önlemlerin alınmasına yönelik bir politikaya doğru evrilmiştir. Bunun nedeni, ekonomik ilerlemenin sosyal alanda da olumlu sonuçları olacağı görüşünün yerine, ekonomik ve sosyal politikaların birbirini destekleyen ve tamamlayan alanlar olduğu ve birbirinden bağımsız ele alınamayacağı görüşünün ağırlık kazanmasıdır.

Topluluğun kurulduğu ilk yıllarda istihdam politikalarından hiç bahsetmemiş olması göz ardı edilmemesi gereken bir husustur. Bunun nedeni o dönemlerde üye ülkelerde işsizliğin yok denecek kadar az olmasıdır. Buna rağmen sonraki dönemlerde işsizlikle mücadele ve istihdam konuları, topluluğun sosyal politikasının önemli amaçlarından biri olmuştur (Tekin, 2008:91-93).

Yine bu dönemlerde yaşanan petrol şoku ve 1981 durgunluğu, üye ülkeleri derinden sarsmış, Birlik ülkeleri kısa sürede periyodik işsizliğin kitlesel artışı sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Tam istihdam ve çok küçük oranda işsizliğe alışmış olan Avrupalılar, 1993 yılında çalışan nüfusun %11,5'ini teşkil eden 17 milyon işsiz ile yüz yüze gelmiştir (Kurtulmuş, 1998:161).

Bugün en önemli ekonomik sorun olan işsizlik, Avrupa'nın öncelikli olarak üzerinde durduğu ve tartıştığı, çözümler üretmeye çalıştığı bir sorundur. Ortak para birimi olan Avro'ya geçiş için gerekli olan düşük enflasyon hedefi, işsizlik sorununun uzun bir süre ertelenmesine neden olmuştur. Düşük enflasyon hedefine ulaşmış olan Avrupa Birliği 1990'lı yıllarda işsizlikle mücadele ve istihdam konularına ağırlık vermiştir (Ataman, 1999:34-35).

2.4 Avrupa Birliği İşsizlikle M¼cadele Stratejisi Oluşum S¼reci

İştihadam politikaları her ne kadar işsizlikle m¼cadele politikalarından daha kapsamlı olsa da her iki politikada da ana amaç işsizlik sorunuyla m¼cadeledir. Tezin bu b¼l¼m¼nde s¼z konusu amaç doğrultusunda Avrupa Birliği'nde geliştirilen politikalar ve stratejiler incelenecektir.

Topluluğun Kurucu Antlaşması'nda k¼kl¼ değişikler yapılmasına olanak tanıyan ve 1 Kasım 1993 tarihinde y¼r¼rl¼đe giren Maastricht Antlaşması, Avrupa b¼t¼nleřmesini yeni bir aşamaya sıçratmıştır. Bu antlaşmaya birlikte ekonomik ve parasal birlik somut ve takvime bağlı bir hedef haline gelmiş ve Avrupa b¼t¼nleřmesi siyasal bir y¼n kazanmaya başlamıştır (¼zc¼re, 2010:115). Bu antlaşma aynı zamanda Avrupa Topluluğunu Avrupa Birliğine d¼n¼řt¼rm¼řt¼r. Antlaşma ile üye ¼lkeler, ekonomik entegrasyonun yanı sıra, sosyal alanda da ilerleme sağlanması hususunda kesin niyetlerini ortaya koymuşlardır.

2.4.1 Beyaz ve Yeşil Kitaplar

Maastricht Antlaşması'nın ardından sosyal diyalog ve istihadam odaklı sosyal politikanın y¼kseliři s¼z konusu olmuş ve AB sosyal politikasının mevcut sorunlarında dikkati çeken “Yeşil Kitap” ve buna yanıt niteliğindeki “Beyaz Kitap” yayınlanmıştır.

Bu kitaplar, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, belli bir konudaki topluluk eylemine y¼nelik somut öneriler içeren dok¼manlardır. Beyaz Kitaplar, bazı durumlarda Yeşil Kitapların bir uzantısı şeklinde ortaya çıkmakta ve Yeşil Kitapta verilen sonuçları önerilere d¼n¼řt¼rmektedir. Beyaz Kitaplar, AB Konseyi tarafından uygun bulunmaları halinde bir topluluk eylem programına d¼n¼řebilmektedir (¼zc¼re, 2010:118).

Kasım 1993 tarihli Yeşil Kitap, Maastricht Antlaşması'ndan sonra AB sosyal politikasının geleceğini belirleyen belgeler arasında önemli bir yer tutmuştur. Bu kitap, AB sosyal politikasının geleceğini ilgilendiren sorunların ortaya çıkarılmasını sağlamak amacıyla, üye ¼lkelere sosyal politika alanında danışma amacını taşırken, Temmuz 1994 yılında yayınlanan Beyaz Kitap ise bu danışmadan çıkan sonuçların belirlenmesi niteliğindedir.

Yeşil Kitap'ta Avrupa Sosyal Modeli'nin (ASM)¹³ oluşturulması ve bunun önemi vurgulanmıştır.

Yeşil Kitap'ta, işsizlikle mücadele edilmesi ve yeni iş olanaklarının oluşturulması, sosyal standartlar düşürülmeksizin ekonomik büyüme ve rekabet gücünün artırılması, işgücünün kalitesinin, bilgi ve eğitim düzeyinin yükseltilmesi, yaşlılar için esnek emeklilik programlarının geliştirilmesi, işçilerin serbest dolaşımı önündeki son engellerin de kaldırılması, cinsiyete dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılması, sosyal diyalogun geliştirilmesi ve kısmi süreli çalışma (part-time) gibi istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir (Özcüre, 2010:118-119).

1994 yılında “Büyüme, Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Hakkında Beyaz Kitap” yayınlanmıştır. Yeşil Kitap'ta somutlaşan öneriler doğrultusunda, AB'nin sosyal politikasının ana hedeflerini belirleyen yazılı bir belge olan Beyaz Kitap, Avrupa ekonomik büyümesi, yatırım hacmi, rekabet gücünün gerilemesi ve artan işsizliğe karşı çözüm önerilerini içermektedir. Büyüme, istihdam ve rekabet gücüne ilişkin çerçeve bir plan bulunmaktadır. Beyaz Kitap'ta yer alan başlıca hedefler arasında; yeni iş olanaklarının oluşturulmasında KOBİ'lerin potansiyelinin ön plana çıkarılması, rekabet gücünün artırılması için mesleki eğitim ve öğretim, işçilerin serbest dolaşımının önündeki tüm engellerin kaldırılması, kadın ve erkekler arasında fırsat eşitliğinin sağlanması, sosyal diyalogun geliştirilmesi, yoksulluk ve sosyal koruma yer almaktadır.

Beyaz Kitap'ın istihdam başlıklı bölümünde; istihdamın artırılmasında eğitimin önemi ön plana çıkarılmakta, işsizlikle mücadelede aktif politikaların önemi, çalışma saatlerin azaltılması, daha esnek istihdam biçimlerinin ortaya konulması, KOBİ'lerin bünyesinde yeni iş olanaklarının oluşturulması gündeme getirilmektedir. Kitapta öncelikli konular; istihdamın artırılması, niteliğe dayalı üretimin geliştirilmesi, dayanışma ve bütünleşmenin teşvik edilmesi olarak belirlenmiştir (Özcüre, 2010:119-120). “Beyaz Kitap” Avrupa Birliği'nin işsizlikle mücadele konusundaki başlangıç aşaması olarak kabul edilmektedir (Uşun, 2004:72)

¹³ Avrupa Sosyal Modeli, Beyaz Kitap'ta “ekonomik refah, sosyal bütünleşme ve her düzeyde yüksek bir yaşam kalitesinin biricik karışımı” olarak tanımlanmıştır.

2.4.2 İstihdama Yönelik Avrupa Birliği Konseyi Toplantıları

2.4.2.1 Essen Zirvesi

Avrupa’da devam eden işsizliğe karşı mücadele ulusal politikalar düzeyinde devam ederken; Avrupa Birliği Konseyi, 9-10 Aralık 1994 tarihinde Almanya’nın Essen şehrinde, Beyaz Kitap’tan ilham alarak istihdam sorununa yönelik pratik çözümler getirmiş ve üye devletlerce uygulanması gereken beş önceliği kabul etmiştir. Bunlar:

- Mesleki eğitime yönelik yatırımları teşvik etmek,
- Ekonomik büyümeyi daha çok istihdam odaklı hale getirmek,
- Dolaylı işçilik maliyetlerini azaltmak,
- İşgücü piyasası politikalarının etkinliğini yükseltmek,
- İşgücü piyasasından dışlanma riski olan gruplara -gençler, uzun dönemli işsizler, yaşlı işçiler, işsiz kadınlara- yönelik tedbirleri almaktır.

“Essen Stratejisi” olarak adlandırılan bu ilkeler, birbirini izleyen Zirve tasarı ve kararlarıyla güçlendirilmiştir. Bu ilkeler, üye devletleri bağlamamakla ve politik dilek niteliği taşımakla birlikte, Avrupa Konseyinin Madrid (1995), Floransa (1996) ve Dublin (1996) toplantılarında da kabul edilmiştir. Bu gelişmelerin ardından, 1996’nın sonunda, Avrupa düzeyindeki kurumların gücünü ve Avrupa göstergelerini geliştirmenin ilk adımı atılarak İstihdam ve Emek Piyasası Komitesi kurulmuştur (Tekin, 2008:99). Essen Stratejisi aynı zamanda daha sonra uygulamaya konulacak olan Avrupa İstihdam Stratejisi’nin temellerini de oluşturmuştur (Kasalak, 2007:48).

Essen Stratejisi bir taraftan istihdam konusunda yüksek seviyede bir politik bağlılığı açıkça ortaya koyarken, bu yönde yürütülen çalışmalar Avrupa Konseyinin bağlayıcı olmayan kararlarına dayanmaktaydı. Essen Zirvesi ile siyasal anlamda önemli bir adım atılmış olmakla birlikte, alınan kararların yasal anlamda bir bağlayıcılığının bulunmaması nedeniyle stratejinin zayıf kaldığı görülmüştür (Tekin, 2008:99-100).

2.4.2.2 Madrid Zirvesi

Madrid Zirvesi’nde AB Konseyi, üye devletlere yıllık programlarında istihdama yönelik bazı eylem alanlarına öncelik vermelerini tavsiye etmiştir. Bu öncelik alanları:

- Özellikle işsizler için mesleki eğitim programlarına yer verilmesi,
- Çalışma biçimleri ve süreleri açısından işletme düzeyinde esnek stratejilerin geliştirilmesi,
- İşsizliğin önlenmesi için dolaylı iş gücü maliyetleri konusunda gelişme sağlanması,
- İşgücü yoğun istihdamı teşvik etmek açısından gerekli bir unsur olarak, verimliliğe dayalı ücret ılımlılığının sürdürülmesi,
- Bir iş arama gayretini ortadan kaldırma boyutuna varmayacak ölçüde, sosyal koruma sistemlerinin etkinliğinin maksimum düzeye ulaştırılması,
- Pasif işsiz koruma politikalarından istihdam oluşturan aktif önlemlere geçilmesi konusunda ısrarlı davranılması,
- İşgücü arz ve talep edenler arasındaki enformasyon mekanizmalarının önemli ölçüde iyileştirilmesi,
- Bölgesel istihdam girişimlerinin teşvik edilmesi (Uşun, 2004:74).

AB Konseyi tarafından Madrid zirvesinde tavsiye edilen maddelere baktığımızda, bu alanların mesleki eğitimin geliştirilmesi, esnek çalışma hayatı, üretim maliyetlerinin düşürülmesi, sosyal korumanın iş aramayı engellemeyecek ölçüde devam etmesi, aktif istihdam politikalarına daha fazla önem verilmesi ile bölgesel istihdam girişimlerinin teşvik edilmesi şeklinde yoğunlaştığını görmekteyiz.

2.4.2.3 Dublin Zirvesi

13-14 Aralık 1996 tarihli Dublin Zirvesi'nde (Conseil Européen, 1996):

- Ekonomi politikasında, ekonomik büyüme ve istihdama dayalı makroekonomik stratejinin sürdürülmesi,
- Mal ve hizmet piyasalarını modernize etmeye yönelik gayretlerin arttırılması ve yeni istihdam kaynaklarından yararlanılması,
- İşgücü piyasasının etkinliği ve insan kaynaklarına yatırım konusuna ağırlık verilmesi,
- Üye ülkelerce hazırlanan istihdam programlarında, makroekonomik politika ile yapısal politikalar arasındaki bağın güçlendirilmesi gerektiği,

konularında mutabakat sağlanmıştır (Uşun, 2004:74).

Zirvede ayrıca, istihdamla ilgili bir bildiri (Dublin Declaration on Employment) kabul edilmiştir. Yine bu Zirve’de “*Büyüme ve İstikrar Pakti*”nın (Stability and Growth Pact) kurulması da kararlaştırılmıştır (Tekin, 2008:101-102).

2.4.2.4 Amsterdam Zirvesi

AB’de istihdam konusunda atılan en önemli adım, Haziran 1997’de imzalanan ve 1 Mayıs 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması olmuştur. Bu antlaşma, Birliğin doğuya doğru genişleme süreci öncesinde Avrupa Birliği’ne kimlik veren Antlaşma olarak tanımlanmaktadır (Özcüre, 2010:120). Bu antlaşmanın temel özelliği istihdamı, “Birliği ilgilendiren bir sorun olarak kabul etmesi ve Birlik Antlaşmasına “İstihdam” başlığı altında yeni maddelerin ilave edilmesidir (Uşun, 2004:74). Buna göre her üye ülke kendi istihdam politikasını kendisi belirlemeye devam edecek, fakat istihdam politikasını ekonomik ve sosyal alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) içinde ele alacaktır. Ayrıca 136.maddede yapılan değişiklikler sonucu 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı, Topluluğun birincil hukuk normlarından biri haline gelmiştir. İstihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğunun ilan edildiği Amsterdam Antlaşmasıyla Topluluk Antlaşmasına bağımsız bir başlık olarak istihdamı ekleyen devlet ve hükümet başkanları, Birliğe bu alanda sınırlı yetkiler tanısa da sorunun çözümü için gelecekte Birliğe daha fazla yetki verileceğinin bir göstergesi olması bakımından önem taşımaktadır (Özcüre, 2010:121).

Amsterdam Antlaşması’nda alınan kararlardan biri de Birliğin faaliyet alanlarının bütününde istihdam üzerindeki etkinin göz önünde bulundurulması ve yüksek bir istihdam düzeyinin gerçekleştirilmesinin hedeflenmesidir. Antlaşma, çok yanlı bir denetim prosedürünü tanımlamakta; “İstihdam Kılavuzları, Ulusal İstihdam Eylem Planları ve AB Ortak İstihdam Raporu olmak üzere üç dokümana yer vermektedir. Üye ülkeler, Komisyonun önerileri doğrultusunda Konsey tarafından hazırlanan istihdam Kılavuzuna uygun olarak Ulusal Eylem Planlarını belirleyeceklerdir. Komisyon bu sonuçlara dayanarak Birliğin istihdam durumunu ve istihdam için ilkeler içeren AB Ortak İstihdam Raporunu Birlik Konseyi’ne sunacaktır. Böylece, üye ülkelere farklı önerilerde bulunulabilecektir (Uşun, 2004:74-75).

Avrupa Birliği’nde istihdam kavramının üye ülkeler açısından bir düzene oturması Amsterdam Antlaşması ile olmuştur. Üye devletlerin istihdama yönelik yaptığı stratejilerin

Ortak İstihdam Raporları ile takip edilmesi ve istihdama yönelik düzenlemelerin yapılması ve desteklenmesi amacıyla İstihdam Komitesinin faaliyette bulunması üye ülkelerin ortak istihdam stratejileri geliştirmelerine neden olmuştur. Birliğin uzun vadede kişi başına gelirin artırılması, bölgesel kalkınma gibi performans kriterleri arasında istihdamın da başlıca yerleşmesi bu antlaşmadan sonra daha da hızlanmıştır (Kasalak, 2007:50).

2.4.2.5 Lüksemburg İstihdam Zirvesi

20-21 Kasım 1997 tarihinde Lüksemburg'da toplanan AB Konseyi tarafından, Amsterdam Antlaşması'ndaki yeni istihdam bölümünü esas alınarak hazırlanan "Avrupa İstihdam Stratejisi" başlatılmıştır.

İşsizlikle mücadele girişimlerinin Birlik düzeyinde ortak bir eyleme dönüşmesi AB Komisyonu tarafından bu zirvede, Avrupa İstihdam Stratejisinin kabul edilmesiyle olmuştur.

Bu zirve ile işsizlik ile mücadelede Birliğe üye ülkelerin istihdam politikalarının uyumlaştırılması ve Ulusal Eylem Planları haline getirilmesi hedeflenmiştir. Burada üye ülkelerin istihdam durumunun başka üye ülkelerin işgücü piyasaları ve genel ekonomik gelişimleri üzerinde olumsuz etkiler oluşturmaması için önlemler alınmıştır (Kasalak, 2007:50).

Sonraları Lüksemburg süreci olarak adlandırılan bu zirve sonrasında; değişen sosyo-ekonomik duruma paralel olarak, izleyen dönemlerde gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantıları, AİS için zorunlu yönelimleri belirlemiş ve diğer AB politikaları ile stratejinin bağlantılarını kurmuştur (Özcüre, 2010:122).

2.5 Avrupa Birliği İstihdam Politikası

Amsterdam Antlaşması'nın metninden yola çıkarak Avrupa Birliği istihdam politikasının hedeflerini, AA'da öngörülen istihdama ilişkin hedefler ve AA'nın verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Topluluk hukuki tasarruflarında öngörülen istihdam hedefleri olarak sınıflandırmak mümkündür. AA'da yer alan istihdama ilişkin hedefler, istihdam politikasının genel hedeflerini oluştururken, Topluluk hukuki tasarrufları ile belirlenen hedefler somut ve özel hedefleri oluşturmaktadır.

Avrupa istihdam politikasının hedefi ve amacı; yüksek seviyeli kalıcı bir istihdam düzeyine ulaşmaktır. Bu hedef Amsterdam Antlaşması'nın birçok maddesinde tekrarlanmıştır. Avrupa istihdam politikasının bir başka genel amacı, “*ekonomik değişikliklere duyarlı olan vasıflı, eğitilmiş ve uyarlanabilir işgücü ve bir işgücü piyasası geliştirmek*” olarak 125. maddede düzenlenmiştir. Belirtilen genel hedeflerin uygulamaya geçirilmesi için Lizbon hedefleri ve AİS uygulamaya konulmuştur (Tekin, 2008:172-173).

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren ve halk arasında Lizbon Antlaşması olarak bilinen “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma” ile Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşmalarına önemli değişiklikler getirilmiştir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİHA) 5. maddesinin 1.fıkrasında üye devletlerin, Birlik bünyesinde ekonomi politikalarını koordine edecekleri belirtilerek, Konsey'in öncelikle bu politikalara ilişkin genel yönlendirici ilkeler olmak üzere, bu amaca yönelik tedbirleri kabul edeceği yer almaktadır. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise “Birlik, üye devletlerin istihdam politikalarının koordinasyonunu sağlamak amacıyla, özellikle bu politikalara ilişkin yönlendirici ilkeler belirlemek suretiyle tedbirler alır” ifadesi yer almaktadır. Böylece ABİHA'da ekonomi, istihdam politikaları ile sosyal politikanın koordinasyonunun ayrı bir yetki alanı olarak belirlendiği görülmektedir. Üye devletler bakımından hassas bir alan oluşturan ekonomi, istihdam ve sosyal politika alanlarının Birliğin yetkileri içinde farklı bir düzenlemeye tabi tutulduğu izleniminin verilmeye çalışıldığı bu fıkradan anlaşılmaktadır. Beşinci maddenin son fıkrası Birliğin, üye devletlerin sosyal politikalarının koordinasyonunu sağlamak için girişimlerde bulunabileceğini ifade etmektedir.¹⁴ Antlaşma'da, istihdam ve ekonomi politikaları bakımından Birliğin yetkisinin, üye devletlerin faaliyetlerinin koordinasyonu ve bu alanda kapsamlı rehber ilkelerin belirlenmesi şeklinde ifade edilmekte olsa da, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma çerçevesinde somut durumlarda Birliğin bu alanlardaki yetkisinin nitelik ve kapsamını tayin etme imkânı bulunduğu görülmektedir.¹⁵

AA'nın istihdam başlığı altında yer alan maddelerinde yukarıda verilen genel hedeflerin yanında özel hedeflere yer verilmemiştir. Antlaşmada kadın işgücünün az temsil edildiği alanlarda özel önlemler alınarak eşit temsili gerçekleştirmeye yönelik eylemler sayılmazsa

¹⁴ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma. s.4.

¹⁵ Baykal S. Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği'nde Yetki. 2013.

<http://www.vabpro.org/Portals/0/sunumlar/Lizbon%20Antlasmas%C4%B1%20Sonras%C4%B1%20Avrupa%20Briliginde%20Yetki%20-%20Senem%20Baykal.pdf>. (Erişim Tarihi:01.04.2014)

(bu hüküm sosyal politika başlığı altında düzenlenmiştir) doğrudan istihdam politikası ile ilgili özel hedefler bulunmamaktadır (Tekin, 2008:173). Bir sonraki bölümde işleyecek olduğumuz Avrupa İstihdam Stratejisi'nde bu özel hedefler detaylı bir biçimde incelenecektir.

2.6 Avrupa İstihdam Stratejisi

Lüksemburg İstihdam Zirvesi ile başlayan yeni dönemde üye ülkeler, AB düzeyindeki istihdam ve sosyal politika prensiplerini benimsemek ve ulusal düzenlemelerini asgari düzeyde bu kurallarla uyumlaştırmakla yükümlü olmuşlardır. Avrupa İstihdam Stratejisi, üye devletlerin istihdam politikalarında önceliklerin belirlenmesini sağlayan bir araçtır. Esas amaç “daha çok ve daha iyi işler” oluşturulmasıdır (Ataman, 2010:91).

Avrupa İstihdam Stratejisi sürecinin nasıl işlediğine bakılacak olursa;

- Yılın başında, Komisyonun önerisiyle Konsey, İstihdam Kılavuzu olarak anılacak belgeye temel oluşturacak öncelikli alanları belirler ve bu kılavuz yerine getirilmesi gerekli somut amaçları kapsamaktadır.
- Her üye devlet, kılavuzda belirlenen hedeflere kendi ulusal ekonomisi açısından en uygun hangi metotlarla ulaşılabileceğini belirten “Ulusal Eylem Planı” hazırlamakta ve bu planın hazırlık sürecine sendika, işveren, yerel ve bölgesel otoritelerden oluşan geniş bir sosyal kesim tarafından katkı sunulmaktadır.
- Komisyon ve Konsey üye ülkelerin Ulusal Eylem Planlarını incelemekte ve her yılın Aralık ayında Avrupa Konseyi'ne “Ortak İstihdam Raporu” sunmaktadır. Komisyon aynı zamanda bir sonraki yıla ilişkin İstihdam Kılavuzu için hazırladığı önerileri ve gerekli hallerde alınacak ek önlemleri gündeme getirmektedir.
- Konsey devlet veya hükümet başkanları tarafından belirtilecek kararları dikkate alarak, bir sonraki yıl için hazırladığı istihdam kılavuzunu onaylamaktadır. Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ülkeye özel öneriler yayınlatabilmektedir.

Bu temel faaliyetler bağlamında Lüksemburg süreci yıllık planlar, planların izlenmesi, kontrol edilmesi ve yeni eklerde bulunulması şeklinde döngüsünü devam ettirmektedir (Kesici ve Selamoğlu, 2005:35). Lüksemburg Zirvesi ile üye ülkelerin işsizlikle mücadele ve istihdam politikalarının eş güdümü ele alınmış ve ortak bir istihdam politikası için

kılavuz ilkeler belirlenmiştir. Aşağıda AİS'in dört temel dayanağı olarak adlandırılacak olan İstihdam Kılavuz İlkeleri açıklanacaktır.

Girişimciliği Özendirmek

Girişimciliği özendirmenin öncelikli koşulu iş kurmanın ve sürdürmenin kolaylaştırılmasıdır. Bunun için net, istikrarlı ve önceden kestirilebilir kuralların konulması ve risk sermaye piyasalarının güçlenmesine olanak sağlayacak koşulların oluşturulması gerekmektedir. Bu alanda Avrupa Yatırım Bankası tarafından sağlanan yeni kolaylıklarla üye devletlerin çabaları birleştiğinde, yeni girişimlerin başlatılması ve iş kurulması kolaylaşacaktır. Bunun için üye devletlerin her biri iş kurmayı kolaylaştırmak için genel maliyetleri ve idari yükleri azaltacak önlemleri alarak (özellikle vergi ve sosyal güvenlik sisteminden kaynaklananlar başta olmak üzere) mevcut engellerin azaltılması çerçevesinde hem kendi hesabına çalışma ve küçük işletmeciliği teşvik edecek hem de risk sermayesini sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapacaklardır (Ataman, 2010:91-92).

İstihdam Edilebilirliği Arttırmak

Toplumun dezavantajlı gruplarını istihdama kazandırmak için alınabilecek önlemlerin yer aldığı bu ilke çerçevesinde, özellikle uzun dönem ve genç işsizliği ile mücadele konuları önem arz etmektedir. İşsiz durumdaki her gence, işsizlikte geçen süre altı ayı aşmadan eğitim, yeniden eğitim, staj ya da başka herhangi bir istihdam önlemi biçiminde yeni bir başlangıç fırsatı tanınması; işsiz durumdaki yetişkinlere ise işsizlikte 12 ay dolmadan mesleki rehberlik kanalıyla yeni bir başlangıç fırsatı sunulması öneriler arasında yer almaktadır. Okuldan işe geçişi kolaylaştırmak da bu kapsamdaki diğer bir önlem olarak sunulmaktadır. Bu çerçevede üye devletler, okul sisteminden vaktinden önce ayrılan genç sayısını önemli ölçüde azaltmak amacıyla okulların ve eğitimin kalitesini yükseltecekler; uygun olduğu durumlarda çıraklık eğitimini de geliştirerek ve uygulayarak okula devam eden gençlerin teknolojik ve ekonomik değişikliklere uyum sağlamalarını ve gerekli becerileri edinmelerini güvence altına alacaklardır (Ataman, 2010:92).

Uyum Kapasitesini Güçlendirmek

İşletmeler ve çalışanlar yeni teknolojilere ve değişen piyasa şartlarına uyarlanabilir olmak durumundadırlar. Böylece modern ve esnek çalışma şekillerinin sosyal taraflarla geliştirilmesi, yeni iş sözleşmesi türlerinin kabul edilmesi ve bireyler ile şirketler için ileri

eğitimi cazip kılacak teşviklerin geliştirilmesi gerekmektedir (Kesici ve Selamoğlu, 2005:35-36).

Fırsat Eşitliğini Sağlamak

AB üyesi devletlerin, kadın ve erkeklerin eşit kariyer fırsatlarına sahip olmalarını sağlamaya ve özürlü insanların emek piyasasına entegrasyonlarını iyileştirmeye büyük önem vermeleri gerekmektedir. Bu nedenle; daha çok sayıda kadının çalışma hayatına girebilmelerini ve geçmişte erkeklerin baskın olduğu branşlara ve mesleklere giriş olanağına sahip olmalarını sağlamaya yönelik tedbirler almak, kadınların çalışma hayatına girmelerini veya arada kalmalarını kolaylaştırmak için verilen bir aradan sonra kadınların ve erkeklerin çalışma hayatına geri dönmelerini zorlaştıran engelleri kaldırmak ve özürlü insanların iş bulmada yaşadıkları güçlüklerle özellikle dikkat göstermek gerekmektedir (Kasalak, 2007:55).

Görüldüğu üzere Avrupa İstihdam Stratejisi, aktif istihdam politikalarına dayanarak, girişimciliği özendirmek, AB vatandaşlarının nitelikli eğitim ve öğretim yoluyla istihdam edilme şanslarını arttırmak, değişen iş çevresine uyumu arttırmak ve fırsat eşitliği sağlamak hedefleri doğrultusunda politikalar üretilmesini desteklemektedir (Tekin, 2008:182).

AİS'in işsizlikle mücadele ve istihdam politikasına yönelik önerilerine baktığımızda; mesleki yaşama giriş olanaklarının; uzun süreli işsizlerin, gençlerin ve özürlülerin, mesleki eğitim ile mesleki yaşama girişlerinin kolaylaştırılması, işsizlere eğitim olanağı sunulması ve sosyal taraflar arasında işbirliğinin geliştirilmesi gibi maddeler yer almaktadır. İşsizlerin işgücü piyasasına etkin bir şekilde uyum sağlaması amacıyla üye ülkelerin her işsiz için en erken harekete geçecek şekilde aktif istihdam politikalarını izlemeleri önerilmiştir. Okuldan erken ayrılma sorunu nedeniyle herhangi bir belge almadan okuldan ayrılanlar için önlemler alınmalı, işe geçiş imkânları kolaylaştırılmalı ve ıraklık sisteminin geliştirilmesi ile ıraklık eğitimine katılımın artırılması hususunda çaba sarf edilmesi gerektiği de önerilen diğer maddelerdendir (Özcüre, 2010:180-181).

AİS'in kılavuz ilkelerinden bazıları; daha en başından hedeflerin daha belirgin olarak ortaya konması, kontrol edilmesi ve karşılaştırmaların yapılabilmesi için, oransal hedefler içermiştir. Başlangıçta bu hedefler işsizlerin aktif hale getirilmesine yönelik hedefler

olmuştur. (İşsizlerin %20'si aktif bir işgücü politikası içine dâhil edilmelidir.) Bunun dışında işsiz kalan her yeni kişiye en geç altı ayda (gençlerde) ve bir yılda (yetişkinlerde) yeni bir başlangıç veya yoğun bir danışmanlık sağlanmalıdır. Bu hedeflerin 5 yıl içerisinde karşılanması amaçlanmıştır. 2001 yılından itibaren ise eğitime ve istihdama katılım oranı ile ilgili hedeflere yer verilmeye başlanmıştır. AİS'nin ilkeleri üzerinde ilk beş yılda esasen yeniden çalışılmamış, aksine sadece basit değişikliklere gidilmiştir (Tekin, 2008:190).

2.6.1 Lizbon Zirvesi

2000'li yıllara 23-24 Mart 2000 tarihinde Portekiz'in Lizbon şehrinde yapılan Avrupa Konseyi toplantısı damgasını vurmuştur. Lizbon zirvesinde sosyal uyumun, sürdürülebilir kalkınmanın anahtarı olacağı konusunda fikir birliğine varılmıştır. Bu zirvede istihdam, ekonomik reform ve sosyal uyum stratejileri belirlenmiştir. Lizbon zirvesinde AİS gözden geçirilmiş ve sürdürülebilir büyüme, istihdamın niceliksel ve niteliksel olarak iyileştirilmesi ve 2010'a kadar sosyal uyumun güçlendirilmesi konularında görüş birliği sağlanmıştır. Zirvede AB'nin, gelecek on yılda, daha rekabetçi ve dinamik bir bilgi ekonomisi haline gelmesi, tam istihdama yeniden ulaşması, istihdam oranını %70'e ve kadın istihdam oranını %60'a kadar arttırması gibi somut hedefler ortaya konmuştur (Ataman, 2010:93).

2000 Lizbon Avrupa Konseyi; istihdam ve ekonomik reform, sosyal uyumu güçlendirmeye dayanan bir stratejinin çizilmesini sağlamış, sosyal politika alanında önemli taahhütlerin verildiği ve uzun dönemli bir vizyonun ortaya konulduğu bir platform olmuştur. Sosyal politika alanında Avrupa Konseyi'nin liderliği ön plana çıkarılmıştır.

Lizbon Zirvesi'nde; yoksulluk ve sosyal dışlanmanın kabul edilemez düzeylere ulaştığı, sürdürülebilir sosyal ve ekonomik büyümenin sağlanması gerektiği, bu doğrultuda "daha çok ve daha iyi işler" oluşturulması, AB ülkelerinde sosyal koruma sistemlerinin geliştirilerek modernleştirilmesi, insana yatırım, sosyal içermenin sağlanması gerektiği tespitleri yapılmıştır. Zirvenin en dikkat çekici yanlarından biri, Avrupa Sosyal Modeli'nin revizesine ve işleyen refah devletlerinin oluşturulmasına dikkat çekmesidir. Aynı zamanda sosyal dışlanmayla mücadelede Komisyon inisiyatifleri ile birleştirilmek üzere Ulusal eylem planlarının hazırlanması çağrısında bulunulmuştur (Özcüre, 2010:122-123).

Lizbon Zirvesinin sonuç bildirgesinde AB'nin 2010 yılına kadar önüne koyduğu stratejik hedefler arasında istihdamın hem düzey hem de kalite açısından artırılmasının da yer aldığı ifade edilmiştir. Zirvede tespit edilen stratejinin başlıklarından biri, "Daha Fazla ve Daha İyi İş İmkânı"dır. Avrupa Konseyi bu başlık altında öncelikli olarak dört alan belirlemiştir. Bunlar: İş bulabilme olasılığının artırılması ve yurttaşlar arasındaki beceri farklılıklarının azaltılması, hayat boyu eğitime yönelik eylemlere öncelik verilmesi, hizmetler sektöründeki istihdam olanaklarının artırılması ve her tür ayrımcılığın ve eşitsiz muamelenin engellenmesidir. Diğer taraftan Lizbon stratejisinin sürdürülebilir büyüme, iç pazar, bilgiye dayalı eğitim gibi eylem başlıkları da, istihdam üzerindeki etkileri dikkate alınarak oluşturulmuştur. Lizbon süreci sonunda 2010 yılına kadar AB'deki istihdam düzeyinin yüzde 70'e, çalışan kadınların oranının da yüzde 60'a çıkarılması hedeflenmiştir (Akay ve Öztan, 2005:136-137).

Avrupa Birliği'nin özellikle ekonomik ve parasal alanda derinleşmesiyle birlikte geç ve ağır bir gelişme gösteren sosyal hakların güçlendirilmesi ve uyumlaştırılması önem kazanmıştır. Lizbon Stratejisi çerçevesinde, ekonomi politikaları, istihdam ve sosyal politikaların karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirdiği konusunda tam bir görüş birliğine varılmıştır. Böylece AB, iş hayatının sosyal boyutunu öne çıkaran bir anlayış ile hareket ederek üye ülkelerde yüksek sosyal standartların sağlanmasını hedeflemektedir. 2000 yılı Sosyal Politika Gündemi, 2005 yılına kadar olan dönemde sosyal alanda alınması gereken tedbirler için bir yol haritası oluşturulmuştur. Buna göre; iş hukuku, kadın ve erkek çalışanlara eşit muamele ve ayrımcılığın engellenmesi, sağlık, güvenlik, sosyal güvence ve sosyal diyalog alanlarında ilerleme kaydedilmesi için önlemler alınması gerekmektedir (Kasalak, 2007:57).

2.6.2 Stockholm Zirvesi

23-24 Mart 2001 yılında toplanan Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, Lizbon hedeflerine iki yeni ara hedef ve bir yeni hedef eklenmiştir. Buna göre AB istihdam oranı 2005'e kadar %67'ye ve kadın istihdamı da %57'e kadar yükseltilecektir. Ayrıca yaşlı çalışanların istihdam oranı 2010'a kadar %50'ye ulaştırılacaktır (Ataman, 2010:94).

2.6.3 Barselona Zirvesi

15-16 Mart 2002 yılında yapılan Barselona Zirvesi sonrası 2002 yılı sonunda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde Avrupa İstihdam Stratejisi yeniden yapılandırılmıştır.

Yenilenmiş İstihdam Stratejisi “Lizbon Stratejisi”yle uyumlu olan birbirleriyle bağlantılı üç amaca dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, 2010'a kadar tam istihdam istihdamın sağlanmasıdır. Bu amaç yıl içinde çalışma çağındaki nüfus için %70'in üzerinde bir istihdam oranı sağlanmasıdır. İkinci amaç, istihdamda kalite ve verimliliğin artırılmasıdır. Çok istihdam yeterli olmamakta, daha iyi ve üreten işlere ihtiyaç duyulmaktadır. Son amaç ise uyumu güçlendirmek ve kapsamı geniş, işgücü piyasalarını geliştirmektir. Burada işin iki yönü vardır; bunlardan birincisi sosyal eşitsizliğin, dışlanmaların ve uzun dönem işsizliğin ele alınması, ikincisi de bölgesel eşitsizliklere eğilmesidir (Kasalak, 2007:56).

2.6.4 2002-2010 Yılları Arası Avrupa İstihdam Stratejisi

Lizbon zirvesinde temel hatlarıyla ortaya çıkan Avrupa İstihdam Stratejisi'nin 2010 yılında hedeflenen %70'in üzerinde istihdam yaratma hedefinden uzaklaşıldığı 2000'li yıllarda daha da ortaya çıkmıştır. İşsizlik oranı 2001 yılında %7,4 den 2003 yılında %8'lere yükselmiş ve Avrupa'da işsiz sayısı on dört milyona yükselmiştir. İşsiz sayısının bu derece artması 2003'de yenilenen strateji ile ortaya çıkan on yeni hedefin ilk önemli basamağının işsizlikle mücadele olması gerektiğini ortaya koymuştur (Kasalak, 2007:59).

2003 yılında başlatılan istihdam için Avrupa beyin fırtınasında Lizbon Stratejisi'nde belirlenen hedefler gözden geçirilmiş ve 2010 yılına kadar %70 olarak belirlenmiş olan toplam istihdam oranı hedefi terk edilmiştir. Çünkü 2003 yılı itibarıyla %64.3 olan istihdam oranı ara hedef olan 2005'teki %67'ye dahi ulaşmayı olanaksız kılmaktadır. Diğer yandan emek üretkenliğindeki artış zayıftır ve istihdam kalitesi ile sosyal içerme konularında da sorunlar bulunmaktadır (Ataman, 2010:94)

Bu nedenle 2003 yılı Mayıs ayında Avrupa İstihdam Stratejisi yenilenmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi 2003-2006 yılları arasında olmak üzere yeniden yapılanmış ve tam istihdam, işte kalite ve verimlilik ile sosyal birleşmeden oluşan üç unsur gündeme getirilmiştir. Bu unsurların çerçevesinde üye devletlerde eylem için sonuca yönelik on hedef belirlenmiştir (Kasalak, 2007:58).

Bu hedefler işsizliğin azaltılmasına yönelik hedefler olduğu gibi işgücü piyasasına girişte bölgesel ve sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılması, dezavantajlı grupların işgücüne ve istihdama kazandırılmasına dönük hedeflerden de oluşmaktadır. Bu 10 hedefe baktığımızda bunların (Özcüre, 2010:181);

- İşsizler ve işgücü dışındakiler için aktif politikaların uygulanması, işsizlikle mücadele,
- Girişimciliğin ve yeni iş sahaları oluşturmanın teşvik edilmesi,
- Dönüşümün ve uyum yeteneğinin güçlendirilmesi,
- İnsan kaynakları ve yaşam boyu öğrenimin gelişiminin teşvik edilmesi,
- İşgücü arzını artırmak ve aktif yaşlanmayı teşvik etmek,
- Cinsiyet eşitliği,
- Dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunu teşvik etmek ve ayrımcılıkla mücadele,
- Çalışmayı özendirmek,
- Kayıt dışı işlerin kayıtlı hale getirilmesi, kaçak işçiliğin önlenmesi ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi,
- Bölgesel istihdam farklarının azaltılması

olduğu görülmektedir.

2003 yılında güncellenen AİS, daha hedef odaklı hale getirilmiştir. Var olan ilke ve temellerin yerine yenilerini getirmemekte ancak, bunların gelişmesini sağlamaktadır. 2001 yılında Lizbon'da tespit edilen hedefler AİS'e dâhil edilmiştir. Hedefler daha somut ve belirgin hale getirilmiştir. Daha fazla istihdam vurgusu ana hedef olarak belirgin hale gelmiştir (Tekin, 2008:198).

Lizbon sonrası dönemde AİS, son on yılda yaşanan tecrübeler ışığında gözden geçirilmiştir. Bu kapsamda mevcut politika çerçevesinin geliştirilerek korunduğu, yeni ortaya çıkan sorunları ve stratejik amaçları içeren, aynı zamanda ekonomik durgunluğun etkilerinin üstesinden gelinebilmesi için orta vadeli bir yaklaşım sergileyen bir istihdam stratejisi oluşturulmaya çalışılmıştır.

İstihdam artışıdaki dikkat çekici düşüşler, işsizlik oranlarındaki ve genç işsizlikteki artışlar ve ekonomik durgunluğun orta vadeli etkileri AİS'in gelecek dönemde mevcut haliyle devam edemeyeceğini göstermiştir. Bu nedenle ekonomiden izole edilmiş istihdama yönelik önlemlerden ziyade, ekonominin istihdam üzerindeki çok taraflı etkileri birlikte göz önünde bulundurularak çözümler üretilmeye başlanmıştır (Özen, 2013:69).

2.6.5 Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 Hedefleri

AB ülkelerinin yüksek oranda birbirlerine bağımlı oldukları dikkate alınarak, karşı karşıya olduğu sorunlara Birlik bazında bütüncül bir çözüm bulmak ve rekabet edebilirlik, üretkenliğin artırılması ve sürdürülebilir ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla 3 Mart 2010 tarihinde “Avrupa 2020 Stratejisi” Avrupa Komisyonu tarafından açıklanmıştır.

Lizbon Stratejisi'nin devamı niteliğinde hazırlanan Strateji çerçevesinde belirlenen temel öncelikler şunlardır:

- Akıllı Büyüme: Bilgi ve yeniliğe dayalı ekonominin geliştirilmesi.
- Sürdürülebilir Büyüme: Kaynakların etkin kullanıldığı, daha yeşil ve daha rekabetçi ekonominin desteklenmesi.
- Kapsayıcı Büyüme: Sosyal ve bölgesel uyumun sağlanması amacıyla yüksek istihdam seviyesinin yakalanması.

Avrupa Komisyonu, 21 Kasım 2010 tarihinde Avrupa 2020 stratejisi kapsamında üye devletlerin istihdam politika rehberleri üzerine bir tavsiye kararı kabul etmiştir. Bu kararda üye devletlerin aşağıda belirtilen öncelikleri ulusal politikalarına yansıtılmalarının gerekliliği belirtilmiştir. Söz konusu kararda belirtilen hedefler şunlardır:

- İşgücü piyasasına katılımın artırılması: Bu kapsamda 20-64 yaş arası kadın ve erkek istihdam oranlarının % 75'e çıkarılması hedeflenmektedir. Bunun için üye ülkeler gençleri, yaşlı işçileri, düşük nitelikli işçileri, yasal göçmenleri işgücüne katılmaya teşvik edecektir. Bunun yanında üye ülke politikaları güvenceli esneklik (flexicurity), işçi hareketliliği (worker mobility), ev-iş hayatı dengesi (work-life balance) ilkelerini de destekleyecektir. Ayrıca üye devletlerin kendi hesabına çalışma ve girişimciliği desteklemek zorunda oldukları da belirtilmiştir.
- Nitelikli işgücünün geliştirilmesi: İşgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikli işgücünün geliştirilmesinin, işçilerin verimlilikleri ve istihdam edilebilirliklerinin artırılması ile sağlanabileceği belirtilmiştir. Bu hedef kapsamında üye devletler eğitim ve öğretimin kapasitesini artırmak zorundadır. Çalışanların sosyal eğilimlerinin düşük karbon ve kaynak etkin ekonomilere adaptasyonlarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Üye devletler ayrıca edinilen yetkinlikler tanıma sistemleri aracılığıyla, işgücü hareketliliğini teşvik etmelidir.

- Eğitim ve öğretimin geliştirilmesi: Okuldan erken ayrılanların oranının % 10'a indirilmesi, 30-34 yaş arasının en az % 40'ının üçüncül düzey eğitim veya denginden mezun olmasının sağlanması öngörülmüştür. Bu amaç eğitim metodolojisinin toplumsal eğilimlere uyumunu sağlayarak, istihdam edilebilirliği öncelik edinerek, eğitim ve öğretimin kalitesini artırmak anlamına gelmektedir. Bunun yanında üye devletler hayat boyu öğrenmeyi teşvik edeceklerdir.
- Sosyal dışlanma ile mücadele: Avrupa 2020 stratejisi sosyal içermeyi ve yoksullukla mücadeleyi desteklemektedir. Üye devletler işgücü piyasasından uzak olan insanlara özel önem gösterecek ve özellikle çalışan yoksulluğuyla mücadele edeceklerdir. Ulusal hükümetler düşük maliyetli, sürdürülebilir ve yüksek kaliteli hizmetlere erişimi garanti edeceklerdir. Bununla birlikte sosyal koruma ve emeklilik sistemlerinin modernizasyonu ve uygulanabilirliği amaçlanacaktır.

Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 hedefleri daha somut ve ölçülebilir belirlenmiştir. Üye ülkeleri ve aday ülkeleri net hedeflere yönlendirmektedir. Ayrıca belirlenen politikalar istihdamın ve ekonomik sorunların temel nedenlerine yöneliktir (Özen, 2013:70-73).

2.6.6 Avrupa İstihdam Stratejisinin Mali Araçları

2.6.6.1 Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Avrupa İstihdam Stratejisi'nin mali aracıdır. Daha fazla ve daha iyi iş imkânları yaratmayı amaçlamaktadır. Bunu sağlayabilmek için de AB'ye üye ülkeler ve bölgeler arasındaki refah ve yaşam standardı farklılıklarını gidermeye çalışmakta ve bölgeler arasında ekonomik ve sosyal uyumu teşvik etmektedir. ASF, Avrupa Birliği'nde istihdamın artırılması ana görevidir.

ASF'nin temelleri 1951 yılında Fransa, Batı Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından imzalanan Paris Antlaşmasıyla atılmıştır. Bu antlaşmayla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuş ve işçilerin yeniden eğitimi ve yerleştirilmesi hükme bağlanmıştır. 1957 yılında ise Roma Antlaşması ile birlikte Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Sosyal Fonu kurulmuştur. ASF, ilk dönemlerde işçilerin serbest dolaşımı üzerinde yoğunlaşmıştır. İşçilerin coğrafi ve mesleki dolaşımını artırmayı hedeflemiştir. Bunun için işçilerin (özellikle işini kaybedenlerin) eğitilerek sektörün ihtiyaçları

doğrultusunda yapılanmasını sağlamaya çalışmıştır. Ayrıca iş aramak için bölgelerini terk eden işçilerin yerleştirilmelerine imkân sağlamayı hedeflemiştir (Özen, 2013:74).

ASF'nin kurulduğu ilk yıllarda AB'nin tüm Birliği kapsayacak bir istihdam stratejisi oluşmamıştı. 1950'li ve 1960'lı yıllarda AB yükselen bir ekonomiye sahiptir ve gündeminde işsizlik bulunmamaktadır. Bu yıllarda İtalya, Avrupa Ekonomik Topluluğu işsizlerinin 2/3'ünü barındırmaktadır. Ülkenin güneyinden endüstrileşmiş olan kuzeyine doğru bir göç yaşanmaktaydı. İtalya bu nedenle ASF'nin bu yıllarda en büyük kullanıcısı olmuştur. Ayrıca Almanya da iş kazalarının önlenmesi konusunda eğitim projeleriyle ASF'den faydalanan ikinci ülke konumundaydı.

1970'li yıllarda genç işsizlerin oranındaki yükseliş ve kadınların işgücü içerisindeki öneminin artması nedeniyle ASF önceliğini genç işsizlere ve kadınlara vermiştir. Kadın işgücü tanımını, işini kaybeden, ilk defa işgücüne dâhil olan ve belli bir aradan sonra yeniden işgücüne dönenler olarak belirlemiştir. Bunların dışında engelliler ve yaşlılar (50 yaş ve üzeri) ASF'nin özel olarak bu yıllarda desteklediği gruplar arasında yer almıştır (Özen, 2013:74-75).

1980'ler ise geleneksel endüstrilerin (çelik, imalat, gemi yapımı v.s.) azaldığı ve hizmet sektörünün yükseldiği yıllar olmuştur. Bu yükseliş beraberinde yeni teknolojilere uyum ve mesleki eğitimin önemini artırmıştır. Buna paralel olarak da ASF mesleki eğitimlere ve yeni teknolojilerin uygulanmasına yönelik eğitimlere öncelik vermeye başlamıştır. Bu kapsamda da özellikle mesleki eğitim yetersizliği bulunan genç işsizler ve kadınlar hedef grup olarak belirlenmiştir. 1983 yılında ASF'nin, ihtiyacı olan ve kişi başı geliri AB ortalamasının altında olan bölgelerde kullanılmasına karar verilmiştir. Bu karar üzerine ASF'den en fazla yararlanan ülkeler İspanya, Portekiz ve Yunanistan olmuştur. 1988 yılında yapılan bir reform ile ASF üye ülkeler tarafından hazırlanan ve Komisyon tarafından onaylanan projelerin finansmanında kullanılmaya başlanmıştır. Bunun devamında Komisyon projeleri milli ihtiyaçlar ve hedefler perspektifinden çıkararak üye ülkeler ve Komisyon ortaklığında çok yıllık çabaları birleştiren bir forma dönüştürmüştür. Böylece üye ülkelerin işgücü piyasası stratejileri birleştirilerek AB için ortak bir istihdam stratejisi oluşturmanın temelleri atılmıştır (Özen, 2013:75).

1990'lı yıllarda ise ASF'nin önceliklerini küreselleşme ve bilgi toplumu başlıkları oluşturmuştur. 1994 yılında artan işsizliğe cevap olarak bir istihdam stratejisi oluşturma kararı alınmıştır. 1997 yılındaki Amsterdam antlaşması istihdam rehberi ve ortak stratejinin çerçevesini oluşturmuştur. ASF önceliğini işsizlik yerine istihdam olarak değiştirmiştir. Özellikle çalışanların mevcut işlerini koruyabilmeleri ve işlerini geliştirebilmeleri için eğitim, iş yaratma, istihdam rehberliği, danışmanlık gibi faaliyetler öne çıkarılmıştır.

Avrupa Komisyonu 1999 yılında aday ülkelerle istihdam konusunda işbirliği ve uyumlaştırma sürecini başlatmıştır. Bu sürecin amacı aday ülkeleri belirli kademelerden geçirmek, bu kademeler boyunca politika ve strateji oluşturmalarını sağlamak ve bu süreci izlemektir. Bu süreçten geçen her aday ülke için ortak bir çerçeve öngörülmüştür. Güdülen temel amaç, aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikasını ve kurumlarını Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu olarak oluşturması ve geliştirmesidir (Eser ve Terzi, 2008:242).

2000 yılında ASF, Lizbon stratejisini gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Lizbon Stratejisi ile 2010 yılında Avrupa Birliği için daha gelişmiş bilgi temelli bir ekonomi hedefleniyordu. Bu kapsamda 2010 yılına kadar AB'nin genel istihdam oranının % 70, kadın istihdam oranının % 60 ve yaşlı istihdam oranının ise % 50 olması hedeflenmiştir. ASF, Lizbon stratejisini desteklemek amacıyla 2000-2006 döneminde aşağıdaki öncelikleri belirlemiştir (Özen, 2013:76):

- İşgücü piyasasına girmede eşit fırsat sağlanması,
- Eğitim ve öğretimin hayat boyu öğrenmenin bir parçası olarak geliştirilmesi, istihdam edilebilirliğin artırılması, iş hareketliliğinin teşviki,
- Yetenekli, eğitilmiş ve uyum sağlayabilir bir işgücü ve yeni iş organizasyonları biçimlerinin geliştirilmesi,
- Girişimcilik ve iş yaratmanın kolaylaştırılması.

2007-2013 döneminde öncelik işçilerin, işletmelerin ve girişimcilerin ekonomik değişikliklere uyumlarını artırmak olarak belirlenmiştir. Bu önceliği sağlamak için ise ASF, işgücü piyasası kurumlarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesini, aktif işgücü piyasası önlemlerinin uygulanmasını ve işletmeler içerisinde hayat boyu öğrenmenin

geliştirilmesini desteklemektedir. Bunun yanında engelli işçilerin işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırarak sosyal dışlanmayı ve ayrımcılığı önlemeye çalışmaktadır (Özen, 2013:76-77).

2.6.6.2 Küreselleşmeye Bağlı Uyum Fonu

Küresel ticaretin gelişimi sırasında işini kaybedenlere yönelik bir mali kaynaktır. Büyük bir işletmenin kapanması veya fabrikanın başka bir ülkeye taşınması durumunda; bir bölgede, bir sektörde çok fazla işçinin işine son verilmesi durumundaki kayıpları finanse etmek için bütçeden yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlar yeni bir iş aramaya, mesleki yönlendirme gibi aktif önlemlere yöneliktir (Ataman, 2010:96).

2.6.6.3 Mikro Finansman Araçları

Mikro finansman araçlarından küçük işletmeler ve işini kaybetmiş ama işletme açmak isteyenler ve bankaya ulaşma şansı olmayanlar yararlanabilmektedir. Mikro finansmana müracaat edecek kişilere ve finansman kaynaklarına ASF aracılığıyla ulaşılmaktadır. Bu bakımdan ASF yeni enstrümanlara çağrı yapmaktadır (Ataman, 2010:96).

2.6.6.4 Katılım Öncesi Yardımlar (IPA)

Özellikle aday ülke ve aday ülke olma potansiyelindeki ülkeler içindir. IPA yardımları kurumsal geçişler ve güçlendirme; işbirliği; bölgesel gelişme; insan kaynakları gelişimi; kırsal gelişme amaçlı tahsis edilmektedir (Ataman, 2010:96).

2.6.7 Avrupa İstihdam Stratejisi Uygulama Yöntemleri

AİS'in en yaygın uygulama yöntemi Açık Koordinasyon Sistemi (AKS)'dir. AKS, üye devletlerin ulusal politika uygulamalarındaki deneyimlerini ortak çıkarlar için paylaşması olarak tanımlanabilecektir. En iyi uygulamaların üye devletler arasındaki paylaşımı olan AKS'nin amacı; Avrupa entegrasyonunu derinleştirmek, uyum ve işbirliği oluşturmaktır. AİS çalışma yöntemi olan AKS'nin beş temel ilkesi bulunmaktadır. Bunlar (Ataman, 2010:97);

İkame Etme (Subsidiarite): AB düzeyinde bir koordinasyon için belirlenen ortak hedefler üye ülkeler tarafından benimsenir. Bunların politikalara nasıl yansıtılacağı üye ülkelere bırakılmıştır. Üye Ülkeler, kendi istihdam politikaları çerçevesinde kendi istihdam politikalarından sorumludur.

Yakınsama (Convergence): AİS uygulaması ile her üye ülke Avrupa'nın ortalama performansını yükseltmeye katkı sağlayacaktır. Böylece ortak biçimde belirlenmiş istihdam hedeflerine ulaşılabilecek ve üye ülkeler birbirlerine yaklaşılabileceklerdir.

Hedeflere Göre Yönetim: Bazı alanlarda hem AB hem de ulusal seviyede ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere yönelik olarak istatistik göstergelerin geliştirilmesi uygulamada önemli bir yol olarak kabul edilmektedir. Hedef ve göstergelerin kullanımı, politikaların sonuçlarını görünür kılmakta ve kamuoyunun değerlendirmesine sunmaktadır.

Karşılıklı Öğrenme: Üye ülkeler arasında iyi örneklerin ve tecrübelerin paylaşılmasıyla AİS'in temel alanlarında karşılıklı öğrenmenin teşvik edilmesi ve en etkin biçimde işleyen politikalar ile uygulamaları hakkında bilgi birikimi oluşturulmaktadır.

Bütünleştirilmiş Yaklaşım: Yapısal reformlar, sadece belli bir alana yöneltilmiş eylem ve önlemlerle değil ancak bütünleştirilmiş bir bakış açısı ile gerçekleştirilebilecektir. Alınacak tüm önlemlerin farklı ihtiyaçları ve koşulları göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

AB Komisyonu, AİS'nin uygulanmasını üye ülkeler için olduğu gibi ve aynı yöntemle aday ülkeler için de denetlemektedir. Buna göre Konsey, her yıl istihdam politikası önceliklerini belirleyecektir. Aday ülkeler yıllık ulusal eylem planı hazırlayacak ve önceden tespit edilmiş ortak unsurların dikkate alındığını bu planda gösterecektir. Komisyon ve Konsey ulusal eylem planlarını inceleyerek ortak değerlendirme raporu (JAP's) hazırlayarak gelecek yıla ilişkin yeni konuları belirleyecektir. Konsey, Komisyonun teklifi ile ülkeye özel tavsiyelerde bulunabilecektir (Ataman, 2010:97-98).

III. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK, İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI VE TÜRKİYE’NİN AB İSTİHDAM POLİTİKASINA UYUMU

1. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

1.1 Türkiye’de İşsizlik Sorunu

Türkiye’de en önemli sosyo-ekonomik sorunların başında, kuşkusuz işsizlik sorunu gelmektedir. Bu sorun tıpkı diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de gündemdeki yerini, önemini ve ciddiyetini korumaktadır (Işığışık, 2011;133). Türkiye’de bu önemli sorun karşısında uygulanan politikaları irdelemeden önce Cumhuriyet tarihi boyunca ve günümüzde işsizliğin mevcut durumu hakkında bilgi vermek yararlı olacaktır.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinden itibaren 1970’li yılların ortalarına kadar işsizlik oranları, genelde %2-4 arasında seyretmiş ve işsizlik o dönemlerde ciddi bir sorun niteliği taşımamıştır. 1949-1952 yılları arasında bu oranın %2’nin bile altına düştüğü kaydedilmiştir (Biçerli, 2004:256).

Bunun sebebi, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde sanayi işletmeleri ve çalışan sayısının sınırlı olması, çalışanların büyük bir kısmının da tarımda istihdam edilmesidir. İstihdam oluşturmak ve özellikle de işsizlik olgusu ve sorunu, Türkiye’de İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeni dünya düzeninin oluşması ve 1950 yılında yapılan seçimlerle iktidara gelen Demokrat Parti döneminde sanayileşme yönünde atılan adımlar sonucu gerçekleşen şehirleşmeyle gündeme gelmiş (Sezen, Urun ve Üstünişik, 2010:7) ve o dönemden bugüne önemli bir konu olarak sürekli gündemde bulunmuştur. Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda istihdam ve işsizlikle ilgili bir takım hedefler koyulmuş, ancak istenilen sonuçlar alınamamıştır. 1980’lerin ve daha sonra da 1990’ların başında gerçekleşen kısmi bir azalma dışında, işsizlik oranı 1960’lardan bu yana sürekli olarak artış göstermektedir (Şahin, 2007:562).

Bu dönemde hem küreselleşmenin hem de ülkenin kendi dinamiklerinin etkisiyle sosyal yapıda ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. Hızlanan kentleşme, yoğun iç göç, göçün getirdiği gecekondulaşma ve tarım işçisi olan kadının kentte işsiz kalması (veya kayıt dışı olarak ev temizliği, çocuk bakıcılığı gibi işlerde çalışması), kayıt dışı istihdamın büyümesi, çocuk emeğinin istismar edilmesi sosyal yapıda yaşanan sorunlara örnek olarak verilebilecektir (Güney, 2009:140).

Yaşanan bu sosyal değişim ve dönüşümler işsizlik sorununu, bu sürecin en büyük problemi olarak ortaya çıkarmıştır. Aşağıda yer alan Tablo 2'den de görüleceği üzere 1960'ların ortalarında % 3,5 oranlarında seyreden işsizlik oranları, bu tarihten itibaren yaşanan sosyo-ekonomik değişimlerin etkisiyle sürekli bir artış eğilimi içerisine girmiştir.

Sanayileşme atılımları gerçekleştiren Türkiye ekonomisinin, yüksek bir büyüme performansına sahip olması, beraberinde yüksek bir istihdam oluşturma kapasitesini getirememiştir. 1970'lerin sonundaki ekonomik kriz işsizlik oranındaki artışı dramatik bir şekilde hızlandırmaya başlamıştır. 1976 yılında işsizlik oranı o döneme kadarki en yüksek seviyesine ulaşarak % 9 düzeyine çıkmıştır. 1980 yılındaki IMF destekli istikrar programı ve ardından gelen askeri darbe, işgücü piyasalarında yeniden yapılanmayı da beraberinde getirmiştir (Şahin, 2007:562).

Tablo 2: Cumhuriyet Tarihinden Günümüze Türkiye’de İşsizlik Oranları (1923-2012)

Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı	Yıllar	İşsizlik Oranı
1923	9.1	1942	3.4	1961	3.4	1980	8.3	1999	7.4
1924	6.9	1943	2.9	1962	3.4	1981	7.3	2000	6.5
1925	5.3	1944	3.1	1963	3.4	1982	7.2	2001	8.4
1926	5.1	1945	3.1	1964	3.5	1983	7.9	2002	10.3
1927	4.2	1946	2.7	1965	3.7	1984	7.8	2003	10.5
1928	3.8	1947	2.5	1966	3.6	1985	7.3	2004	10.3
1929	3.2	1948	2.3	1967	4.8	1986	8.1	2005	10.3
1930	3.2	1949	1.8	1968	5.2	1987	8.5	2006	9.9
1931	4.5	1950	1.5	1969	5.9	1988	8.4	2007	9.9
1932	4.5	1951	1.7	1970	6.4	1989	8.7	2008	13.6
1933	3.9	1952	1.9	1971	6.8	1990	7.4	2009	15.5
1934	3.2	1953	2.8	1972	6.3	1991	8.5	2010	11.9
1935	3.3	1954	3.2	1973	6.8	1992	8.4	2011	9.8
1936	2.9	1955	3.1	1974	7.3	1993	9.2	2012	9.2
1937	2.7	1956	3.2	1975	7.6	1994	8.3	2013	9,7
1938	2.1	1957	2.8	1976	9.0	1995	7.3		
1939	2.1	1958	2.9	1977	10.0	1996	6.3		
1940	2.4	1959	2.9	1978	10.1	1997	7.2		
1941	3.0	1960	3.1	1979	8.9	1998	6.7		

Kaynak: 1923-1987 arası Alptekin Güney (2009 : 141); 1988-2012 arası TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları. [www. tuik. gov.tr/ VeriBilgi](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi), (Erişim Tarihi: 03.03.2014)

Türkiye’de özellikle 1980’lerden sonra, küreselleşme ve teknolojik ilerleme nedeniyle artmaya başlayan işsizlik, 1990’larda evrensel ölçülere göre yüksek sayılan düzeylere ulaşmıştır. 2001 kriziyle birlikte, işsizlik daha da derinleşmiş ve kriz sonrası istihdamdaki toparlanma ekonomik büyümedeki toparlanmanın aksine çok yavaş ve sınırlı olmuştur. Hızlı nüfus artışı, eğitim politikasındaki sorunlar, yatırım yetersizliği, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenler bu sorunun daha da ağırlaşmasına neden olmuştur (Ay, 2012:322).

Türkiye’de işsizlik, tüm gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi büyük ölçüde tarımdan, sanayi ve hizmetler sektörü ağırlıklı bir yapıya geçmekten kaynaklanmaktadır. Gelişme üç

sektör kanununa göre olmamaktadır. Üç sektör kanununa göre tarımda çalışanların gelişmelere uygun olarak önce sanayiye geçip, oradan sonra yine gelişmelere uygun olarak hizmetler sektörüne geçmesi gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ve tabii ki Türkiye’de de gelişme bu şekilde olmadığından tarımda çalışanlar doğrudan hizmetler sektörüne geçmek durumunda kaldıklarından ve hizmetler sektörünün talep ettiği vasıflara da sahip olamadıklarından tarım sektörü daralmakta ama istihdam aynı ölçüde hizmetler sektöründe genişlememektedir. Bu dönüşüm, işsizliği ve bazı yapısal sıkıntıları beraberinde getirmektedir (Güney, 2009:140-141).

Türkiye’de işgücü piyasası, hızlı nüfus artışına bağlı olarak ortaya çıkan güçlü işgücü arzı, düşük istihdam oranları, azalan işgücüne katılım, yüksek işsizlik oranları, istihdamın yaygın olarak küçük ölçekli işletmelerde olması ve farklı ücret düzeyleri ile karakterize edilmektedir.

Türkiye işgücü piyasasının, bu karakteristik özelliklerinin ardında bazı önemli yapısal nedenler olduğu görülmektedir. Bunlar ana hatları ile

- Nüfus artış hızına bağlı büyüyen genç nüfus,
- Kadın işgücüne katılımın düşük olması nedeniyle genel işgücüne katılım oranlarının düşük seyretmesi,
- Okur-yazar olmayanlar dâhil olmak üzere lise altı eğitimlilerin toplam işgücünün yarısından fazlasını oluşturması,
- İstihdamın sektörel dağılımında tarım sektörünün payının yüksek olması ile kayıt dışılığın yaygın olması ve
- Birçok ülkede istihdam oranı yüzde 50’lerin üstündeyken, Türkiye’de hala söz konusu oranın yüzde 40’lar düzeyinde seyretmesi

şeklinde ortaya konabilecektir (Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri, 4:2011, Maliye Bakanlığı).

Türkiye’de işgücü piyasasına yönelik yapılan bir diğer sınıflandırmaya göre ise; işgücü piyasası başlıca üç grup altında toplanmaktadır. Birinci grup; birincil işgücü piyasasını oluşturmakta ve kamu personeli olarak çalışanlar, sendikal açıdan örgütlenmiş olanlar ile nitelikli işlerde çalışanları kapsamaktadır. Bu grupta yer alan çalışanlar için çalışma koşulları ve koruyucu yasal önlemler büyük ölçüde işlemektedir. İkinci grup ise; asgari

ücret veya asgari ücretin hafif üstünde bir ücretle çalışan, kayıtlı ekonomide yer aldıkları için sosyal güvenceleri olan ve belirli ölçüde yasal korumadan yararlanan bir grubu ifade etmektedir. Bu grupta yer alan çalışanlar için iş bulmak kolay olmamakla birlikte; ücretleri nispeten daha düşük olsa da işin sağladığı bir güvenceden söz edilebilecektir. Üçüncü ve son grupta yer alan çalışanlara baktığımızda, bu kişilerin hemen hemen hiçbir yasal güvencelerinin olmadığı, informel/marjinal sektörlerde, geçici işlerde, çalışan-işsiz çizgisinde gidip gelen kesimden insanlar oldukları görülmektedir.

Türk işgücü piyasasının diğer temel özellikleri arasında; genç ve dinamik bir nüfusa sahip olması, işgücü arzı fazlalığı olması, işgücünün nitelik itibariyle genç ve niteliksiz olması, tarımsal istihdamın büyüklüğü, ücretli çalışanların toplam istihdam içerisindeki payının azlığı ile işgücü piyasasındaki kurumsallaşma düzeyinin düşük ve yetersiz olması, yeterli istihdam hizmetlerinin sunulamaması ve buna benzer sorunlar da yer almaktadır (Işığınçok, 2011:133-134).

Türkiye'deki son yıllarda kaydedilen işsizlik oranlarına baktığımızda 2001 krizinin istihdam oranlarını etkilediği görülmektedir. 2000 yılında %6,5 olan işsizliğin 2003 yılında %10,5'e kadar çıktığı belirlenmiştir. Yaşanan bu krizin etkileri 2006 yılında azalmaya başlamış ve işsizlik %9,9'a gerilemiştir. 2008 yılında yaşanan küresel ölçekli finans krizi ile işsizlik oranlarında muazzam bir artış görülmüş ve bu artış 2009 yılında da etkisini artırarak devam etmiştir. Nitekim alınan önlemler ve yeni istihdam alanları ile 2010 yılında işsizlik %11,9'a kadar gerileme gösterebilmiştir. 2011 yılı sonu itibariyle tekrar tek haneli rakamlara düşen işsizlik en son açıklanan 2013 yılı sonu verilerine göre %9,7 olarak kaydedilmiştir.¹⁶

¹⁶ TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16015>, Erişim Tarihi: 06.03.2014

Tablo 3: Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu (+15 yaş)

	İşgücüne Katılma Oranı	İstihdam Oranı	İşsizlik Oranı	Tarım Dışı İşsizlik Oranı
Yıllar	%			
2000	49,9	46,7	6,5	-
2001	49,8	45,6	8,4	-
2002	49,6	44,4	10,3	-
2003	48,3	43,2	10,5	-
2004	46,3	41,3	10,8	14,2
2005	46,4	41,5	10,6	13,5
2006	46,3	41,5	10,2	12,7
2007	46,2	41,5	10,3	12,6
2008	46,9	41,7	11	13,6
2009	47,9	41,2	14	17,3
2010	48,8	43	11,9	14,8
2011	49,9	45	9,8	12,4
2012	50	45,4	9,2	11,5
2013	50,8	45,9	9,7	12

Kaynak:TÜİK

Türkiye'nin istihdam yapısı incelendiğinde işgücüne katılım oranının kriz dönemlerinde aşağı doğru bir ivme seyrettiği ancak genel olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Yine Tablo 3'ten görüleceği üzere Türkiye'de istihdam piyasasında tarımın payının gittikçe azaldığı anlaşılmaktadır. Bu azalmaya bağlı olarak kent işsizliği daha hızlı artmaktadır. Çünkü köyden kente göçün devam ettiği Türkiye'de yeni istihdam alanlarının oluşturulmasının nüfus büyüme hızı ile orantısının olmaması, kente göçen işgücünün yeterli vasıflarda olmaması gibi nedenlerle işsiz ordusuna her geçen gün yeni kişiler eklenebilmektedir.

Kalkınma Bakanlığı ve Dünya Bankası'nın Kasım 2013 tarihli "Türkiye'de İyi İşler Raporu"nda Türk işgücü piyasasına ilişkin güncel değerlendirmelere yer verilmiştir. Raporla özellikle 2008 finans krizi sonrası dönemde istihdam piyasasındaki mevcut durum

ve istihdam piyasasına yönelik atılan adımlara yer verilmiştir. Buna göre (Türkiye’de İyi İşler, 2013:29, Kalkınma Bakanlığı ve Dünya Bankası);

- İstihdamın büyüme esnekliğinde kriz sonrası dönemde meydana gelen değişiklikler, daha emek yoğun bir sektör olma eğilimine sahip tarım ve inşaat sektörlerindeki istihdamda gerçekleşen orantısız artış ve sektöre özel istihdam esnekliklerindeki artışla açıklanabilecektir.
- Yeni oluşturulan işlerin çoğunluğu nitelikli işlerdir. İstihdam artışı en çok hizmet sektörü ve kayıtlı sektörde gerçekleşmiştir ve oluşturulan net istihdamın büyük bölümü hem erkekleri hem de kadınları etkilemiştir. Bu gruptaki çalışanların büyük bölümü üniversite eğitimi de almıştır.
- Kadınların işgücüne katılım oranındaki artışın büyük bir bölümü kadınların yeniden kayıtdışı tarım sektöründe çalışmaya başlamaları sebebiyledir (genellikle orta yaşlı veya daha yaşlı ve örgün eğitimi olmayan kadınlar). 2011 yılı için kadınların işgücüne katılım oranının tarım sektöründeki bu gelişme olmaksızın yüzde 31,3 yerine yüzde 29 olacağı hesaplanmıştır (bu oran 2005 yılında yüzde 25,8’dir).
- Yıllar içinde kadınların işgücüne katılımının yapısında kademeli bir değişim yaşanırken, esas itibariyle kriz öncesi yıllarda gelişmenin zaten pozitif yönlü olması sebebiyle, deliller, kriz sonrası dönemde kriz öncesi döneme kıyasla yapısal bir kırılma yaşandığını desteklememektedir.
- Türkiye’de halihazırda gençlerin ve kadınların kayıtlı istihdama daha iyi şekilde entegre edilmeleri başta olmak üzere, işgücü piyasasındaki olumlu gelişmeleri destekler nitelikte çeşitli politikalar uygulamaya konulmuştur.
- 10. Kalkınma Planı’nda kadınların ve gençlerin aktifleştirilmesine öncelik verilmektedir. 2018 yılına kadar kadınlarda işgücüne katılım oranının yüzde 34,9’a yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Planlı işgücü piyasası politikalarında işlerin korunmasından çalışanların korunması yaklaşımına geçilmiş olup, bu yaklaşımın kadınlar ve gençlerin kayıtlı istihdama daha kolay giriş yapabilmeleri lehinde bir yaklaşım olduğu deneysel olarak kanıtlanmıştır. Bu, kıdem tazminatı ödemelerinin hesaba dayalı şekilde yapılmasını, işsizlik yardımlarının kapsamının genişletilmesini ve geçici iş akitlerinin yaygınlaştırılmasını içermektedir.
- Kadınların işgücüne katılımını arttırmak amacıyla, okul öncesi çağıdaki dört ila beş yaşındaki çocukların okula kayıt düzeyinde brüt yüzde 70 hedefi belirlenmiştir. Bu hedef umut vadeden bir tedbir olarak görülmektedir. Çünkü evdeki çocuklara ve

yaşlılara bakma nedeniyle çalışma hayatına giremeyen kadınların önündeki engeller bu şekilde ortadan kalkacaktır.

- 10. Kalkınma Planı'nda yer alan diğer tedbirler işgücünün daha geniş bir şekilde aktifleştirilmesini amaçlamaktadır. Sosyal yardımların iş bulma kurumu olan İŞKUR'un aktivasyon programlarıyla ilişkilendirilmesi planlanmakta ve İŞKUR'un genel işe yerleştirme oranının artırılması amaçlanmaktadır. Özellikle, yaşam boyu öğrenme programlarıyla birlikte aktivasyon politikalarının düşük beceri düzeyine sahip işgücünün istihdam edilebilirliğini artırması beklenmektedir. Ayrıca, eğitim üzerinden hareketle, 10. Kalkınma Planı'nda yükseköğretimde artış öngörülmektedir ki, bu artış, üniversite eğitimi almış bireyler arasında gözlenen işe girişleri daha da arttırabilecektir.

Türkiye'de işsizliğin mevcut durumunu gösteren güncel raporlardan birisi de ILO'nun 2013 yılına ait Çalışma Dünyası Raporu'dur.¹⁷ Türkiye'nin çalışma hayatına ilişkin istatistiksel verilerin toplandığı bu raporda öne çıkan başlıklara kısaca değinilmesi, Türkiye'de işsizliğe ilişkin durumun daha net kavranması adına yararlı olacaktır. Raporda öncelikle Türkiye'de istihdamın kriz öncesi görülen oranların üzerinde kalmakla birlikte gerilemeye başladığı ifade edilmektedir. Türkiye'nin 2009 yılındaki küçülmenin (-%4,8) ardından 2010 yılında %9,2'lik bir büyüme sağlayarak küresel finansal krizden görece kısa sürede çıktığı, ayrıca Türkiye'nin, krizden bu yana istihdamın sürekli olarak arttığı az sayıda ülkeden biri olduğu ifade edilmektedir. İşsizlik oranının bugün de kriz öncesi düzeylerin altında olduğuna dikkat çekilmiştir. İstihdam oranının, 2007, 2010 ve 2012 yıllarının son çeyreklerinde sırasıyla %40,7'den %43,2'ye ve %45,9'a yükselerek, bu dönemde 4 milyonu aşkın işin yaratılmasına yansıdığı olumlu bir nokta olarak rapora yansımıştır. Ancak büyüme hızının azalması, GSYH'nin 2011 yılında %8,8 artmışken bu artışın 2012 yılında %2,2'ye inmesinin, istihdamdaki büyümeyi de etkileyerek 2012 yılının üçüncü ve dördüncü çeyreği arasında 257 bin iş kaybının gerçekleşmesine neden olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 2012 yılının ikinci çeyreğinden bu yana işsizlik oranının artma eğilimine girmiş olması ve 2012 yılının son çeyreğinde %8,4 iken 2013 yılı başı itibariyle %9,5'e yükselmesi –ki en son açıklanan TÜİK verilerine 2013'te bu oran %9,7 olarak kaydedilmiştir- bunun da faturasının özellikle 15-24 yaş arasındaki gençlere çıkması (Genç

¹⁷ Çalışma Dünyası Raporu 2013, Türkiye Görünümü, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_214952.pdf, (Erişim Tarihi:05.03.2014)

işsizliği oranı 2013 Ocak ayında 2012 Ocak ayına göre 2,3 puan artarak %20,7 olmuştur) raporda dikkat çeken diğer hususlardandır.¹⁸

Raporda yer alan bir diğer önemli nokta işgücü piyasasındaki dengesizlikler açısından küçük iyileşmelerin görüldüğüdür. Kadın istihdam oranlarında gelişme kaydedilmiştir. Rapora göre, 2011'den 2012'ye kadınların işgücüne katılma oranında %28'den %29,5'e, kadın istihdam oranında da %25,6'dan %26,3'e bir artış görülmüştür. Ancak kadınların işgücü piyasasına katılımının 2012 yılında %29,5 ile uluslararası standartların çok gerisinde olduğu ve üstelik 1990'ların başına göre (yaklaşık %35) azaldığı belirtilmektedir. Ayrıca kadın ve erkeklerde toplam %45,4 olan istihdam oranının (ve %50'lik işgücüne katılım oranı) diğer ülkelerle karşılaştırıldığında görece düşük kaldığı vurgulanmıştır.

Raporda yer verilen bir diğer konu da kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdam oranlarının 2011'den 2012'ye 3 puan azalarak %39 olarak kaydedilmesi (TÜİK, Temmuz 2013 verilerine göre %37,9) düzenli bir düşüş olması nedeniyle olumlu olsa da yine de gelişmiş ülkelere göre oldukça yüksek olduğuna dikkat çekilmiştir.

Raporda son olarak mali açıdan ilerleme kaydeden Türkiye'de işgücü piyasasının temel sorunlarının devam ettiği ifade edilmiştir. Gençlere yönelik eğitim ve istihdam hizmetlerinde gelişme sağlanması, kadınların istihdam oranlarının artırılması ve kayıt dışı istihdamın azaltılması konu başlıkları raporda yer alan geliştirmeye açık alanlar olarak göze çarpmaktadır.

1.2 Türkiye'de Uygulanan İşsizlikle Mücadele Politikaları

Ülkemizde anayasalar çalışmayı bir hak olarak tanımlamıştır. Nitekim 1961 Anayasası'nda, tam istihdama ulaşılması, devlete bir görev olarak yüklenmiş; 1982 Anayasası'nda da; devletin çalışanları koruması, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam oluşturmak için gerekli önlemler alması hükmüne yer verilmiştir (Işığışık, 2011:197).

Türkiye'de bilinçli ve yaygın bir işsizlikle mücadele programı uzun yıllar boyunca uygulanamamıştır. İstihdam politikaları ilk olarak kalkınma programları içerisinde yer

¹⁸ Çalışma Dünyası Raporu 2013, Türkiye Görünümü, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_214952.pdf, (Erişim Tarihi:05.03.2014)

almaya başlamış ancak plan metinlerde yer almaktan öteye gidememiştir. Söz konusu Kalkınma Programları, genel olarak değerlendirildiğinde, planlarda işsizliğin temelde ekonomik büyümeye bağlı olarak azaltılabilecek bir problem olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Ayrıca, planlarda izlenmesi öngörülen birçok politika muğlak ifadelerle yer almakta, bir planda üzerinde ısrarla durulan önlem ve önerilere bir sonraki planda rastlanmamaktadır. Asıl önemlisi hükümet değişiklikleri nedeniyle hazırlanan plan ve projelere genelde süreklilik kazandırılmamıştır. Sonuç olarak ülkemizde planlı dönemden bugüne kadar kapsamlı bir ulusal istihdam politikasının belirlenemediği ve hayata geçirilemediği söylenebilecektir (Eser ve Terzi, 2008:242).

Türkiye’de işsizlikle mücadele ve bu mücadele kapsamında izlenen politikaları 1963 yılında uygulanmaya başlayan Kalkınma Planları çerçevesinde, 1980 öncesi ve 1980 sonrası olmak üzere iki farklı döneme ayırarak incelemek gerekmektedir.

1.2.1 1980 Öncesi Dönemde İşsizlikle Mücadele

1960’lı yılların başından 1980 yılına kadar geçen dönemde, ülkemizde gelişme stratejisi “ithal ikamesine” dayanmaktadır. Dönem boyunca büyük ölçüde yoğun sermayeye dayalı, üretimde önceliğin ara mallara verildiği, ana ürünlerin ithal edildiği bir sanayileşme benimsenmiştir. Nitekim 1980 öncesi yürürlüğe konan dört kalkınma planında da bu ortak özellikler çerçevesinde istihdama ilişkin farklı yaklaşımlar göze çarpmaktadır.

a- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1963-1967 yıllarını kapsayan bu planda, işsizlik sorununun köyden kente göç ile büyüdüğü ve özel önlemler alınmadığı takdirde, çözülemeyeceği belirtilmiştir. Sorunun çözülmesi amacıyla, tarımda artan işgücünün şehirlere kontrolsüz bir şekilde göçünün önlenmesi gerektiği vurgulanarak, tarımda emeğin değerlendirilmesi esasına dayalı tarım dışı çalışmaların artırılmasına değinilmiştir. Gelir artışının ana hedef, istihdamın yan hedef olarak belirlendiği Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda; tarım kesiminde yapılacak köklü değişimler ve kırsal kesimde oluşturulacak tarım dışı iktisadi faaliyetlerle kentlere yönelik işgücü akımının yavaşlatılması hedeflenmiş, işgücü ile ilgili olarak;

- İstihdam oluşturacak sektörlerin öncelikli ele alınması,
- İnşaat sektöründe emek yoğun teknolojilerin uygulama olanaklarının araştırılması,
- Nüfus artışını azaltıcı önlemler alınması,

- İşgücü fazlasının talep eden diğer ülkelere gönderilmesi gibi ilkelere yer verilmiştir (Işığışok, 2011:199).

b- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1968-1972 yıllarını kapsayan bu planda, istihdam bağımsız olarak ele alınmış; hedeflenen kalkınma hızına bağlı olarak istihdamın en üst düzeye çıkacağı, işsizliğin azaltılacağı öngörülmüştür. Ekonominin %7 kalkınma hızı çerçevesinde istihdam artırıcı yönde genişlemesinin özel tedbirlerle desteklenerek istihdam sorununun büyük olduğu yerlere öncelik verilmesi planlanmıştır. Söz konusu kalkınma planında, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na ek olarak;

- İstihdam sorununun kalkınma ile birlikte kendiliğinden çözüleceği varsayılmış,
- Kentleşme konusunda anlayış değişerek kentleşmenin özendirilmesi görüşü savunulmuştur.

Bu dönemde istihdamda sınırlı bir artış yaşanırken, işgücü fazlası giderek artmıştır (Işığışok, 2011:200).

c- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1973-1977 yıllarını kapsayan bu Kalkınma Planı'nda, işsizlik oranlarının giderek artış göstermesi üzerine işsizlikle mücadele temel amaçlar arasında yer almıştır. İşsizliği önleyebilmenin temel yolunun hızlı bir sanayileşmeden geçtiğinin vurgulandığı Plan'da, işsizlik sorununun kısa vadede çözülemeyeceği, mevcut sanayileşme hızıyla sorunun 1990'lı yıllara sarkacağı tespitinde bulunulmuştur. Bu Plan'da istihdama ilişkin öne çıkan başlıklar; sorunun çözümünün hızlı ekonomik büyüme, sermaye yoğun teknolojilerin artırılması ile mümkün olduğu şeklinde özetlenebilecektir (Işığışok, 2011:200-201).

Bu üç planda dikkat çeken nokta, sanayileşmeye her dönem vurgu yapılması ancak bu durumun çözümü için bir adım atılmadığı gibi çözüme yönelik girişimlerin de engellenmeye çalışılmasıdır. Aynı şekilde bu dönem aktif istihdam politikaları çözümlerinden ziyade ekonomik gelişmenin önemine vurgu yapılmıştır.

ç- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: Ülkemiz koşullarında yaşanan yüksek enflasyon, dış borçlar, bozulan çalışma barışı, Türkiye'nin ekonomik ilişki içinde bulunduğu yaşanan ekonomik durgunluk gibi nedenlerle söz konusu plan bir yıl gecikmeyle yayınlanmış ve 1979-1983 yıllarını kapsamıştır. Diğer üç kalkınma planının uzantısı olarak değerlendirilebilecek bu Kalkınma Planı'nda; istihdam sorununa gerçekçi

çözümler getirmek, teknoloji ve sanayi politikaları ile uyumlu ve tutarlı bir istihdam politikası geliştirmek, istihdam ve ücret politikalarını dengesizliklerin giderecek şekilde belirlemek ve işgücünün eğitilmesi temel ilke olarak benimsenmiştir.

Bu bağlamda işgücünün istihdam edilebilirliğini arttıracak eğitim faaliyetlerine önem verilmesi, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun etkinliğinin artırılması, yatırımların işsizliğin yüksek olduğu bölgelere yönlendirilmesi, kentlerdeki işsizliği azaltmak amacıyla imar ve bayındırlık altyapı çalışmalarının hızlandırılması gibi önlemlerden söz edilmiştir (Işığışık, 2011:202).

Bu dört dönemin incelenmesinden karşımıza şöyle bir sonuç çıkmaktadır. İşsizlik her dönemde tespit edilmiş ve önemli bir sorun olarak kaydedilmiştir. Ancak bu sorun her dönemde vurgulanmasına, çözümünün çok önemli olduğunun ifade edilmesine rağmen bu doğrultuda ciddi bir politika uygulanmamıştır. Konuya ilişkin önerilen maddelere bakıldığında bazı tutarsızlıklar hemen göze çarpmaktadır. Örneğin sanayileşmenin öneminden bahsedilip sanayi sahalarının artırılması tavsiye edilmiş aynı zamanda gelişmemiş ülkelere has bir politika olan emek yoğun politikaların desteklenmesi öngörülmüştür. Aynı şekilde bir dönem işsizliğin en büyük nedeni iç göç olarak kabul edilirken bir sonraki dönemde şehirleşmenin önemine atıfta bulunulmuştur. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdam sorununun bağımsız olarak ele alındığı görülmekte yine aynı planda kalkınma ile istihdam artışının birlikte gerçekleşerek işsizliğin kendiliğinden ortadan kalkacağı ifade edilmektedir. Yine işsizliğin ciddi boyutlara ulaşmaya başladığı ilk yıllarda aktif işgücü, yeterli istihdam alanı oluşturulamaması nedeniyle yurt dışına gönderilmiş ve doğru planlama neticesinde birçok Batı Avrupa ülkesinin bugün bulunduğu konuma gelmelerinde önemli rol oynamışlardır. Özetle planlı dönemin ilk tecrübelerini yaşayan Türkiye'nin, 1980 öncesi Kalkınma Planları'nda bazı tutarsızlıklar olduğu, planlarda yapılan tespitlere ilişkin politika üretmede zorlukların yaşandığı dikkat çekmektedir.

1.2.2 Türkiye'de 1980 Yılından Günümüze İşsizlikle Mücadele

1980 sonrası dönem 24 Ocak kararları ile başlamıştır. Bu kararlar ile ithal ikameci politikadan, ihracata dönük sanayileşme politikasına geçilmeye çalışılmış, sanayi mallarının ihracatına dayalı ihracat artışı, 24 Ocak Kararları'nın odak noktasını oluşturmuştur. 24 Ocak Kararları ile birlikte uygulanan "Sosyal Keynesyenist"

politikalarından “arz yönlü” politikalara dönülmüştür. Böylece piyasanın işleyişi sonucunda işsizliğin olabileceğini savunan politikalara yönelinmiş ve istihdam piyasası ile ilgili düzenlemelerin azaltılması sağlanmıştır (Işığışok, 2011:203).

a- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1985-1989 yılları arasını kapsayan bu planın temel hedeflerinden biri istihdamı artırmak ve öncelikle genç işsizliği ile mücadele etmektir. İstihdama ilişkin öne çıkan diğer konular ise; ekonominin dışa açılmasıyla ülkenin kaynak dağılımına uygun iş kollarının geliştirilmesi, kapasite kullanımının yükseltilmesi, iş barışının sürdürülmesi, vasıfsız işgücüne vasıf kazandırmaya yönelik eğitimlere öncelik verilmesi, yurt dışı istihdam imkânlarının değerlendirilmesine devam edilmesi gibi başlıkları kapsamaktadır (Işığışok, 2011:203-204).

b- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1990-1994 yılları arasını kapsayan Kalkınma Planı’nda ise önceki planlarda yer alan önlemlere benzer kararlar yer almış, İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yeniden yapılandırılması ve kısmi zamanlı istihdam alanlarının açılması konularına yer verilmiştir.

1994 Ekonomik Krizi’nin ardından iki yıl plan uygulamasına geçilememiş; ancak bu dönem hazırlanan bir program ile yönetilmiştir (Işığışok, 2011:204).

c- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, istihdamın artırılmasında temel unsurun istikrarlı büyüme hızını yakalamak olduğu belirtilerek, “yeni teknolojilerin istihdamı artırıcı şekilde uygulanmasına imkan verecek çalışmalar başlatılacaktır” ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca yüksek oranlı işsizliğin yaşandığı bölgelerde işgücünün ağaçlandırma, alt yapı, konut, çevre koruma gibi projelerde çalıştırılması ve özelleştirme sonucu işsiz kalanlardan kendi işini kuracaklara destek verilmesi gibi aktif istihdam politikaları hedeflenmiştir. Bu Kalkınma Planı döneminde, İşsizlik Sigortası’nın kurulması ve İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yeniden yapılandırılması gibi iki önemli düzenleme yapılmıştır (Işığışok, 2011:204-205).

ç- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005 dönemine yönelik hazırlanan Kalkınma Planı’nda, işsizliğin üretken yatırımların artması ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi ile çözülebileceği belirtilerek istihdamın yapısının tarım dışı sektörler lehine değiştirilmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi, işgücü piyasalarının

etkinliğinin artırılması ve KOBİ'lerin istihdam kapasitelerinden azami ölçüde yararlanılması gibi önlemler yer almaktadır.

Bu dönemde yapılan bir düzenleme ile daha önceleri sadece devletin tekelinde bulunan istihdam bürolarının yanında özel istihdam bürolarının da kurulması mümkün hale gelmiştir.

d- Dokuzuncu Beş Yıllı Kalkınma Planı: 2007-2013 yıllarını kapsayan dokuzuncu beş yıllık planda, ülkedeki işgücüne ilişkin bazı tespitler yer almıştır. Bu tespitler kısaca aşağıda yer almaktadır (Işığışok, 2011:208):

- Hızlı nüfus artışının getirdiği olumsuzlukların azalmasına rağmen, istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması ile eğitime ilişkin sorunlar çözülememiş ve eğitim-istihdam arasındaki ilişki yeterince kurulamamıştır.
- İstihdamdaki artış ekonomik büyümeden daha düşük seviyede gerçekleşmiştir. Çünkü tarım sektöründe istihdam azalmış ve kriz döneminde işten çıkarılanlar kriz sonrası dönemde tekrar istihdam edilmemiştir.
- İşverenlerin istihdama bağlı vergi ve prim yükleri konularında yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı devam etmektedir.
- Eğitim sistemi işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır.
- Ekonominin ihtiyaç duyduğu ara eleman temininde zorluk yaşanmasına rağmen, mesleki eğitim mezunlarının işsizlik oranı yüksektir.

Bu tespitlerin ardından Planda yer alan ana hedefler ve politikalar ise şu şekildedir (Işığışok, 2011:209):

- Ekonomik ve sosyal alanda yapılacak düzenlemelerde istihdam boyutunun gözetilmesi,
- İşgücü piyasasının esnek ve hareketli bir yapıya kavuşturulması,
- Ücret-verimlilik ilişkisini güçlendiren ve üretken istihdamı destekleyen esas ücret ağırlıklı bir ücret politikasının izlenmesi,
- Riskli istihdam grubunda yer alanlar için fırsat eşitliği sağlanması,
- İstihdam kurumlarının kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Mesleki eğitime gereken önemin verilmesi,
- İşsizlere yönelik eğitim programlarına ayrılan kaynakların artırılması,

- Ulusal Mesleki Yeterlilik Sistemi'ne ilişkin çalışmaların tamamlanması,
- İş bulma hizmetlerinin daha fazla kişiye sunulması ve verilen hizmetlerin kalitelerinin artması,
- İstihdam oluşturmayı amaçlayan mikro ölçekteki projelere mali destek sağlanması.

1980 sonrası hazırlanan Kalkınma Planları'nın neredeyse tamamında istihdamın artırılmasına vurgu yapılmıştır. İlk dönemlerde tıpkı 1980 öncesi dönemde olduğu gibi yurt dışı istihdam taleplerine önem verilmiştir. Genç işsizliğinin önlenmesi, vasıfsız çalışanlara vasıf kazandırılması, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılanması, KOBİ'lerin istihdam kapasitesinden yararlanılması ve özel istihdam bürolarının açılması bu dönemde işsizlikle mücadelede uygulanan yöntemler olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca herhangi bir işe yerleşemeyenlere yönelik sırf işsizliği azaltma maksadıyla yürütülen politikalar istihdam artışını sağlayamama nedeniyle geçici çözüm üretme stratejisi olarak yorumlanabilecektir.

e- Onuncu Beş Yıllı Kalkınma Planı: 6 Temmuz 2013 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan ve 2014-2018 yıllarını kapsayan son Kalkınma Planı'nda işsizlik oranının yüzde 7,2'ye düşürülmesi hedeflenmektedir. İstihdama ilişkin temel amaç; *“toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulduğu, işgücünün niteliğinin yükseltilip etkin kullanıldığı, toplumsal cinsiyet eşitliği ile iş sağlığı ve güvenliği şartlarının iyileştirildiği ve güvenceli esneklik yaklaşımının benimsendiği bir işgücü piyasasının oluşturulması”* olarak belirlenmiştir.

Planda istihdam ve çalışma hayatındaki gelişmeler ve hedefler bir tablo aracılığıyla gösterilmiştir.

Tablo 4: İstihdam ve Çalışma Hayatındaki Gelişmeler ve Hedefler

	2006	2012	2013	2018
İşsizlik Oranı	10,2	9,2	9,2	7,2
İşgücüne Katılma Oranı	46,3	50	51,1	53,8
İstihdam Oranı	41,5	45,4	46,4	49,9
Kadın İşgücüne Katılma Oranı	23,6	29,5	30,9	34,9
Gençlerde İşsizlik Oranı	19,1	17,5	16,5	13
Ücretli İstihdam Oranı	58,9	63	64	70
Kayıt Dışı İstihdam Oranı	47	39	37,5	30
Lise ve Üstü Eğitimliilerin İşgücü İçerisindeki Payı	35,2	38,5	39,2	42
Uzun Süreli İşsizlerin Toplam İşsizler İçerisindeki Payı	35,8	24,8	24	18
İŞKUR'a Kayıtlı İşsizlerin İşe Yerleştirilme Oranı	12,3	23,5	35	50

Kaynak: Onuncu Kalkınma Planı s.51

Onucu Kalkınma Planı'nda tabloda gösterilen sayısal verilerin yanı sıra uygulanacak politikalara da yer verilmiştir. Buna göre:

- Bölgesel, yerel ve sektörel işgücü dinamikleri dikkate alınarak, başta kadın ve gençler olmak üzere tüm kesimler için nitelikli istihdam imkânları geliştirilmeye devam edilecektir.
- İşgücüne ve istihdama katılımın artırılması amacıyla iş ve aile yaşamını uyumlaştırma politikaları hayata geçirilecek ve istihdam teşvikleri etkinleştirilecektir.
- Kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilecek, bu kapsamda elde edilen kazanımlar işgücü maliyetlerinin azaltılmasında kullanılacaktır.
- Mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetleri başta olmak üzere aktif işgücü politikaları etki analizlerine dayandırılarak yaygınlaştırılacaktır.
- İşgücünün eğitim düzeyi yükseltilerek istihdam edilebilirliği artırılacak ve işgücü piyasasının talep ettiği becerilerin kazandırılması için yaşam boyu eğitim faaliyetlerine önem verilecektir.
- İnsana yakışır iş bağlamında, çalışma koşulları iyileştirilecek ve ücret-verimlilik ilişkisi güçlendirilecektir.

- Sosyal taraflarla diyalog içerisinde tüm işçiler açısından erişilebilirliğin sağlanacağı, bireysel hesaba dayanan bir kıdem tazminatı sistemi oluşturulacaktır.
- Alt işverenlik uygulaması işçi haklarını dikkate alacak şekilde gözden geçirilecektir.

Görüldüğü üzere bu Kalkınma Planı'nda ilk defa iş ve aile yaşamı ifadeleri bir arada zikredilmiş ve her ikisinin uyumlaştırılması çalışmalarının yapılacağı ifade edilmiştir. Aynı şekilde yukarıdaki hedeflerden aktif istihdam politikaları ile pasif istihdam politikalarına önem verileceğinin altı çizilmiştir. Uygulanması hedeflenen bu politikalarda ILO sözleşmelerinde yer alan ifadelere de atıfta bulunulduğu görülmektedir. Geri kalan diğer konular ise bundan önceki planlarda da görülen hedefleri içermektedir.

f- Orta Vadeli Program (2014-2016):

Kalkınma planlarının yanı sıra istihdama ilişkin hedef ve göstergelerin yer aldığı resmi nitelikteki bir diğer belge ise orta vadeli programdır. 8 Ekim 2013 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2014-2016 Orta Vadeli Programı'nda istihdam politikaları başlığı altında bazı önemli tespit ve hedeflere yer verilmiştir. Buna göre; işgücüne katılım, işsizlik, kayıt dışı istihdam, işgücünün eğitim seviyesi ve verimliliği gibi göstergelerde olumlu gelişmelerin kaydedildiği ancak bu alanlarda daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği, aynı şekilde işgücü piyasasındaki katılımlar, kıdem tazminatı ve alt işverenlik gibi yapısal sorunların önemini koruduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda temel amacın sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme anlayışıyla istihdam imkânlarının geliştirildiği, işgücü piyasasının etkinleştirildiği ve nitelikli işgücünün artırıldığı daha rekabetçi bir işgücü piyasasının oluşturulması temel amaç olarak belirlenmiştir. Yine Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi Orta Vadeli Program'da da iş-aile yaşamının uyumlu hale getirilmesi ve aktif istihdam politikalarının uygulanması hedeflenmiştir. Program'da yer alan istihdama ilişkin diğer hedefler ise şunlardır:

- Etkin ve bütüncül bir istihdam politikası izlenerek; kadın, genç ve engelliler başta olmak üzere, işgücüne katılım ve istihdam oranlarının artırılmasına devam edilmesi,
- Özel istihdam bürolarının yaygınlaştırılması ve hedef kitlesinin genişletilmesi,
- Alt işverenlik uygulamasının gözden geçirilmesi,
- Kıdem tazminatı sisteminin geliştirilmesi,

- Bölgesel farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan işsizliğe karşı bölgeye özgü stratejiler geliştirilmesi,
- Yoksul kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması ve üretken duruma geçirilmesine yönelik sosyal yardım-istihdam bağlantısının güçlendirilmesi,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi.

Tablo 5: Orta Vadeli Program’da İstihdama İlişkin Gösterge ve Hedefler

	2012	2013	2014	2015	2016
Nüfus (Yıl Ortası, Bin Kişi)	74.855	76.055	76.911	77.770	78.632
İşgücüne Katılma Oranı (%)	50	51	51,3	51,6	51,9
İstihdam Düzeyi (Bin Kişi)	24.821	25.692	26.257	26.901	27.525
İstihdam Oranı (%)	45,4	46,2	46,5	46,9	47,3
İşsizlik Oranı (%)	9,2	9,5	9,4	9,2	8,9

Kaynak:

Orta Vadeli Program (2014 -2016)

Tablo 5’ten görüldüğü üzere orta vadeli programda 2013-2016 yılları arasında istihdama ilişkin hedeflere yer verilmiştir. 6 Mart 2014 günü açıklanan 2013 yılı TÜİK istihdam verilerinin incelenmesinden Program’da yer alan 2013 yılına ilişkin hedeflere ulaşamadığı görülmektedir. Buna göre 2013 yılında yüzde 51 olarak hedeflenen işgücüne katılma oranı yüzde 50,8 olarak gerçekleşmiş; 25 milyon 692 bin olarak hedeflenen istihdam düzeyi 25 milyon 524 bin kişi olarak kaydedilmiştir. Aynı şekilde %46,2 olarak beklenen istihdam oranı %45,9; işsizlik oranı da yüzde 9,5’lik hedefin üstünde çıkarak yüzde 9,7 olmuştur.¹⁹

Kalkınma planlarında ve orta vadeli programda yer alan istihdam ve işsizlikle mücadele politikalarına ilişkin bu bilgilerden sonra kısaca Türkiye’de uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının neler olduğuna değinilecektir.

Türkiye’de uygulanan aktif istihdam politikaları özellikle 1990’lı yıllardan itibaren giderek önem kazanmaya başlamış ancak arzulanan düzeye henüz ulaşamamıştır. Türkiye’de uygulanan aktif istihdam politikaları sınıflandırıldığında, bunların başında mesleki eğitim

¹⁹ TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, 2013, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16015>, (Erişim Tarihi: 06.03.2014)

yoluyla işgücü yetiştirme kursları gelecektir. İşgücü yetiştirme kurslarını da iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ile yatırımları ve istihdamı arttırmaya yönelik teşvikler izleyecektir (Işığışok, 2011:223-224).

Uygulanan pasif istihdam politikalarına baktığımızda ise bunun temelini işsizlik sigortasının oluşturduğu görülmektedir. Tezin birinci bölümünde etraflıca incelemiş olduğumuz bir diğer pasif istihdam politikası aracı olan “işsizlik yardımı” ise ülkemizde henüz uygulanmamaktadır. Türkiye’de temelde işsizlik sigortası başta olmak üzere, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve iş kaybı tazminatından oluşan altı pasif istihdam politikası aracı bulunduğu ve uygulandığı söylenebilecektir (Işığışok, 2011:211).

2. TÜRKİYE’NİN AB İSTİHDAM POLİTİKASINA UYUMU

2.1 Türkiye-AB İlişkileri Kısa Tarihçesi

Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri tarihine bakıldığında ilişkilerin, yarım aşırı aşkın bir süredir devam ettiği görülmektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğunun (AET) 1958 yılında kurulmasından kısa bir süre sonra Türkiye bu gelişmeye kayıtsız kalmamış ve Temmuz 1959’da Topluluğa tam üye olmak için başvurmuştur.

Bu başvuru üzerine Türkiye'nin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmadığı bildirilmiş ve tam üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanması önerilmiştir. Söz konusu anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara’da imzalanmıştır (Türkiye-AB İlişkileri, 2011, Avrupa Birliği Bakanlığı).

Türkiye’nin AB ile ilişkileri, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması’nın temelini oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde başlamıştır.

Ankara Anlaşması, Türkiye ile AB’nin bütünleşmesi için, hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem olarak üç devre öngörmüştür. Geçiş döneminin sonunda Gümrük Birliği’nin tamamlanması planlanmıştır. Anlaşma’da öngörülen hazırlık döneminin sona ermesiyle birlikte, 13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren

Katma Protokol'de geçiş döneminin hükümleri ve tarafların üstleneceği yükümlülükler belirlenmiştir.

Geçiş döneminin ardından, AB ile bütünleşmemizde önemli bir aşamayı teşkil eden Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Gümrük Birliği ile taraflar arasındaki entegrasyon seviyesi ileri bir noktaya ulaşmış ve ülkemizin bundan sonraki çabası, Ankara Anlaşması'nda (28.madde) yer alan üyelik hedefi doğrultusunda olmuştur. Gümrük Birliği AB ile ilişkilerimizin temel bir boyutunu oluşturmaya devam etmektedir (Hâlihazırda, mevcut ortaklık rejiminin ana organlarını Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi, Gümrük İşbirliği Komitesi ve Gümrük İşbirliği Ortak Komitesi teşkil etmektedir.) (Türkiye-AB İlişkileri, 2011, Dışişleri Bakanlığı).

Ankara Antlaşması ile başlayan AB Türkiye ilişkileri açısından, 10-11 Aralık 1999 tarihi önemli bir yere sahiptir. Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde oybirliği ile Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu gelişmelerin ardından Türkiye AB ilişkileri açısından 17 Aralık 2004 tarihi bir dönüm noktası teşkil etmiştir. Avrupa Birliği devlet ve hükümet başkanlarının 17 Aralık 2004 Zirvesi'nde aldığı karar doğrultusunda Türkiye, 3 Ekim 2005 tarihinde resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Böylece, Türkiye'nin AB üyelik süreci son aşamasına girmiştir (Tekin, 2008:207-208).

Aynı tarihte kabul edilen "Müzakere Çerçeve Belgesi"nde müktesebatın 19.faslı sosyal politika ve istihdam alanına ayrılmıştır. Katılım sürecimizde bugüne dek 14 fasıl ("4-Sermayenin Serbest Dolaşımı", "6-Şirketler Hukuku", "7-Fikri Mülkiyet Hukuku", "10-Bilgi Toplumu ve Medya", "12-Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı", "16-Vergilendirme", "18-İstatistik", "20-İşletme ve Sanayi Politikası", "21-Trans-Avrupa Ağları", "22-Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu", "27-Çevre", "28-Tüketicinin ve Sağlığın Korunması", "32-Mali Kontrol") müzakerelere açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır ("25-Bilim ve Araştırma") (Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum, 2014, Avrupa Birliği Bakanlığı).

Tam üyelik amacıyla 2006 yılı ortalarından itibaren sürdürülen müzakerelerde, "AB istihdam ve sosyal politikasına uyum" için müzakereler henüz başlatılamamıştır. Bu ve

diğer bazı alanların müzakere edilebilmesini AB yetkilileri, çeşitli koşullar ileri sürerek ertelemektedirler (Özcüre, 2010:508).

2.2 Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu

Türkiye'de yaygın ve bilinçli bir işsizlikle mücadele programı uzun yıllar boyunca uygulanamamıştır. İstihdam politikaları tezin yukarıdaki bölümünde etraflıca değinildiği üzere ilk olarak kalkınma programları içerisinde yer almaya başlamış ancak gerçek manada uygulama sahası bulamamıştır. Türkiye'de ulusal istihdam politikası belirlenmemiş ve izlenmemiş olmakla birlikte, özellikle son yıllarda AB'ye üyelik sürecinin de etkisiyle aktif istihdam politikalarına Türkiye'de daha yoğun biçimde önem verildiği görülmektedir (Eser ve Terzi, 2008:242).

Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine uyumuna yönelik geçmişte atılan adımlara bakıldığında Avrupa Birliği'nin öncelikle, 8 Mart 2001'de Türkiye için ilk Katılım Ortaklığı'nı kabul ettiği görülmektedir. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) "İstihdam ve Sosyal İşler" başlığı altında kısa vadeli ve orta vadeli öncelikler listelenmiştir. Türkiye, kısa bir zaman sonra 19 Mart 2001'de "Topluluk Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nı (UP) Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul etmiştir. 19 Mayıs 2003'te AB Bakanlar Konseyi, Türkiye için Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'ni kabul etmiştir. 24 Temmuz 2003 tarihinde AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı Resmi Gazete'de yayımlamıştır. 16-17 Aralık 2004 Türkiye açısından büyük öneme sahip Brüksel Zirvesi'nde, Türkiye'ye 3 Ekim 2005 tarihinde başlamak üzere müzakere tarihi verilmiştir. Bunun ardından Avrupa Birliği'nin Türkiye ile yürüteceği katılım müzakerelerinde uygulanacak yöntemleri belirleyen "Türkiye İçin Katılım Müzakereleri Çerçevesi Taslağı" ve "Sivil Toplumlar Arasındaki Diyaloga İlişkin Belge", Avrupa Komisyonu tarafından 29 Haziran 2005 tarihinde açıklanmıştır. 20 Ekim 2005 Tarama Süreci "Bilim ve Araştırma" müktesebat başlığının incelenmesi ile başlamıştır (Tekin, 2008:208-209).

İlan edilen yeni "Müzakere Çerçeve Belgesi" bağlamında AB müktesebat fasıllarından 19 numaralı müzakere başlığı olan "Sosyal Politika ve İstihdam Faslı" alanındaki "Bireysel ve Toplu İş Hukuku, İş Sağlığı ve Güvenliği, Sosyal Diyalog, Kadın – Erkek Eşitliği, Ayrımcılığın Önlenmesi, Sosyal Koruma ve Sosyal Katılımın Gerçekleştirilmesi, Kayıt

Dışı İstihdamla Mücadele, Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumlu Bir İstihdam Planının Oluşturulması” konularında ve 2 numaralı “İşçilerin Serbest Dolaşımı Faslı’ndan” Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sorumluluğunda yürütülecektir. Müktesebatın uyumluluğu açısından yapılan tanıtım toplantılarından sonra 22 Mart 2006 tarihinde 19 numaralı Sosyal Politika ve İstihdam Faslı'nın Tarama Süreci sonuçlandırılmıştır (Tekin, 2008:209-210).

Sosyal politika ve istihdam başlığı, Türkiye'nin AB müktesebatıyla mevzuat uyumunu büyük ölçüde tamamladığı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bundan sonra bütün fasıllarda olduğu gibi, bir sonraki adım Avrupa Komisyonu'nun tarama raporunu üye devletlere sunmasıdır. Bu raporda söz konusu fasılla ilgili müzakerelere, ek şartlar konularak ya da olmaksızın başlanması önerilebilecektir. Üye devletler tarafından bir faslın müzakereye açılması kararı alınması halinde Türkiye'den müzakere pozisyonunu ortaya koyması istenecek ve bunun ardından da AB kendi pozisyonunu ortaya koyarak bu temelde müzakerelere başlanacaktır. Bu süreç, 35 faslın tamamı için geçerli olacaktır (Tekin, 2008:210).

Türkiye'nin AB politikalarına uyumunun sağlanması konusunda 3 araç kullanılmaktadır. Bunlar katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar ve ilerleme raporlarıdır. Bu çalışmalara ön hazırlık olması amacıyla ilk olarak istihdam durum raporu hazırlanmıştır. Bu raporda Türkiye'de istihdamın mevcut durumu ayrıntılarıyla ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Raporda belirtilen ana sorunlar temelinde Komisyonla birlikte katılım ortaklığı belgesi hazırlanarak gelecek dönemlerde istihdam alanında ülkenin öncelikleri ve bu konuda yapılacak destekler belirlenmiştir. Katılım ortaklığı belgesi, aday ülke ve Komisyon tarafından imzalanmaktadır. Dolayısıyla aday ülkenin işgücü piyasalarının AB'ye uyumu konusunda resmi bir taahhüt niteliği taşımaktadır. Katılım ortaklığı belgesinde genel olarak belirlenen öncelikler kapsamında aday ülke tarafından hangi faaliyetlerin yerine getirileceği, finansman ve diğer kaynak ihtiyaçları ulusal programda ayrıntılı bir biçimde ortaya konmaktadır. Üçüncü aşamada ise bu taahhütlerin yıllık olarak izlendiği ve aday ülke tarafından hazırlanarak Komisyona sunulan ilerleme raporları yer almaktadır (Özen, 2013:78).

2.2.1 Türkiye İstihdam Durum Raporu

Türkiye İstihdam Durum Raporu, 2003 yılında Türkiye İş Kurumu koordinatörlüğünde akademisyenlerden oluşan bir ekip tarafından hazırlanarak AB Komisyonuna sunulmuştur. İstihdam Durum Raporu, Türkiye işgücü piyasasının ayrıntılı bir analizini yapmaktadır. Bu analiz sonuçları kısaca şu şekildedir (Özen, 2013:78-79).

- İşsizlik 2001 krizinin de etkisiyle önemli derecede artmıştır. 2001 yılında kentsel işsizlik kadınlarda % 16,8, erkeklerde % 10,3, genel kentsel işsizlik ise % 11,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlar 2002 yılında daha da kötüleşmiştir. İşsizlik en fazla 34-55 yaş arası olumsuz etkilemiştir. İstihdamdaki artış çalışma çağındaki (20-54 yaş arası) nüfus artışının gerisinde kalmakta, istihdam çalışma çağındaki nüfus artışını emememektedir.
- Ücret farklılıkları 80'li yılların sonu ile 90'lı yılların başında önemli ölçüde artmıştır.
- Demografik olarak 20-54 yaş arası nüfus artmaya devam ederken, çocuk nüfusu azalmaktadır. Yaşlı nüfusun genel nüfus içindeki payı düşük kalmaya devam etmektedir. Bu da bağımlı nüfus açısından elverişli bir durumdur.
- Kadınların işgücüne katılım oranı yıllar içinde artış göstermektedir. Ancak hala istenilen düzeye ulaşmamıştır. Kadınların eğitim alması, işgücüne katılım oranını önemli oranda artırmaktadır. Kadınların işgücüne katılımını olumsuz etkileyen etmenler, kadınların yoğun olarak çalıştığı imalat sanayi ve tekstil sektörünün ihracat anlaşmalarına bağlı olarak dalgalanmalar göstermesi ve işgücü piyasası düzenlemelerinin kadınların ihtiyaçlarını karşılamamasıdır.
- Çocuk işçiliği 1999 yılında 6-17 yaşlar arasında toplam işgücünün % 7'sini oluşturmaktadır.
- 1970'lerde ve daha sonrasında mesleki eğitime ağırlık verilmesi hedeflenmişse de bu hedefe ulaşamamıştır. 2001 yılında orta öğretime devam eden çocukların yalnızca üçte biri mesleki ve teknik eğitime yönelmektedir.

Bu raporda yer alan hususlar göz önüne alındığında Türkiye'nin en öncelikli sorununun işsizlik olduğu görülecektir. Avrupa istihdam stratejisinin de son dönemde yaşanan krizler üzerine öncelik verdiği konulardan biri işsizlik olmuştur. Bunun yanında kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü, mesleki eğitime ağırlık verilmemesi ve işgücünün nitelik sorunları raporda, Avrupa İstihdam Stratejisi ile ortak olan sorunlar olarak göze

çarpmaktadır. Çocuk işçiliği de Türkiye’de göz ardı edilemeyecek bir sorundur (Özen, 2013:79-80).

2.2.2 Katılım Ortaklığı Belgeleri

Türkiye’nin 1999 yılında aday ülke olarak kabul edilmesi üzerine, AB’ye katılım için hazırlık çalışmalarında önceliklerin belirlendiği, yapılacak mali yardımları ve koşullarını belirleyen bir Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmıştır. KOB, AB üyeliği hazırlık çalışmalarında uygulanan bir dizi politika aracının temelini oluşturmaktadır. KOB’lar, ulusal programlar ve ilerleme raporlarında istihdama ilişkin hükümler, üyelik yükümlülükleri altında yer almaktadır. Bu yükümlülükler, müktesebat olarak bilinen ve Birliğin amaçlarının uygulanabilmesi için kullanılan hukuki ve kurumsal çerçeveyi ifade etmektedir. Bu belgeler Türkiye’nin üyelik hazırlıklarında önceliklerini belirlemektedir. Bu öncelikler kısa vadeli ve orta vadeli olarak belirlenmiştir. Kısa vadeli öncelikler bir yıl içinde gerçekleştirilmesi gereken, orta vadeli olanlar ise gerçekleşmesi bir yılı aşacak olan ancak bir yıl içinde başlangıç adımları atılması beklenen önceliklerdir.

Bu öncelikler kısa vadeli ve orta vadeli olarak belirlenmiştir. Kısa vadeli öncelikler bir yıl içinde gerçekleştirilmesi gereken, orta vadeli olanlar ise gerçekleşmesi bir yılı aşacak olan ancak bir yıl içinde başlangıç adımları atılması beklenen önceliklerdir.

Katılım ortaklığı belgeleri ihtiyaç duyuldukça güncellenmektedir. Aday ülkeler tarafından gerçekleştirilen öncelikler belgelerden çıkarılmakta, geri kalan önlemler ise yeni bir takvime bağlanmaktadır. Şimdiye kadar Komisyon tarafından 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında olmak üzere toplam 4 defa güncellenmiştir. İstihdama ilişkin düzenlemeler “Sosyal Politika ve İstihdam” başlığı altında ele alınmıştır. Bu başlık altında sayılan kısa vadeli öncelikler özet olarak şunlardır (Özen, 2013:82):

- **Kayıtdışı ekonomi sorununa çözüm bulunmasına yönelik önlemler alınması.** 2003, 2006 ve 2008 yılı KOB’larında yer almıştır. Belgelerde bir cümle ile ifade edilmiş, bu kapsamda alınabilecek önlemlere açıklama getirilmemiştir.
- **Özellikle genç nüfus için olmak üzere mesleki eğitim çabalarının geliştirilmesi. İş gücü piyasası dengesizliklerinin ele alınması.** Bu iki husus 2006 yılı KOB’unda ekonomik kriterler altında yer almıştır. 2008 yılı KOB’unda bu öncelik kapsamında işgücüne katılım ve istihdam oranlarının yükseltilmesi için işgücü piyasasında teşvik edici yapıların ve esnekliğin artırılması; eğitimin ve mesleki

- eğitim çabalarının iyileştirilmesi ve böylece tarımdan, hizmet sektörüne geçilmesinin teşvik edilmesi önerilmiştir.
- **İş ortamının iyileştirilmesi:** Kısa vadeli öncelikler arasına 2008 yılı KOB’u ile eklenmiştir. Bu amaçla, ticari yargının işleyişinin iyileştirilmesi, piyasa düzenleme otoritelerinin bağımsızlıklarının korunması ve pazardan çıkış engellerinin ele alınmasına yönelik olarak iflas prosedürlerinin iyileştirilmesi önerilmiştir.
 - **Müktesebata uyum için bir strateji ve ayrıntılı bir programın benimsenmesi:** Bu öncelik altında 2003 yılında, uyum sağlanması beklenen alanlar sayılmıştır. Bunlar; iş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, işçi sağlığı ve iş güvenliği, ayrımcılıkla mücadele ve halk sağlığıdır. 2006 ve 2008 yılı KOB’larında bu öncelik yer almamıştır.
 - **Çocuk işçiliği:** 2001 yılı KOB’unda bu öncelik “Çocuk işçiler sorununun çözülmesi yönündeki çabaların daha da güçlendirilmesi” olarak yer almıştır. 2003 ve 2006 yılları KOB’larında bu çabaların sürdürülmesi öncelik olarak yer almıştır. 2008 yılı KOB’unda ise çocuk işçiliğine yönelik bir öncelik yer almamıştır.
 - **Sosyal diyalog:** Sosyal diyalogun sağlanması her dört katılım ortaklığı belgesinde de yer almıştır. Bu dört belgede sendikal haklara saygının temini ve sendikal faaliyetlerin önündeki sınırlayıcı koşulların kaldırılması sosyal diyalogun amacı olarak belirtilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda iki taraflı ve üç taraflı etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması öncelik olarak belirlenmiştir.
 - **Müktesebatın geliştirilmesi ve uygulanması için sosyal ortakların kapasite oluşturma çabalarının desteklenmesi:** Bu öncelik 2003 ve 2006 KOB’larında daha ayrıntılı ifade edilmiştir. Sosyal tarafların özellikle istihdam politikası ve sosyal politikanın geliştirilmesinde ve uygulanmasında gelecekte oynayacakları rol göz önünde tutularak, sosyal diyalog yoluyla kapasitelerinin geliştirilmesi öncelik olarak belirlenmiştir. Bu öncelik 2008 KOB’unda yer almamıştır.
 - **AB mevzuatının iç hukuka aktarılmasında yer alan tüm kurumların kapasitesinin gözden geçirilmesi.** 2003 yılı KOB’unda ilk defa öncelik olarak yer almıştır. 2006 KOB’unda kurumların kapasitesinin güçlendirilmesi olarak yer almış, 2008 yılında ise öncelikler arasından çıkarılmıştır.
 - **Yatırım finansmanı planı:** Mevcut kamu ve özel kaynaklara ve AB müktesebatına uyumlaştırmanın maliyetine ilişkin gerçekçi bir değerlendirme temelinde yatırım

finansmanı için bir yıllık plan geliştirilmesi 2003 ve 2006 yılları KOB'larında öncelik olarak yer almış, 2008 yılında öncelikler arasından çıkarılmıştır.

- **Kayıt dışı istihdam:** Bu öncelik kapsamında; Türkiye'deki kayıt dışı çalışmayla ilgili bir analizin yapılması ve mevzuatın tüm iş gücüne uygulanmasını sağlayacak ve bu probleme çözüm içerecek genel bir eylem planının hazırlanması öncelik olarak belirlenmiştir. Bu husus, 2008 yılında öncelikler arasına girmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan **orta vadeli öncelikler** ise şunlardan oluşmaktadır (Özen, 2013:85-87):

- **Ücret ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olmasını sağlama.** 2001 ve 2003 yılı KOB'larında ekonomik kriterler altında yer almıştır.
- **Ayrımcılık uygulamalarının kaldırılması ve AB mevzuatının üstlenilmesi:** Bu öncelik kapsamında kadınlara karşı ayrımcılık ve cinsiyet, ırk ve etnik köken din ve inanç, sakatlık, yaş ve cinsi eğilim nedenlerine dayalı tüm ayrımcılık uygulamalarının ortadan kaldırılması istenmiştir. 2003 yılında bu önceliğe ayrımcılıkla, iş sağlığı ve güvenliği ve kamu sağlığı ile ilgili AB mevzuatının iç hukuka aktarılması eklenmiştir. 2006 ve 2008 yılları KOB'larında İş Teftiş Kurulu da dâhil ilgili idari ve icrai yapıların geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.
- **Mevzuatın uygulanması:** Sosyal politika ve istihdam alanındaki mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması ve güçlendirilmesi önerilmiştir. 2008 yılı KOB'unda öncelikler arasında yer almamıştır.
- **Ulusal istihdam stratejisi:** 2001, 2003 ve 2006 yılları KOB'larında, AİS'ye hazırlık için bir Ortak İstihdam Politikası Değerlendirmesinin hazırlanması ve uygulanmasını da içerecek şekilde ulusal istihdam politikasının hazırlanması ve işgücü piyasasını, sosyal gelişmeleri izlemeye yönelik bir kapasite geliştirilmesi öncelik olarak yer almıştır. 2008 yılında ise Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlanması öncelikler arasından çıkarılmış, sadece işgücü piyasasının ve sosyal gelişmelerin izlenmesi konusundaki kapasitenin artırılması öncelik olarak alınmıştır. Bunun yanında yapısal sorunların da ele alınması önceliklere eklenmiştir.
- **Sosyal korumanın daha da geliştirilmesi:** Sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunun mali bakımdan sürdürülebilirliğinin göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi ve sosyal güvenlik yapısının güçlendirilerek sosyal korumanın

daha da geliştirilmesi öncelik olarak yer almıştır. Bu öncelik ilk üç KOB'da yer almış, 2008 yılında öncelikler arasından çıkarılmıştır.

- **Sosyal içerme stratejisi:** AB uygulamaları doğrultusunda, sosyal içermeye ilişkin bir ulusal strateji hazırlanması, bu stratejinin konuyla ilgili veri toplamayı da içermesi öngörülmüştür. Bu öncelik 2003 ve 2006 yılları KOB'larında yer almış, 2008 yılında kısa vadeli öncelikler arasında sayılmıştır.

2.2.3 Ulusal Programlar

Komisyon tarafından hazırlanan her KOB'a karşılık olarak aday ülkelerin bir Ulusal Program (UP) hazırlamaları beklenmektedir. 15-20 sayfalık kısa bir doküman olan KOB'un içerisinde genel ifadeler yer almaktadır. KOB'da yer alan tedbirlerin, Türkiye'de hangi kurumlar tarafından, hangi vadelere, nasıl bir kurumsal yapılanma çerçevesinde ve hangi mali kaynaklar kullanılarak yapılacağı UP'de detaylı olarak verilmektedir. UP'nin, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan tedbir ve süreler ile uyumlu olması esastır. Ancak, UP hazırlıklarında sadece KOB'daki öncelikler değil, bazı konularda aday ülkenin öncelikleri de dikkate alınmaktadır.

UP'lerde belirlenen önceliklere yönelik yapılması gereken faaliyetler ve sorumluları açık ve ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Her öncelik için yapılması gerekenler, sorumlu idareler ve faaliyetlerin finansman tutarları ve gerçekleşmesi beklenen nihai tarihler ulusal programlarda yer almıştır. Bugüne kadar 2001, 2003, 2008 yıllarında olmak üzere üç adet Ulusal Program yayınlanmıştır.

İstihdama ilişkin 2001 yılında Ulusal Program'da gerçekleşmesi öngörülen somut faaliyetler kısaca şu şekildedir (Özen, 2013:88-91):

Sosyal Diyalog: Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas Ve Yöntemleri Hakkında Kanun Tasarısının yasalaşması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde, sosyal tarafların da katılımıyla, işgücü piyasası verileri ve çalışma hayatına ilişkin istatistikleri değerlendirecek daimi bir Kurulun ve İş Sağlığı ve Güvenliği Meclisinin oluşturulması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu kurulması öngörülmüştür.

Kadın-erkek eşitliği: Ücretli doğum izinlerinin farklı statülerde çalışanlar arasında eşitlenmesi ve ebeveyn iznine dönüştürülmesi, cinsiyete dayalı ayrımcılık uygulamalarında kanıt yükümlülüğünün işverene ait olmasına ilişkin yasal düzenlemenin yapılması, Türk Medeni Kanunu'nda "aile reisi" kavramının kaldırılması, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Kanunu'nda kadınların sigortalı olmaları için öngörülen "aile reisi" olma şartının kaldırılması, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun Tasarısının yasalaşması planlanmıştır.

İşgücü piyasası: İstihdam hizmetlerinin yeniden yapılandırılması kapsamında Türkiye İş Kurumu kurularak, üçlü bir temsil yapısının olduğu yönetim sistemi oluşturulmuştur. Ayrıca özel istihdam büroları, işsizlik sigortası ve meslek standartları, sınav ve geliştirme sistemi uygulamaya geçirilmiştir. Bu kapsamda faaliyetlerin yürütümünden sorumlu olan İŞ-KUR yasasının çıkarılması, Meslek Standartları Kurumunun oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca ASF'nin kullanımına hazırlık için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda bir birim kurulması öngörülmüştür.

AB mevzuatının Türk mevzuatına yansıtılması: 1475 sayılı İş Kanunu'nun iş sağlığı ve güvenliği bölümünde düzenlemeler yapılması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülen çerçeve tüzük ve yönetmelik çalışmalarının tamamlanması, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun çıkarılması, Garanti Fonunun oluşturulmasına yönelik olarak Topluluk üyesi ülkelerdeki mevcut Garanti Fonları hakkında araştırma-inceleme yapılması, İş Güvencesi Yasa Tasarısı Taslağının yasalaşması, 15-18 yaş grubundaki çocukların çalışabilecekleri hafif işlerin ve bu işlerin bulunduğu sektörlerin belirlenmesine yönelik hazırlık çalışmalarının tamamlanması, 2000'de başlatılan ILO/IPEC projesinin sürdürülmesi, yeni projelerin tasarlanması, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılması hedeflenmiştir.

Sosyal Güvenlik: Sosyal güvenlik kuruluşlarının daha etkin ve şeffaf yapıya kavuşturulmaları, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, BAĞ-KUR arasında koordinasyonun sağlanması, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin artırılması amacıyla etkin bir fon yönetimi kurulması bu kapsamda taahhüt edilen faaliyetlerdir.

2003 yılında Ulusal Program'da gerçekleşmesi öngörülen somut faaliyetlere aşağıda yer verilmiştir (Özen, 2013:91-93):

İşgücü piyasası: Ulusal Programın ekonomik kriterler bölümünde işgücü piyasasında gerçekleştirilmesi öngörülen yapısal değişiklikler belirtilmiştir. Bu bölümde Türkiye'de işgücü piyasasında çalışma çağındaki nüfusun hızla artarken istihdam yaratma kapasitesinin yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Bu sorunun çözümünün ise istikrarlı bir ekonomi ve üretken yatırımların artırılması olduğu vurgulanmıştır. Bu kapsamda gerçekleştirilmesi öngörülenler şunlardır:

- KOBİ'lerin istihdam yaratma kapasitesinden yararlanılarak, KOBİ'lere yönelik eğitim, proje, finansman, organizasyon ve teknoloji alanındaki desteklerin artırılması hedeflenmektedir.
- Tarım sektöründen ayrılanların diğer sektörlere katılımını kolaylaştıracak önlemler uygulanacaktır.
- İş gücü piyasası ve çalışma hayatı veri tabanının güçlendirilmesi amacıyla, veri üreticisi kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarına destek verilecektir.
- Özellikle gençlere, kadınlara ve özürülere yönelik işsizliği önleyici tedbirler alınacaktır.
- Meslek standartları, sınav ve belgelendirme sisteminin kurulması yönündeki yasal düzenleme çalışmaları tamamlanacaktır.

AB Mevzuatının Türk İş Hukukuna Yansıtılması: Bireysel ve toplu iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog ve kadın erkek eşitliği konularında AB mevzuatının Türk mevzuatına yansıtılması öngörülmektedir. Bu kapsamda toplam 54 konsey direktifinin kanun, yönetmelik yönerge çalışmalarıyla iç hukuka yansıtılması hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için mevzuat uyumlaştırma komisyonları oluşturulması, bu komisyonların eğitilmesi ve teknik donanım alınması, iş sağlığı ve güvenliği alanında bunlara ek olarak mobil laboratuvarlar ve bölgelerinin yaygınlaştırılması belirlenmiştir.

Sosyal Koruma ve Sosyal Katılımın Gerçekleştirilmesi: Bu öncelik altında sosyal güvenlik sisteminin ve sosyal yardımların geliştirilmesi ana unsurlar olarak yer almıştır. Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, genel sağlık sigortası sisteminin kurulması, sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliği sağlanması,

bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı ve bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı oluşturulması gibi konuların da düzenlenmesi benimsenmiştir. Önceliklerin gerçekleştirilmesi için belirlenen faaliyetler personel alımı, personelin eğitimi, otomasyon alt yapısının kurulmasıdır.

Avrupa İstihdam Stratejisi ile Uyumlu Bir Ulusal İstihdam Planının Oluşturulması:

Bu öncelik ekseninde yapılması öngörülenler İŞ-KUR'un kapasitesinin artırılması, personelinin eğitilmesi, Aktif İstihdam Tedbirleri Projesinin yürütülmesi ve Ortak Değerlendirme Belgesinin hazırlanması olarak belirlenmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın AB'ye Uyum Sürecinde İdari Kapasitesinin Geliştirilmesi ve Avrupa Sosyal Fonu ile Dublin Vakfı Çalışmalarına Katılım:

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinin Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında kısa vadeli tedbirler arasında sosyal tarafların kapasite yaratma çabalarının desteklenmesine yer verilmiş, orta vadeli tedbir olarak ilgili idari yapıların güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, AB'nin Sosyal Politikalar ve İstihdam başlığı altında yer alan AB mevzuatına uyum sağlama çalışmalarını sürdüren ve Avrupa Sosyal Fonu ve Dublin Vakfı ile Sosyal Diyalog ve İş Sağlığı ve Güvenliği alanlarındaki çalışmalardan da sorumlu olan idaredir.

Son olarak 2008 yılı Ulusal Programı'nda ise ekonomik kriterler altında kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik, işgücü piyasası önceliklerine yer verilmiş, sosyal politika ve istihdam başlığı altında sendikalar, ulusal istihdam politikası, sosyal diyalog gibi konulardaki öncelikler yer almıştır. Bu öncelikler kısaca şu şekildedir (Özen, 2013:94-97):

Kayıt dışı istihdam: Konuya ilişkin şikâyet ve ihbarların alınması amacıyla "Alo 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı"nın hizmete girmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, 5754 sayılı Kanunla değiştirilen 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre; kamu kurumları ve bankalar, işlemleri esnasında SGK'nın sağlamış olduğu alt yapıyı kullanarak kişilerin sigortalılık durumlarının kontrol edilerek SGK'ya bildirilmesi ve kayıt dışı istihdamın tespitine yardımcı olunması hedeflenmiştir. 2008 yılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından "Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele Yılı" olarak belirlenmiştir.

İşgücü piyasası: 2008 yılı ulusal programında istihdam politikasının temel hedefleri olarak istihdam imkânlarının geliştirilmesi, eğitim ve iş piyasası arasındaki bağın güçlendirilmesi, işgücü piyasasının etkinliğinin artırılması, dezavantajlı grupların işgücü piyasasına katılımlarına yönelik eşit fırsatlar sunulması, işgücü piyasası ihtiyaçları esas alınmak suretiyle aktif işgücü programlarının geliştirilmesi, kayıt dışı istihdamın azaltılması ve düzgün işlerin çoğaltılması sayılmıştır. Bu kapsamda:

- Genç işsizlere ve kadınlara iş kurma konusunda mesleki eğitim, iş geliştirme eğitimleri, bilgi, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri verilmesi,
- İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu bilgi, beceri ve yeterliliklerin Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından geliştirilip güncellenmesi, meslek standartlarının belirlenmesi ve bu amaçla Mesleki Yeterlilik Kurumu ve sosyal tarafların kapasitesinin geliştirilmesi,
- İşgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması,
- Aktif işgücü programlarının etkin olarak uygulanması, yaygınlaştırılması ve bu kapsamda verilen hizmetlerin çeşitlendirilmesi, bu bağlamda özellikle tarım sektöründen açığa çıkan vasıfsız işgücünün, gençlerin, kadınların ve özürülerin istihdam edilebilirliklerini artıracak, nitelik ve beceri düzeylerini yükseltecek programlara öncelik verilmesi

hedeflerinin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Sendikaların faaliyetlerini sınırlayan hükümleri kaldıran ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi suretiyle, tüm düzeylerde, etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması: Bu öncelik 2001 ve 2003 yılları ulusal programlarında da tekrarlanmıştır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun sendikal özgürlükleri artıracak biçimde yeniden düzenlenmesi, kamu görevlilerine tanınan sendikal özgürlükleri arttıracak biçimde Kanunun yeniden düzenlenmesi ve ilgili alt düzenlemelerin yapılması bu kapsamda gerçekleştirilecek eylemler olarak belirtilmiştir.

Bu bağlamda Kasım 2012’de yeni bir “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi” Kanunu yürürlüğe girmiştir ancak 2013 yılı İlerleme Raporu’nda, Kanunun yürürlüğe girmesinin olumlu bir gelişme olduğu, buna mukabil yeterli olmadığı yönünde görüş bildirilmiştir.²⁰

Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ile ilgili çalışmaların bitirilmesi ve her iki izleme sürecinin aktif olarak uygulanması: Bu öncelik altında, Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesinin (JAP) hazırlıklarının, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2009 yılında tamamlanması öngörülmüştür. Ancak 2014 yılı başı itibarıyla birleştirilerek tek bir belge olarak çıkarılması hedeflenen bu belgelerin hazırlık çalışmaları halen devam etmektedir.²¹

AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasına devam edilmesi ve iş teftiş de dâhil olmak üzere, ilgili idari ve uygulayıcı yapıların sosyal ortaklarla işbirliği içinde güçlendirilmesi: 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu kabul edilmiş olmasına ve bu Kanun AB mevzuatını dikkate alarak hazırlanmış olmasına rağmen halen iş mevzuatında düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca 4857 sayılı İş Kanunu kabul edildikten sonra AB mevzuatında yapılan değişikliklerin yeni düzenlemeler gerektirdiği belirtilmiştir. Bu nedenlerle öncelikli olarak hava taşıma işlerinde çalışanların çalışma koşulları, on sekiz yaşını doldurmamış çocukların, sinema, tiyatro, müzik, bale, dans gibi güzel sanatlar kapsamındaki işlerle sirk, radyo, televizyon, film çekimi, reklamcılık ve modellik gibi sanatsal faaliyetlerde çalıştırılması, işyerlerinde çalışanların maruz kaldığı yapay radyasyondan korunmak için asgari sağlık ve güvenlik şartlarının belirlenmesi gibi birçok konuda AB direktiflerinin benimsenmesi için yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür.

İşgücü piyasasını ve sosyal gelişmeleri izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılması: Meslek danışma merkezlerinin 81 ilde yaygınlaştırılması, var olanların kapasitelerinin güçlendirilmesi, AB standartlarına uyumunun sağlanması, 81 Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğü’nde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, yerel düzeyde meslek barometreleri ve işgücü profilleri oluşturularak yerel ve ulusal düzeyde işgücü

²⁰ Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

Sayfa:14,41, (Erişim tarihi: 10.03.2014)

²¹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2012 Yılı Faaliyet Raporu, 2013 Nisan

piyasasındaki gelişmelerin izlenmesi, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının politika üretme ve işbirliği kapasitesinin geliştirilmesi, bu kapsamda yerine getirilmesi öngörülen faaliyetlerdir.

2.2.4 İlerleme Raporları

Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program dışında adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan diğer bir belge ise "İlerleme Raporu"dur. Komisyon, aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlediği eksiklikleri yıllık bazda ilerleme raporlarıyla değerlendirmektedir. Komisyon, ilerleme raporlarının oluşturulması safhasında, aday ülke nezdindeki AB Delegasyonu'ndan, sivil toplum kuruluşlarından ve aday ülkenin kamu kurumlarından resmi olarak elde ettiği geri bildirimlerden yararlanmaktadır.²²

Haziran 1998'de yapılan Cardiff AB Konseyinde, her bir aday ülkenin katılım yönünde kaydettiği ilerleme üzerine ilk ilerleme raporlarını 1998 yılı sonunda sunmaları karara bağlanmıştır. Türkiye için 1998 yılından beri düzenli olarak her yıl ilerleme raporu hazırlanmıştır (Özen, 2013:97-98).

Her yıl Türkiye'nin ulusal programlarda yer alan öncelikleri çerçevesinde mevcut durum ve kaydedilen gelişmelere ilişkin verilerin yer aldığı İlerleme Raporları'nda, her sene benzer konulara yer verildiğinden bu bölümde yalnızca 2013 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan istihdama ilişkin konulara yer verilecektir (Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, 2013:40-42):

İş hukuku: Konuyla ilgili olarak büyük oranda kayıt dışılık ve mevzuatın yetersiz uygulanması nedeniyle, iş gücünün yaklaşık %40'ı iş hukukunun sağladığı korumalardan faydalanmadığı ifade edilmiştir. Fazla mesai ücreti ödenmeksizin gerçekleşen uzun çalışma süreleri, haftalık izne riayet edilmemesi, gerekçesiz işten çıkarmalar, yıllık izin kullanımındaki kısıtlamalar ve kıdem tazminatından faydalanma konularının özellikle işgücünün çoğunun istihdam edildiği küçük işletmelerde karşılaşılan ortak sorunlar olduğu belirtilmiş, çocuk işçiliğinin azalmadığı, yaşları 6-17 arasında olan çocukların %5,9'unun ekonomik bir faaliyette bulunduğu dikkat çekilmiştir.

²² İlerleme Raporları, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>, (Erişim Tarihi: 10.03.2014)

İş sağlığı ve güvenliği: Bu alanda istişare ve sosyal diyalog platformu olan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyini resmi olarak kuran yönetmelik de dâhil olmak üzere, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu için yönetmeliklerin geçiş dönemi esasına göre düzenlenerek yayımlandığı vurgulanmıştır. İş sağlığı ve güvenliği konularıyla ilgilenen müfettişlerin sayı ve kapasitelerinin artması takdir edilmiş, fakat mevzuatın iş yerinde uygulanmasının, sosyal tarafların ve profesyonel kuruluşların katılımıyla izlenmesi ve desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir. İşletmelerdeki iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının, çalışmalarının bağımsızlığını teminat altına almak için yeterli güvenceye sahip olmadıkları, kayıtlı sektörde kaydedilen iş kazaları ve meslek hastalıklarının arttığı, çocuk işçilerin hâlâ ölümcül kazaların kurbanı oldukları ve meslek hastalıkları vakalarının çoğunun rapor edilmediği nedenleriyle, güvenlik kültürünün teşvikinin ve meslek hastalıklarının teşhisinin geliştirilmesinin gerektiği raporda yer almıştır.

Sosyal diyalog: Özel sektöre yönelik yeni bir Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Kasım 2012'de yürürlüğe girmesiyle sendikaların iç işleyişinin kolaylaştırılması, üyelik usul ve gerekliliklerinin basitleştirilmesi, grevlerin yasaklanmasının sınırlandırılması ve cezai hükümlerin azaltılması gibi bazı iyileştirmelerin yapıldığı, ancak endüstri ilişkilerinin işleyişi ile ilgili hala önemli engeller bulunduğu noktasında tespit edilmiş, toplu iş sözleşmesi yapılması için gereken yüksek ve kümülatif eşiklerden ötürü, çok az sayıda işçinin toplu iş sözleşmelerinden faydalanabildiği ve grevler dâhil olmak üzere toplu eylemlerde bulunabildiği tespiti yapılmıştır. Raporda küçük işyerlerinde çalışan sendika üyesi işçilerin sendikal faaliyetleri nedeniyle işten çıkarılma tehlikesinden yeterince korunamadıkları, ayrıca pek çok kategorideki kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı konusunda kısıtlamalar ile karşılaştığı ve kamu görevlileri için grev yasağının devam ettiği eleştirisine yer verilmektedir. Üçlü ve ikili sosyal diyalog mekanizmalarının işleyişinin zayıf olduğu ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in etkisiz kaldığı ifade edilmiştir.

İş gücü piyasasının işleyişi ve istihdam politikası: Türk İşgücü Piyasası resminin çekildiği ilerleme raporunda, 2012 yılında genel olarak işsizliğin %9,2'ye (TÜİK verilerine göre 2013 yılında bu oran %9,7 olarak kaydedilmiştir), genç nüfusun işsizliğinin ise %17,5'e (TÜİK verilerine göre 2013 yılında bu oran %18,7 olarak kaydedilmiştir), düştüğü belirtilmiştir. Tarım dışı sektörde 757.000'lik (TÜİK verilerine göre 2013 yılında artış 785.000 olarak kaydedilmiştir), bir iş artışının olmasından dolayı istihdam ve iş gücü

katılımı oranlarında iyileşmenin görüldüğü tespitinde bulunulmuştur. Kadınların iş piyasasına katılımının düşük kalmaya devam etmesi eleştirilmiş, 2012 yılında hâlâ çok düşük olarak nitelendirilecek %29,4'e (TÜİK verilerine göre 2013 yılında bu oran %30,8 olarak kaydedilmiştir),varan hafif bir yükselişin olması eleştirilmiştir. Sosyal güvenlik primlerine yapılan devlet katkısının, kayıt dışı istihdamın azaltılmasının yanı sıra kadın istihdamı açısından da olumlu sonuçlar verdiği belirtilmiştir. Uzun süreli işsizler ile %30,2 gibi çok yüksek bir oranda olan istihdam edilmeyen, eğitim ve öğrenim görmeyen gençler endişe konusu olmaya devam etmektedir. Ulusal istihdam stratejisinin hala kabul edilmemiş olması her raporda olduğu gibi bu raporda da vurgulanmıştır.²³

Türkiye İş Kurumu'nda personel sayısının artmasının kurumsal kapasiteyi ve hizmet sunumunu artırması, aktif iş piyasası tedbirleri ile ilgili mevzuatın yayımlanması işgücüne ilişkin olumlu tespitler olarak göze çarpmaktadır (eğitim kursları, kamu yararına çalışma ve işe yerleştirme hizmetleri). Bu tedbirlerin uygulanmasıyla ilgili artık daha fazla sayısal bilgi toplanması adınının, istihdam üzerindeki etkiye dair değerlendirilmelerle güçlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Sosyal bakımdan korunmaya en çok muhtaç grupların ve kentlerin dışında yaşayanların istihdam hizmetlerine erişmekte zorluklarla karşılaşmakta oldukları tespiti yapılmış özellikle tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdamdaki azalmanın devam ettiği bildirilmiştir. Raporda işgücü ve istihdama ilişkin son olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kayıt dışı istihdam ile mücadele etmek için çaba sarf etmeye devam etmesi takdir edilmiş ancak maaşların beyan edilmemesinin sorun olmaya devam ettiği ve kısmi zamanlı çalışanlar ile ev işlerinde çalışanların kayıt altına alınmalarının önemli ölçüde iyileştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

²³ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "Ulusal İstihdam Stratejisi" hazırlık çalışmalarına 2009 yılının Ekim ayında başlamış ve hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023) adlı belge, 2012 yılında sosyal taraflara sunulmuştur. Taslakta, strateji dört temel politika eksenine oturtulmuştur: Eğitim-istihdam ilişkisi, esnekleşme, özel politika gerektiren grupların istihdamı ve sosyal koruma-istihdam ilişkisi. Ancak, bu taslağın hazırlanma aşamasında ve sonrasında sosyal tarafların görüşlerinin yeterince gözönünde bulundurulmadığı, taslağın esnekleşme üzerine kurulduğu hususları eleştirilen konular olmuştur (Özen, 2013:109-110).

Avrupa Sosyal Fonu: Fona hazırlıklar ile ilgili olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, İnsan Kaynaklarını Geliştirme Operasyonel Programı kapsamındaki IPA fonlarının yönetilmesi bakımından kapasitesini daha da artırdığı gelecek yıllarda fonların daha etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamak için bir proje havuzunun oluşturulmasına yönelik çabaların daha da güçlendirilmesi gerektiği raporda yer almıştır.

Sosyal içerme: Konuya ilişkin genel bir politika çerçevesinin henüz bulunmaması eleştirilmiştir. Sosyal hizmetlerin kapsam ve çeşitliliğinin artmaya devam ettiği 2012 yılında yoksulluk sınırının altında yaşayan kişilerin sayısının düştüğü tespiti yapılmıştır. AB ile karşılaştırıldığında, Türkiye'de gelir eşitsizliğinin yüksek olduğu bildirilmiş; sosyal harcamaların daha da artmış olmasına rağmen yetersiz olduğu ifade edilmiştir. Mevsimsel tarım işçilerinin yaşama ve çalışma koşullarının endişe konusu olmaya devam etmesi, raporda dikkat çeken bir diğer konu başlığıdır. En çok korunmaya muhtaç grupların ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik politikaların tasarlanması, uygulanması ve değerlendirilmesine yönelik idari kapasitenin istenen düzeyde olmasa da arttığı belirtilmiştir. Engellilerin kamu sektöründe istihdamıyla ilgili kısıtlı bir artış olmasına rağmen özel sektörde istihdam edilmeleriyle ilgili olarak ciddi sorunların yaşanmaya devam etmesi, sosyal içermeye ilişkin olumsuz tespitlerden bir diğeridir.

Sosyal koruma: 2012 yılında nüfusun %15'inin sosyal güvenlik şemsiyesi koruması altında olmadığı ifade edilmiş ve önceki yıllara kıyasla önemli bir değişiklik olmadığı belirtilmiştir. Sosyal güvenlik sistemi kapsamında olmayan ihtiyaç sahibi yaşlı ve engelli vatandaşlar için aylık sosyal yardım ödemelerinin başlatıldığı vurgulanarak sosyal güvenlik sistemine prim ödeyen çalışanların emeklilere oranında artış kaydedildiği raporda yer almıştır. Tamamlayıcı özel emeklilik programlarını özendirmek için mali teşvikler getirilmesine dikkat çekilmiştir. Hızla artan emeklilik ve sağlık harcamalarının, sosyal güvenlik sisteminde açıklara neden olduğu ve bu alanda sarf edilen çabaları tamamlamak için aktif yaşlanma politikalarının oluşturulamadığı eleştirilmiştir.

Ayrımcılıkla mücadele: Mevcut ayrımcılıkla mücadele kanunlarının; eğitim, istihdam, sağlık ve sosyal hizmetlere erişimde ayrımcılıkla mücadele edilmesi bakımından yetersiz olduğu raporda yer almış, Türkiye'de, istihdamda cinsel yönelim ve yaşa dayalı ayrımcılığa karşı bir koruma sağlanmaması olumsuz bir tespit olarak kayda geçmiştir.

Fırsat eşitliği: Kadın erkek fırsat eşitliği ile ilgili olarak, kamu sektörü ve özel sektör kadın istihdamını artırmak amacıyla yeni girişimler başlatılmış olduğu belirtilmiş, fakat bu durumun karar alma pozisyonunda çalışan kadınların oranını artırmadığı tespiti yapılmıştır. Raporda uygun maliyetli çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin olmayışının kadın istihdamındaki temel sorun olduğu iddia edilmiştir.

Sonuç olarak 2013 yılı İlerleme Raporu'nun, "Sosyal Politika ve İstihdam" başlığı altında Türkiye'nin mevcut işgücü resmi çizilmiş, atılan adımlara yer verilmiştir. Ancak bu konuda kaydedilen gelişmeler genelde yetersiz bulunmuştur. Avrupa kendi değer yargılarına göre bir sosyal politika anlayışının yerleşmesi için Türkiye'de toplumsal anlamda halen daha atılacak çok fazla adım olduğunu bir nevi tespitlere getirdiği yorumlarla göstermiştir. Bize göre bu beklentinin kısa vadede sağlanması pek mümkün görünmemektedir çünkü bunun için salt yasal değişiklikler değil aynı zamanda toplumsal bir dönüşüm de gerekmektedir. Bu toplumsal dönüşümün sonuçlarının iyi analiz edilmesi elzemdir. Sosyal politika ve istihdam gibi bir başlık için öngörülen gelişmelerin bile toplumsal yapımızda açabileceği olumsuz etkiler belki de sağlayacağı yasal faydanın çok daha ötesinde olacaktır. Bu nedenle Avrupa müktesebatına uyum olarak artık özümsemiğimiz, gayet "sıradanlaşan" bu çok hayati konunun siyasi tarafgirlikten ziyade ilim adamlarınca etraflıca muhakeme edilmesi ve tartışılması gereken bir konu olduğu düşünülmektedir. Bugün için konuya ilişkin ciddi bir kar-zarar hesabının yapılmadığı aşikârdır.

IV. BÖLÜM: ORTAKLIK SİSTEMİ ve ÇALIŞMA KREDİSİ

1. ORTAKLIK SİSTEMİ

İnsanlar tarih boyunca büyük işleri başarabilmek için iki yola başvurmuşlardır. Doğu uygarlıklarında bu büyük işler ortaklıklar oluşturmak suretiyle çözülmüş, batı uygarlıklarında ise başlangıçta kölelik sistemi, daha sonra da işçilik sistemi kullanılmıştır. Bugün işçilik sisteminin sorunları nedeniyle Batı'da dahi ortaklık sistemine doğru gidilmeye başlandığı görülmektedir. Az gelişmiş ülkelerde işçilere yeterince güvence sağlanamadığından ve fiyat ile ücret arasındaki denge kurulamadığından ortaklık sisteminin yavaş da olsa geliştiği gözlenmektedir. Ülkemizde de bazı sektörlerde ortaklık uygulaması örneklikleri bulunmaktadır. Örneğin evlerde ve küçük imalathanelerde fason işçilik ve parça başına ücret uygulamaları, aynı şekilde ziraatta ve meyvecilikte ortaklık sisteminin kullanılması, zeytinyağı tesislerinin işletilmesi, un değirmenlerinin çalışması hep bu ortaklık sistemi uygulamalarıdır. Bütün bunlar göstermektedir ki, insanlık ortaklık sistemine yabancı değildir.

Diğer taraftan 19.yüzyılın başından beri üretim, dağıtım ve mübadele faaliyetlerini düzenleyen çeşitli ortaklıklar da kurulmaktadır. Şirketler, kooperatifler, vakıflar, dernekler ve benzeri kuruluş şeklindeki bu ortaklıklar 20.yüzyılın ilk yarısından beri oldukça artmıştır. İnsanlar yeni bir aşama olan ortaklık dönemine geçişi sağlayacak kurumsallaşmanın alt yapısını teşkil edecek bir bilgi birikimine sahip olmaya başlamışlar, çıkar çatışması yerine çıkar paralelliğine dayanan sistemleri arar hale gelmişlerdir. Ortaklık sistemine benzer özellikleri bulunan sosyalizm, işçilik aşamasında emeğin gelir dağılımındaki aşırı dengesizlik ve tekelleşme eğilimlerinin artması gibi sorunlara çözüm getirmek için geliştirilmiş bir düşünce ve sistemdir. Ancak bu sistemin uygulandığı ülkelerde, işçiler üretim araçlarına ortak edilmedikleri gibi, üretim faaliyetlerinde de iradelerini serbestçe yansıtabilecekleri karar mekanizması kurulamamıştır. Bu nedenlerle sosyalizm, geleceği tahmin edilen ortaklık ekonomisinin değil kapitalizm gibi işçilik aşamasının bir gelişmesi olarak değerlendirilmektedir.

Gelecekteki aşamada, iktisadi yapılanmayı ve kurumsallaşmayı ortaklık ilkesi belirleyecektir. Buradaki ortaklık kavramında toplulukları oluşturan bireyler ve sosyal

grupların ihtiyaçlarını karşılamaları için kendi istekleriyle işbirliği yapmaları ve serbest anlaşmalarla aralarında dayanışmayı gerçekleştirmeleri anlaşılacaktır.

Ortaklık sistemi bünyesinde verilecek olan çalışma kredisinin anlaşılabilmesi için öncelikle ortaklık sistemi açısından iktisadi gelişmenin tarihi seyri hakkında bilgi verilecektir. Tarihsel perspektifin ardından bugün içinde yaşamış olduğumuz işçilik döneminin sorunları ile nedenleri incelenecek, son olarak önerilen ve sorunların çözümünde alternatif teşkil edeceği düşünülen ortaklık sisteminin varsayımları üzerinde durulacaktır. Yapılacak olan bu girişten sonra çalışma kredisini ve çalışma kredisinin işsizlik üzerinde etkileri konularına değinilecektir.

1.1 Ortaklık Sistemine Göre Üretim-Tüketim İlişkileri

İnsan, diğer canlı ve özellikle hayvanlardan farklı olarak, yaşama zevki çalışma isteğinden fazla olan bir varlıktır. Arı bal toplamayı bal yemeye tercih ettiği ve çalışmak amacıyla güç kazanmak için bal yediği halde; insan, meyve yemeyi meyve toplamaya tercih etmektedir. Yani tüketimi, üretime tercih etmekte ve meyve yemek için çalışmaktadır.

İnsanın, yaşamaya istekli, çalışmaya karşı tembel yaratılmış olması, insan olmanın gereğidir. Böylece insanın şahsiyeti korunmuş ve kişiler arasında yarışma düzeni kurulmuştur. Bu yarışma isteği ile ilerleme ve yenilikler gerçekleşmektedir. İnsanın çalışmaya karşı isteksiz, tüketime karşı ise son derece haris olan bu arzusu toplu yaşamayı zorlaştırmaktadır. Herkes ürettiğinden fazlasını tüketmek istemekte ve topluluğun depolanmış olan yedek malları eriyip gitmektedir.

Herkes ürettiğinden fazlasını tüketince, bu hareket sonunda mal azalmakta ve yokluğa doğru gitmektedir. Mal varlığının yokluğa doğru gitmesi üretim açısından güçsüzlük doğurmaktadır ve üretim oranı biraz daha düşmektedir. Bu düzensizlik sonunda üretim tamamen durmakta ve tüketim de dolayısıyla sona ermekte; böylece yaşama imkânı da ortadan kalkmaktadır. Bu durum insanlık açısından acı sonuçlar doğurmaktadır (Karagülle, 1975:24).

İnsanın en azından fizyolojik varlığını sürdürebilmesi için ihtiyaçlarını karşılaması gerekir. İnsanın ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetler, çoğu zaman onun tüketimine hazır bir şekilde ve belli bir yerde bulunmadığı gibi bu mal ve hizmetler, insanın arzu ve

ihtiyaçlarını hemen tatmin edecek ölçüde bol da değildir. Dolayısıyla insan, içinde yaşadığı doğal çevrenin kaynaklarından yararlanmak için gayret gösterip çalışmak zorundadır.

İnsan ihtiyaçlarının çokluğu, çeşitliliği ve biyolojik faktörler, onun toplu yaşamasını zorunlu kılmaktadır. Toplum halinde varlığını sürdürmek durumunda olan insanlar, bu ihtiyaçlarını daha kolay karşılayabilmek için çeşitli sosyal ve iktisadi kurumlar meydana getirmişlerdir. Muhakeme yetenekleri ve hafızaları sayesinde geçmişteki olaylardan ders alarak bu kurumları sürekli geliştirmişlerdir. İnsanın hata yapabilen karaktere sahip olması, bu hatalarını hafızasına kaydederek yeniden değerlendirebilmesi, sosyal değişmeyi zorunlu kılmış ve bu özellikler sosyal gelişmenin temelini oluşturmuştur. Diğer canlılarda bu özelliklerin bulunmaması, onların hayatlarında insandakine benzer bir gelişmenin meydana gelmesini engellemiştir.

Aynı şekilde bireyin yaşaması, üretimi ile tüketimi arasındaki dengeyi sağlaması ile mümkündür. İnsanların üretim, tüketim, bölüşüm ve değişim faaliyetlerini düzenleyen iktisadi kurumları meydana getirmesi bu dengenin sağlanmasına yöneliktir. Bu açıdan insanı, “ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kurumlar meydana getirebilen canlı” olarak tanımlayabiliriz. İhtiyaçların zamanla gelişmesi, iktisadi faaliyetleri düzenleyen yeni kuralların ortaya çıkmasına ve buna paralel olarak da kurumların değişmesine neden olmuştur.

İktisadi kalkınmanın tarihi seyrini belirleyen iktisadi kurumsallaşmaya paralel olarak insanlar arasında “işbölümü” ve “uzmanlaşma” da gelişmiştir. İşbölümü ve uzmanlaşma geliştikçe, iktisadi kalkınma süreci de hızlanmıştır. İnsanın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan iktisadi kurum ve kuruluşlar iktisadi kalkınma ve değişmeye ortam hazırladığı ölçüde toplulukların üretim potansiyellerini harekete geçirmiş ve hatta arttırmıştır. Bunun sonucu olarak insanların ve mensubu oldukları toplumların refah düzeyi yükselmiştir.

İktisadi faaliyetler, esasen insanın “beslenme”, “giyinme”, “barınma” ve “güvenlik” ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Topluluklar geliştikçe ihtiyaçların çeşidi ve miktarı da artar. Artan ihtiyaçların karşılanması için iktisadi kurumların sayısı arttığı gibi nitelikleri de değişir. Burada “iktisadi ihtiyaç” kavramının tanımlanması da önemlidir. Çünkü bu takdirde, iktisadi gelişme ve değişimin kapsamı daha iyi belirlenebilir. İktisadi ihtiyaç,

“karşılanması ile insana haz, karşılanmaması ile elem veren istekler” olarak tanımlanabilir. Demek ki, iktisadi ihtiyaç, insan isteklerinin tatminini sağlayan mal ve hizmetlerdir. Özetle, tarih boyunca insanları çalışmaya, yeni üretim teknikleri keşfetmeye ve iktisadi kurumları kurup geliştirmeye hep bu ihtiyaçları zorlamıştır.

İnsanların ihtiyaçlarını karşılamaları ve hayatlarını devam ettirebilmeleri üretim ve tüketim faaliyeti içinde bulunmalarına bağlıdır. Diğer canlılardan farklı oluşları, bu faaliyetlerinin sürekliliğini gerektirmektedir. İnsanlar, akıl yetenek ve doğa içindeki mücadeleleri ile bugüne kadar gelebilmişlerdir. İnsanlar canlılıklarını sürdürebilmekte gerekli enerjiyi elde edebilmeleri için, başlangıcından bugüne değişik ve gelişen teknikleri kullanmışlar ve geliştirmişlerdir. Karşılaştıkları iktisadi sorunları, yaşadıkları dönemin ihtiyaçlarına göre çözmüşler ve ihtiyaçlarının en çok olduğu dönemlerde yeni bir dönemin tekniğini bularak sorunların üstesinden gelebilmişlerdir (Akdemir, 1990:103-105).

1.2 Ortaklık Sistemi Açısından İktisadi Gelişme Tarihi

İnsanlık tarihi içerisinde iktisadi gelişme “kapalı ekonomi” ve “piyasa ekonomisi” olmak üzere iki döneme ayrılarak incelenebilir. Ayrıca bu iki dönemin içinde yedi aşamanın geçtiği iktisat tarihçileri tarafından kabul edilmektedir.

1.2.1 Kapalı Ekonomi

Üretimin aile, aşiret ve kabile aşamasında yaşayan insan topluluklarının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olduğu kapalı ekonomi dönemlerinde iktisadi kurumsallaşma oldukça basittir. Bu aşamada ilkel araçlar ile yapılan üretim sınırlı sayıda malları kapsamıştır ve emeğin verimi oldukça düşük iktisadi değişimin seyri yavaştır. Bu dönemde iktisadi kurumsallaşma belli ve sınırlı alanlarda ortaya çıkmış ve daha çok aile ve kabilenin üyeleri arasında işbölümünü arttırmaya yönelik olmuştur. Sosyal yapı da gelenek ve göreneklere bağlı olduğundan “durağan”dır. Bu dönemde “mülkiyet”, önce tüketim mallarında daha sonra üretim araçlarında gerçekleşmiştir. Kapalı ekonomi döneminde; toplayıcılık, avcılık, çobanlık ve çiftçilik olmak üzere dört aşama gerçekleşmiştir (Akdemir, 1990:106-107). Konumuzla ilgisi olan kısım daha çok piyasa ekonomisi aşamalarını ilgilendirdiği için bu dört aşama yerine piyasa ekonomisinin aşamalarını irdelenecektir.

1.2.2 Piyasa Ekonomisi

Piyasa ekonomisi kavramı günümüzde daha çok planlı ekonomilerin karşıtı ve kapitalizm ile eş anlamlı olarak kullanılır. Bu kavram burada iktisadi faaliyetlerin geniş çapta arz ve talep mekanizması ile pazarda belirlendiği anlamında kullanılacaktır. Esasen piyasa “alıcı ile satıcı arasındaki ilişkinin kurulduğu yer veya yöntem” olarak da tanımlanabilmektedir. Piyasa ekonomisinin üç aşaması bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla pazar aşaması, ticaret aşaması ve işçilik aşamasıdır (Akdemir, 1990:114).

1.2.2.1 Pazar Aşaması

İnsanlar arasında işbölümü yaratıldıkları günden beri var olmuştur. Meyve toplayabilmek, eşyaları taşıyabilmek, elbise yapabilmek ve bazı hastalıkları tedavi edebilmek için becerikli veya o konuda bilgili insanlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu başlangıçta yardımlaşma ile gerçekleşmekteyken zamanla mübadele şekline dönüşmüştür.

Genelde terzilik, marangozluk, demircilik, sağlık gibi hizmetler yapan ihtisas sahipleri köylerde oturmuş ve diğer insanlar gibi geçimlerini toplayıcılık, avcılık, çobanlık veya tarımla sürdürmüşlerdir. Zanaatlarını ise sadece ek gelir temin edebilmek için kullanmışlardır. Köylerde hala bu usul uygulanmaktadır. Zamanla gelirleri yeter hale gelince asıl işlerini bırakıp, hizmet işlerine başlamışlardır. Bunlar köylerin ortasında bir merkezde toplanmışlar ve böylece ilk kentler oluşmuştur. Bu ihtisas sahipleri artık toplayıcılık, avcılık, çobanlık veya çiftçilik değil sadece meslekleri ile ilgili işler yapmışlardır. El emekleri karşılığı aldıkları malları satarak geçinmişlerdir.

Halk elde ettiği malların çoğunu kendi tüketmekte ve artanı kentlere götürüp esnafa satıyordu. Bu şekilde oluşan pazarlarda bazı mallar çok karlı olmaya başlamıştı. Halk sadece esnafın tükettiği malları fazla olarak üretme yerine, diğer halkın da alabileceği malları üretmeye başlamıştır. Böylece yeni bir ekonomik düzen doğmaya başlamıştır. Bu sayede ziraatta da işbölümü ortaya çıkmıştır. Tarlalarda en çok verim veren ürünler üretmeye başlamışlardır.

Pazar dönemine kadar insanlar para olarak, ellerindeki para olmayan elverişli malları kullanmışlardır. Tahıl, hem para hem de mal olarak kullanılmıştır. Kişi ambarında kendi ihtiyacı için buğday depolamış, bir şeye ihtiyacı olunca da onu vererek mal almıştır. Yani ambarındaki fazla malı para olarak kullanmıştır. Bu para fiyatlandırmada yeterli olmuştur.

Ancak mübadelede taşınma ve saklanma zorluğu nedeniyle para olarak kullanılmasına elverişli olmamıştır. Bunun sonucunda madeni para doğmuştur.

Madenlerin az bulunması ve parlak olması nedeniyle süs eşyası olması, kolay bölünebilmesi, bozulmadan saklanabilmesi gibi özellikleri ile insanlar; bakır, kalay, gümüş ve benzeri madenleri para olarak kullanmaya başlamışlardır. Bu dönemde altın çok az olduğundan; demir de çok olduğundan ve bölünmesi kolay olmadığından para olarak kullanılmaya pek elverişli olmamıştır. Bu madenlerin para olarak kullanılması tartı olarak kolaylık temin etmekle beraber her yerde tartı aracının bulunmaması, hilelerin yapılabilmesi, hataların olması nedeniyle meskük²⁴ paraya ihtiyaç duyulmuştur. Devlet parayı damgalamış, halk da onu para olarak kullanmaya başlamıştır (Karagülle ve Akdemir, 2012:27-28).

1.2.2.2 Ticaret Aşaması

Pazarcılıkta ortaya çıkan yeni ekonomik düzen ile işbölümünün önemi anlaşılmıştır. Pazar yerlerinde sabit esnaf doğmuş, pazara gelen halk, mallarını doğrudan halka satacağına alıp-satan tüccarlara satmaya başlamışlardır. Böylece malını satmak için Pazar gününü beklemek zorunda kalmadıkları gibi bir şeyi almak için de pazarı beklemekten kurtulmuşlardır.

Serbest pazar devam ederken genellikle haftada bir oluşan pazarlarda, fiyatlar tamamen serbest arz ve talebe göre oluşmaktaydı. Dükkânlardaki esnaf da bu fiyatlara uymak zorunda kalmıştır. Kârlarını biraz yükseltseler halk dükkânlara satmayacak, dükkânlardan almayacak ve pazarı bekleyeceklerdi. Böylece aracı sınıf zorluk içinde varlığını sürdürmekteydi. Tüccarlar kendi varlıklarını koruyabilmek için satın aldıkları malları başka kentlere götürüp onların pazarlarında kârlı olarak satmaya başlamışlardı. Başka pazarlardan aldığı malları da getirip kendi dükkânlarında satıyorlardı. Böylece kentler arası işbölümü başlamıştır. Bu genişleme zamanla o kadar büyümüştür ki, dünya tek pazar haline gelerek tüm dünyada işbölümü doğmuştur.

Malların ülkeden ülkeye taşınması ve konaklamak için kervansaraylar, gidip gelmek için yollar ve köprüler yapılmak zorunda kalmıştır. Bunları da ancak büyük devletler, yani

²⁴ Damgalanmış para.

imparatorluklar yapabilmiştir. Yol masraflarının karşılanabilmesi için de vakıf konukevleri oluşturulmuştur. Para olarak gümüş yeterli olmamış altın da para olarak kullanılmaya başlanmıştır (Karagülle ve Akdemir, 2012:29-30).

1.2.2.3 İşçilik Aşaması

Şu an içinde yaşamakta olduğumuz işçilik sisteminin tarihi seyrinin incelenmesi, alternatif bir model olarak sunulan ve bir sonraki dönemi teşkil edeceği düşünülen ortaklık sisteminin anlaşılması için son derece önemlidir. Aynı şekilde bu dönemin meydana getirdiği sorunlara da değinilmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde ortaklık sistemine neden gereksinim duyulduğu anlaşılacaktır.

Uluslararası ticaretin gelişmesi, iktisadi malların rantını yükseltmekle beraber artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamaya yetmemiş, bu döneme kadar insanlar emeklerini kendi işlerinde kullanmış ve piyasaya sürmemişlerdir. Ancak Batı’da sanayi inkılabının başlamasıyla, emek faktörüne duyulan büyük ihtiyaç, insanın sadece emeğini ortaya koyarak iktisadi hayata girmesinde önemli bir rol oynamıştır. Böylece ekonomik faaliyette, “emek mübadelesi/işçilik” aşaması diye nitelendirilen bir dönem başlamıştır. Batı’nın yeni dünyayı keşfi ve bu ülkelerde süs eşyası olarak kullanılan altının Avrupa ülkelerine getirilerek “altın para” şeklinde kullanılması ve Doğu’daki malların bu altınlarla Batı’ya aktarılması, dünyanın bu yöresinde büyük bir “sermaye birikimi”ni doğurmuştur. Bu birikimle büyük sanayi tesisleri kurulmuş ve insanlar kurulan bu iş yerlerinde emeklerini koyarak çalışmaya başlamışlardır. Bu şekilde ekonomide liberalizm doğmuştur; bu sistem zamanla “ticari kapitalizm”e, o da “sanayi kapitalizmi”ne dönüşmüştür.

Piyasaya iktisadi girdi olarak katılan “emek” faktörü mal gibi değerlendirildiğinden nüfus arttıkça emeğin değeri düşmüş ve Batı’da büyük bir sefalet başlamıştır. Böylece “sosyalizm” ve “komünizm” alternatif olarak ileri sürülmüştür. Bu sistemler, emeğin bütün iktisadi değerlerin ortaya çıkmasında temel faktör olduğu varsayımından hareketle dünyanın birçok yerinde uygulamaya konulmuştur. 20.yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren, kapitalizm de emek faktörünü değerlendirme biçiminden ödünler vermeye başlamış ve böylece “karma sistem” ortaya çıkmıştır. Sosyalizm de emek dışında alternatifler olduğu ve ferdi mülkiyeti kabul etme konusunda ödünler vermiştir. Ancak bu iki sistem tarafından verilen bu ödünler, insanlar ve ülkeler arasındaki gelir dağılımı dengesizliklerini çözmeye yetmemiştir. Ortaya çıkan işsizlik sorunu çözülemediği gibi devletin iktisadi hayata

müdahalesi artmıştır. Dünya üzerindeki sömürü ve gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki uçurum giderek büyümüştür.

Yeryüzünde doğal çevreyi şekillendiren ve maddeye değer kazandıran insanın emeğidir. Her aşamada üretim araçlarına sahip olmayan ve emeğini başkasına satarak veya kirilayarak geçimini sağlamaya çalışan insanlar bulunmuştur. Avrupa’da 16.yüzyılda ticari faaliyetler ve merkantilizm sonucu başlayan üretim artışı, 18.yüzyıldan itibaren hız kazanmış; insan emeği ve hayvan gücünün yanında ilmi buluşlara bağlı olarak buhar gücü ve daha sonra elektrik enerjisi, üretim ve ulaşımda kullanılmaya başlamıştır. Üretimde sağlanan teknolojik gelişmelerle kitle üretimine geçilmiş, ülkeler ve bölgeler arasında hammadde ve mamul madde taşımacılığı hem kolaylaşmış hem de hızlanmıştır. Üretim teknolojisinde ve taşıma araçlarında meydana gelen bu gelişmeye “sanayi inkılabı” adı verilmiştir.

Teknolojinin gelişmesi büyük yatırımları artırmış ve emeğe daha fazla ihtiyaç duyulmuştur. Artan nüfus emeğini satmak suretiyle ücret elde etmeye başlamıştır. Sermayedarlar da üretimi artırmak ve geliştirmek için emeği diğer üretim girdileri gibi adeta piyasadan fiyatla satın almışlardır. İşçiler, kendilerinin ve yakınlarının geçimini sağlamak için emeklerini piyasaya arz etmişler ve kendilerine ait bulunmayan ve sermayedarların kontrolünde olan sermaye mallarını kullanarak üretime katılmışlar, elde ettikleri ücretin bir bölümü ile kendilerini, diğer bölümü ile çocuklarını geçindirmişlerdir. İşçilik aşamasına geçen Avrupa ülkelerinin ve bunu izleyen Kuzey Amerika ve Japonya gibi ülkelerin iktisadi yapıları önemli ölçüde değişmiş, iktisadi faaliyetlerin nitelikleri farklılaşmış ve iktisadi kurumlar yeni bir görünüm kazanmıştır. Bu nedendir ki, işçilik aşamasına geçen topluluklar, “sanayileşmiş topluluklar” diye bilinir. Bu dönemde ortaya çıkan iktisadi görüşler, emek faktörü fiyatının da aynen malın fiyatı gibi, serbest piyasada arz ve talebe göre belirlenmesi gerektiğini savunmuşlardır.

İşçilik aşamasında özellikle 18.yüzyılın sonundan itibaren ulaşım araçlarında büyük gelişmeler kaydedilmiştir. Bu durum ülkeleri birbirine bağlamış, üretilen mallar ucuz olarak ve kısa bir zaman içinde nakledilebilmiştir. Yapılan demiryolları, boş arazilerin değerlendirilmesinde önemli rol oynamış, arazinin yoğun kullanımı, üretim tekniklerini de geliştirmiştir. Malların değerlendirilmesi için pazarlar ve büyük şehirler kurulmuş, buharla işleyen büyük gemilerin yapılması deniz aşırı kolonilerden Avrupa’ya gıda mallarının

aktarılmasını kolaylaştırmıştır. Süveyş ve Panama kanallarının da açılması ulaşım maliyetlerini önemli ölçüde düşürmüş ve taşıma süresini kısaltmıştır.

Üretim teknolojisindeki gelişmelerin önemli bir kısmı tarımda kullanıldığından beslenme ve gıda ihtiyaçlarının karşılanmasında tekstil sanayi alanında da önemli gelişmeler sağlanmıştır. Aynı şekilde barınma ihtiyacının karşılanmasında da önemli değişiklikler meydana gelmiş, güvenlik ihtiyacı özellikle son iki yüzyıl içinde farklı bir boyut kazanmış, sosyal ve genel güvenlik alanında önemli mesafeler kat edilmiştir.

Sermaye oluşumu sürecinin hızlanması, üretimin örgütlenme biçimine etki etmiş ve büyük işletmelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Demokrasinin gelişmesine paralel olarak yönetime katılma da artmış, serflik ve kölelik kurumları yıkılarak bunların yerine emeğini pazara koyan “işçilik” sistemi gelişmiştir. Sanayileşmiş ülkelerde küçük işletmeler kapanmış ve çırak kalfa, kalfa usta ilişkisi terk edilmiştir. Sermayedarların kurduğu büyük işletmelerde çalışan elemanlar; müdür, mühendis, şef, usta, işçi gibi yeni unvanlar ile adlandırılmıştır. Üretimin ağır yükü işçilerde olduğu halde, bu işletmelerde çalışanlar üretim araçlarının sahibi olmamışlardır.

İşçilik aşamasında sermayedarların karlarının büyümesi, tasarruf ve yatırımı doğurmuş, bu da sanayileşmenin, tarihin hiçbir döneminde görülmeyen bir hızla gelişmesine neden olmuştur. İktisadi faaliyetlerin dinamikleşmesi, üretim tekniklerini sürekli olarak geliştirmiş, iktisadi yapıdaki değişme de süreklilik kazanmıştır. Daha önceki aşamalarda sosyal yapı, iktisadi yapıyı belirlerken, bu aşamada iktisadi yapı sosyal yapıyı şekillendirmiştir. İktisadi faaliyetlerin sosyal ilişkiler üzerindeki belirleyicilik etkisi önemli ölçüde artmıştır. İktisadi faaliyetlerin sürekli değişmesi hem iktisadi yapıda hem de sosyal yapıda dengenin kurulmasını güçleştirmiştir. Bu nedenle zaman zaman çatışmalar, darbeler, ihtilaller ve savaşlar çıkmıştır. Gelir dağılımındaki aşırı dengesizlik ve bu dengesizliğin sürekli artması, tekelleşme ve bu tekellerin piyasayı tek başlarına etkilemesi ve belirlemesi arz ve talep arasındaki dengeyi bozmuş ve iktisadi bunalımlar ile sosyal patlamalara yol açmıştır.

Bu sosyal patlamalara karşın, “sosyal güvenlik” kurumları ile işçilerin örgütlenmelerinde önemli gelişme ve değişimler meydana gelmiştir. Çatışmada dengeyi sağlamak amacıyla

işçiler “grev” yoluna başvurmuşlar, bu eylemlerini anayasal bir hak olarak elde etmişler, buna karşı ise işverenler “lokavt” yoluna başvurmuşlardır.

Emeğin iktisadi alana faktör olarak girmesi altın para sisteminde değişikliklere neden olmuş, altın para emeğin payını karşılamaya yetmemiştir. Buna çare olarak insanlar, “kâğıt para” sistemini bulmuşlardır. Bu sistem uzun bir süre karşılaşılan sorunları çözmede etkili olmuştur. Önceki dönemlerde yasak ve günah olan “faiz” meşru kabul edilmiştir. Önceleri bankalar, kendilerine güvenlik amacı ile para yatırırlardan koruma ve depolama hizmetleri karşılığı olarak kira alırlarken, zamanla bankalardaki bu stokun yüksek meblağlara ulaştığı görülmüş ve statik durumdaki paralar ihtiyaç sahiplerine faiz karşılığında “kredi” olarak verilmeye başlanmıştır. Faiz, kredi ikilemi ile sermaye birikimi oluşmuş ve büyük yatırımlara girişilmiştir. Bunun sonunda büyük işletmeler ve tekeller doğmuş, tekelleşme olgusu piyasada fiyat hâkimiyetine yol açtığından geniş halk kitlelerini fakirleştirmiş, ellerinde para kalmayan halk, yokluk ve sefalet içinde yaşarken, büyük firmalar, ellerindeki malları eritemedikleri için büyük bir iktisadi krizin içine düşmüşlerdir. Bunun sonucu olarak 1929’larda dünya büyük bir iktisadi krizle karşılaşmıştır. Ünlü iktisatçı J.M.Keynes bu dönemde ortaya çıkmış, kâğıt paranın getirdiği kolaylıkları dikkate alarak devletin emisyonla piyasaya para sürmesini ve halka vermesini ileri sürmüştür. Bu yönde uygulanan politikalarla halkın talep gücü artmış ve kriz atlatabilmiştir. Ancak karşılıksız para basmayı öğrenen insanlar, yeni bir hastalığa yakalanmışlardır. “Enflasyon” adı verilen bu hastalıkla yine halkın elindeki para alınmış ve halk, yeniden fakirleşmeye başlamıştır. Halen “kâğıt para”nın mübadele aracı olarak kullanıldığı bu aşamanın içinde yaşamaktayız.

Keşfedilen kâğıt paranın da etkisiyle bankacılık sektöründe büyük gelişmeler meydana gelmiştir. Bankalar önceleri büyük sermayenin korunduğu yerler şeklinde örgütlenirken, zamanla küçük tasarrufların bir araya getirilmesi işlevini yüklenmiş ve “kredi” mekanizması ile de ekonominin kalbi haline gelmiştir.

İşçilik aşaması da diğer aşamalar gibi insanlık tarihi boyunca süregelen iktisadi gelişme ve değişimin bir evresi olarak değerlendirilebilecektir. Bu dönemde tarihin hiçbir döneminde görülmemiş derecede ilerlemeler kaydedilmiş, gerek bilimsel alanda gerekse üretim teknolojisinde büyük gelişmeler sağlanmıştır. Bu arada dünya kaynakları aşırı bir şekilde kullanılmış ve üretim görülmemiş ölçüde artmıştır. İnsanların tümü olmasa da bir

bölümünün refah düzeyi yükselmiştir. Karşılaşılan sorunlar hemen çözülmüş ve yeni gelişmelerle “dinamizm” sürekli hale gelmiştir.

Ancak halen içinde bulunduğumuz bu evrede, yeni yeni ortaya çıkan sorunların çözümünde önemli bir takım güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu sorunların başında elde edilen hasılanın paylaşımındaki dengesizlik, ulusal ve uluslararası gelir dağılımındaki adaletsizlik, sömürü, enflasyon, rüşvet, işsizlik, az gelişmişlik, silahlanma yarışı, kartel ve teröristlerin piyasa egemenliği gelmektedir. Bu sorunlar insanların, iktisadi bakımdan, yeni bir aşamanın eşliğine geldiğini işaretleri olarak kabul edilebilecektir.

İşçilik aşamasında, emeğin iktisadi faktör olarak kabul edilmesi ve bu suretle değerlendirilmesi, üretimi arttırdığı gibi yeni tekniklerin de keşfedilmesine neden olmuştur. Bu dönemde liberalizm, kapitalizm, sosyalizm ve karma ekonomi gibi iktisadi sistemler ileri sürülmüş ve belli ölçüde uygulanmıştır. Başlangıçta bu sistemler iktisadi bakımdan büyük gelişmeler sağlamış, aynı zamanda ortaya çıkan sorunların çözümünde yeterli olamamış, hatta bu sorunların artmasında ve büyümesinde etkili olmuştur. Kapitalist sisteme karşı sosyalist sistemin çıkması, 1929 iktisadi krizi, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları kapitalist sistemin ortaya çıkardığı kaçınılmaz sonuçlar olarak ifade edilmiştir. Diğer taraftan bu sistemlerin uygulanması sonucu, gelir dağılımında büyük dengesizlikler, işsizlik, devlet müdahaleciliği ve gümrük duvarları, gelişmiş ülkeler ile üçüncü dünya ülkeleri arasındaki farklılığın giderek artması, enflasyon ve dış borçlar gibi sorunlar insanlığın bu iktisadi aşamada karşılaştığı ve çözemediği problemler olarak sayılmaktadır (Akdemir, 1990:117-122). Aşağıda karşılaşılan bu sorunlar ve nedenleri kısaca incelenecektir.

1.3 İşçilik Aşaması Sorunları ile Nedenleri

1.3.1 Emek İstismarı

Emek sahibi aç ve işsiz bırakılırsa ister istemez ucuz çalışmak zorunda kalır ve istismar edilmiş olur. Bu da bir sorundur. Zira arkasından sendikal hareketler başlar, grevler, işyanlar ve ihtilaller olur. Bunun nedeni kredinin işverene verilmesidir. Böylece istenen insan patron yapıp halk ona köle haline getirilmektedir. Bunu önlemek için krediyi

çalışana vermek ve çalıştıran işveren borçlandırılarak işçiye ödeme yapmak gerekir. Böylece işçi ile işveren eşit hale getirilir ve istismar önlenmiş olur.

Emek faktörünün bir iktisadi girdi olarak kabulü doğru olmakla beraber bu girdinin diğer girdilerden ve özellikle mal ve sermayeden farklı bir niteliği bulunmaktadır. Başlangıçta bu farkın üzerinde durulmamış ve hatta ihmal edilmiş olması bu kadar önemli ve büyük gelişmelerin sağlanmasına rağmen iktisadi ve buna bağlı sosyal sorunların çözümünde yetersiz kalınması sonucunu doğurmuştur. Bilindiği gibi emek, maldan tamamen farklı bir üretim türüdür. Emegin fiyatının serbest piyasada teşekkül etmesi mümkün olmadığı gibi, böyle bir fiyat oluşumunun savunulması tutarlı da değildir. Malın miktarı ile marjinal faydası arasında, ters ilişki vardır. Miktarının artmasıyla sağlanan yarar azalacağından arz ve talebe göre mal fiyatları serbest piyasada daha düşük seviyede oluşur. İnsan, ihtiyacından fazla olan malı satarak gelir elde eder. Kendisi için marjinal faydası yüksek olan malı satın alır. Oysa emek mal gibi değildir. Emek miktarı ile marjinal faydası arasında ters ilişki söz konusu değildir. İnsan emeğini, mala ihtiyacı olduğu için satar. Emeğini satarak elde ettiği gelire piyasadan mal satın alır. Satılan emek hem üretim faktörü olarak mal arzını arttırır, hem de ücret ile piyasaya arz edilen mala karşı talebi belirler. Bu nedenle emeğin fiyatı olan ücretin tamamen serbest piyasa mekanizmasıyla belirlendiği görüşü tutarlı olmamıştır. 18. ve 19.yüzyılda klasik düşüncenin ücretle ilgili teorik yaklaşımları doğrultusunda uygulanan politikalar, toplumsal sefaletlere yol açmış, talepteki daralmalar iktisadi bunalımlara neden olmuştur.

Aynı şekilde günümüzde malı üretip satma işi de ekonominin en problemlili alanlarından biri haline gelmiştir. Tüccar bankadan kredi almakta, bununla bütün malları kapatmakta, sonra da istediği fiyatla satmaktadır. Böylece tekel yoluyla hem üretici hem tüketici istismar edilmiş olmaktadır. Üretici malı tekele satmak, tüketici de tekelden almak zorunda bırakılmaktadır (Akdemir, 1990:127).

1.3.2 Serbest Rekabet-Tekelleşme

Serbest rekabet bir taraftan en verimli çalışmayı sağlarken diğer taraftan bir işi birçok kimsenin yapmasıyla gereksiz girdilerin harcanmasına neden olarak verim düşüklüğüne sebebiyet verir. Buna çözüm tekelerde aranır. Tekel ise başka hastalıklara neden olur. Bu itibarla, rekabet imkânı olmayan sahaları serbest rekabete açmak da, tekel oluşturmak da hastalıktır (Akdemir, 1990:125).

1.3.3 Enflasyon

Günümüzde enflasyon iktisadi alanda karşılaşılan en önemli sorunlardan biridir. Enflasyon üretici ile tüketici arasında mesajları taşıyan fiyatlarda anarşi doğurmaktadır. Bu da hangi malların ne miktarda ve kim tarafından üretileceğinin ekonomikliğini engellemekte ve verimi düşürmektedir. Bir borudan akan su eğer düzgün akıyorsa çok verimlidir. Türbülans denilen şekle yani çalkantılı akıntıya dönüşürse verim çok düşmektedir. Ekonomide de fiyat çalkantıları verimi düşürmektedir. Böylece gereksiz mallar üretilmekte ve gerekli mallar üretilmeyerek israf yapılmaktadır. Enflasyonun ana kaynağı faizdir. Faiz maliyetleri yükseltip enflasyona neden olmakta, enflasyon da faizi zorlayarak fiyat çalkantısına yol açmaktadır.

Büyük sermaye hareketleri ve tekelleşmeler tüccar mübadelesi döneminde başlamıştır. Ancak bu dönemde büyük dinlerin faizi yasaklaması ve uygulanan sermaye vergileri tekelleşmeleri belli ölçüde önlemiştir. Bu tedbirler sermaye birikimini önlediğinden, emek mübadelesi döneminde dinlere karşı savaş açılmış ve faiz meşru hale getirilmiştir. Faiz yolu ile altın ve gümüş önce tüccarın elinde toplanmış ve ticari kapitalizm doğmuştur. Tüccar bununla yatırım yaparak sanayi inkılabının doğmasına neden olmuştur. Faiz ikinci aşamada halkın elindeki taşınmazları sanayicinin tekelinde toplamış ve sanayi kapitalizmi meydana gelerek sanayi inkılabı tamamlanmıştır. Faizin halkın elinden alacağı bir şey bırakmaması üzerine kağıt para sistemi doğmuş ve bu da bankalar egemenliğini doğurmuştur. Kağıt paranın basımının kolay olması enflasyonu, enflasyon da yüksek faizi zaruri kılmıştır. Böylece halk yoksullaşmıştır. Faiz kendi ülkesinde sömürecek alanlar daralınca, uluslararası sahaya sıçramış ve dış borçlar sorununun ortaya çıkmasına neden olmuştur (Akdemir, 1990:125-126).

1.3.4 Gelirdeki Dengesiz Dağılım

Adil olmayan dağıtım yalnız açlığı doğurmamakta, aynı zamanda işsizliği de meydana getirmektedir. Halkın ihtiyacı olan mallar satılmayınca üretim de olmamaktadır. Krediler geri dönmekte ve iş yerleri çalışamaz hale gelmektedir. Sadece zenginlere hitap eden üretim yapılmakta ve bir tarafta sefahat sürerken diğer tarafta da sefalet olmaktadır. Nakis istihdamda denge oluşmaktadır. Keynes'in keşfettiği bu hastalığa çare olarak karşılıksız para mekanizması getirilmiştir. Bunun kaynağı insanın değil de sermayenin merkeze alınmasıdır. Yani gaye insanlara iş bulma olmayıp işe insan bulmadır. Serbest rekabet

içinde emeği koruma yerine tekel içinde sermayeyi koruma düzeni bu hastalıkların kaynağı olmaktadır.

Bir ekonomide, arz ve talep dengesi tekel veya enflasyon nedeniyle bozulmuşsa artık israf kaçınılmazdır. Devlet müdahalesi, israfın kendisidir. Zorunlu ve primli sigorta böyledir. Paranın bir marjinal kullanım yeri vardır. Bunu sahibi karar verip kullanır. Zoraki tasarruflara gidilince, insanlar yemek yeme yerine ilaç almaya zorlanmış olurlar.

İnsanların fizyolojik ihtiyaçlarını, çalışınlar veya çalışmasınlar karşılamak zorundadırlar. Ancak günümüzde yaklaşık bir milyar insanın yetersiz beslendiği ve aç olduğu bilinmektedir. Bu durum dünyadaki beslenme kaynaklarının yetersizliğinden doğmamakta, gelir dağılımının dengesizliğinden meydana gelmektedir. Gelirler dengeli dağılmayınca insanların bir kısmı aç kalmakta, diğer bir kısmı ise israf içinde bulunmaktadır. Bu gelir dağılımındaki dengesizliğin kaynağı gereksiz üretimlerin yapılması ve gereksiz tüketimlerdir. Geliri bol olan insanlar para harcayacak yer ararlar, kendilerine gerekmediği halde paralarını harcamak için yatırım ve üretime girerler. Toplu üretimde emek bu tarafa kayar. Halkın ihtiyacı olan mallar üretilmez ve halkın ihtiyacı olan mallarda çalışanlar iş bulamazlar; ekonomik krizler doğar. Bir tarafta satılmayan mallar diğer tarafta da onu alamayan aç insanlar oluşur (Akdemir, 1990:123).

1.3.5 Vergi Yüğü

Günümüzde devletler masrafların arttığından bahisle ve egemenlik hakkının bir gereği kabul ederek vergi koyabilmektedirler. Gelir vergisinde olduğu gibi vergiler baskı altında buldukları sermaye lehine konulmakta, dar gelirliler biraz daha ezilerek nefes aldırılmamaktadır. Avukat ve muhasepleri çalıştıramayan vatandaşlar ezilmekte, buna karşılık avukat ve muhasepler arasında vergi kaçırmayı başaranlar patron olmaktadır. Yani vergi iki türlü istismar aracı olmaktadır. Haksız vergi sistemi ile yöneticiler halkı istismar edebilmekte ve zenginler ise vergi kaçırarak devleti sömürebilmektedir (Akdemir, 1990:128).

1.3.6 Sosyal Güvenlik Yüğü

Sosyal güvenliğin sağlanması için oluşturulan sigorta kurumu zorunlu prim sistemiyle bir istismar aracı olmaktadır. Hasta olanları kurum halkı, hasta olmayanlar da kendilerini hasta göstererek kurumu sömürmektedirler. Hastaneler yapay hastalar ile işgal edilmekte,

dışarıda ise tedavi için hastalar sıra oluşturmaktadırlar. Bunun nedeni sosyal sigorta kurumunun tek olması ve zorunlu prim sistemidir (Akdemir, 1990:128).

1.3.7 Düşük Verim

Çalışan insanların işi en verimli şekilde yapmaları gerekmektedir. Bunun için bir işçinin fazla çalışmasından ziyade dikkatli ve verimli çalışması gerekmektedir. Günümüzde işçi sabit ücret aldığı, verimli çalışması kendisine yarar sağlamadığı için, verimsiz çalışmakta; hatta kasten verimi düşürmektedir. Primli işlerde ise işçinin iki misli üretim yaptığı görülmektedir.

Serbest rekabet ve plansız ekonomi nedeniyle gereksiz iş yerleri tesis edilmekte; sonra o sektörde işçi bulunmadığından veya o mala ihtiyaç olmadığından boş kalmakta ve ekonomik imkanlar israf edilmektedir. Bir taraftan boş işçi bırakmamak esas olmakla beraber, diğer taraftan boş iş yerlerinin asgariye indirilmesi de gerekmektedir. Bunu yeterince gösteren bir gösterge bugünkü ekonomilerde bulunmamaktadır. Oysa şirketin hisse senetleri sektörün getirisiyle değerlendirilmeli ve bu suretle hangi sektörde yeni yatırımlara ihtiyaç olduğu bilinmelidir. Bunu da tekel rejimi ile dengesiz kredi rejimi önlemektedir. Kredi nereye açılırsa yatırım oraya yapılmakta, bu da boş kapasitenin doğmasına neden olmaktadır (Akdemir, 1990:126).

1.3.8 Sınıflaşma

Günümüzde uygulanan iktisadi politikalar sınıflaşmaya neden olmaktadır. Topluluk, zengin ve fakir sınıflarına ayrılmakta zenginler alacaklı, fakirler borçlu hale getirilmektedir. Bu da zengin sınıf için israfa yol açmaktadır. Bu sınıflaşmaya neden olarak faiz kadar gelir vergisi de gösterilebilir. Gelir vergisi sistemi vergiyi tüketiciye yıkmakta zenginden vergi almamaktadır. Çünkü üretici ve tüketiciden elde edilen gelir, devletle tüccar arasında paylaşılmakta servet her zaman artmakta hiç eksilmemektedir.

Özet olarak insanlık, işçilik aşamasında giderek artan ve çoğalan sorunlar ile karşılaşmaya başlamıştır. İnsanlık geçmişte olduğu gibi bu sorunların da üstesinden gelecektir. Ancak bu sorunları çözerken tarihi aşamaların iyice belirlenmesi, şu anda bulunduğumuz noktanın tespit edilmesi ve gelecekle ilgili tahminlerin ileri sürülmesi gerekmektedir. Bir başka deyişle eskimiş ve ömrünü doldurmuş usul ve teknikler yerine yeni arayışlar içinde

olunması ve yeni sistemler üretilmesi şarttır. Bu noktada çeşitli alternatifler ileri sürülmeye başlanmıştır. Ortaklık sistemi de bunların arasında sayılabilecektir (Akdemir, 1990:127).

1.4 Ortaklık Ekonomisi Varsayımları

Geleceği tahmin edilen ortaklık aşaması belli varsayımlara dayanacaktır. Aşağıda ortaklık ekonomisinin dayandığı dört adet temel varsayım hakkında bilgi verilecektir.

1.4.1 Çıkar Paralelliği Varsayımı

Günümüzde bireylerin, sosyal grupların, sosyal kurumların, devletlerin, devlet topluluklarının birbirlerine arz ve talep bakımından bağımlılıkları giderek artmaktadır. O halde bunlar arasında çıkarları çatıştırma yerine çıkarları paralel hale getirecek sistem ve kurumları önermek gerekir. Toplamı sıfır olan oyun kuramı gereğince çıkar çatışmasında taraflardan biri kazanırken, diğeri kaybetmekte ve taraflar arasında savaş süreklilik kazanmaktadır. Başlangıçta kazanan taraf karlı gibi gözükse de kaybeden tarafın gelirindeki sürekli düşüş alım gücünü düşürmekte ve sonuçta talebin daralmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda kısa dönemde kar etmiş olan taraf, uzun dönemde zararlı hale gelmektedir. Böylece ortaklık ekonomisinde çıkar çatışması değil, çıkar paralelliği varsayımı esas alınacaktır (Akdemir, 1990:138).

1.4.2 Fırsat ve İmkân Eşitliği Varsayımı

Ortaklıklar fırsat ve imkân eşitliğinin sağlandığı bir ortamda kurulabilir ve gelişebilir. Rekabet de ancak fırsat ve imkân eşitliğinin bulunduğu bir yerde gerçekleşebilir. Bu nedenle, gelecekte devlete düşen görev, taraflar arasında bu var sayımın gerektirdiği ortamı hazırlamak olacaktır (Akdemir, 1990:138).

1.4.3 Nimet ve Külfet Eşitliği Varsayımı

Bir ekonomide, iktisadi faaliyetlere katılıp külfet yüklenenlere, katıldıkları külfet oranında karşılık verilmesi gerekir. İktisadi faaliyete katılıp külfeti yüklenenlerin hasıladan yeterince ve karşılıkları oranında yararlanmadıkları takdirde, tarafların serbest iradeleriyle işbirliği yapabilmeleri ve ortaklık kurabilmeleri mümkün değildir. Yani, üretimin külfetine katılanlar, hasılanın nimetinden hakları olan payı alamadıkları bir iktisadi ortamda piyasa mekanizması oluşamaz; piyasa tekellerin eline geçer. Bu nedenlerle gelecekte piyasa mekanizmasının oluşması ve piyasanın tekellerin eline geçmemesi için nimet külfet eşitliği var sayımı kabul edilecektir (Akdemir, 1990:139).

1.4.4 Mikro Düzeyde Serbestlik ve Makro Düzeyde Devlet Müdahalesi Varsayımı

İnsan kendi çıkarını düşünen ve bilen bir varlıktır. Ancak bunun için yetenek ve imkânlarını serbestçe kullanması gerekir. Bu nedenle ortaklık sisteminde, makro düzeyde üretime yönelik kararlara devlet tarafından müdahale edilmeyecek, iktisadi kurum ve kurallar, tarafların serbest irade ve rızalarıyla gerçekleşecektir. Birey istediği malı maliyetine katlanarak üretecek ve fiyatını kendisi belirleyecektir. Devlet mikro düzeyde kişisel kararları sınırlayacak biçimde herhangi bir engel koymayacaktır. Kararların sonunda doğacak kâr ve zarar bu düzeyde birey veya firmaya ait olacaktır. Devlet makro düzeyde yaptığı planlar ile yönlendirici politikaları belirleyecek ve müdahalesi ancak bu suretle olacaktır. Bu müdahalenin amacı toplumu teşkil eden birey, grup ve ortaklık çıkarlarının genel çıkar ile uyumunu sağlamak olacaktır. Kamusal kaynakları kullanmada imtiyazlara sahip birey ve kuruluşların bulunduğu bir ortamda teknelci eğilimlerin artması kaçınılmazdır. Bu sebeple her türlü imtiyaz kaldırılacaktır (Akdemir, 1990:139-140).

Ortaklık aşamasına, sayılan bu varsayımların gerçekleşmesi ile geçilecektir. Bu varsayımların yeterince sağlanamadığı günümüz toplumlarında, kurulmuş ortaklıkların iktisadi işlevleri sınırlı kalmakta ve tekelleşmeler zorunlu olmaktadır.

1.5 Ortaklık Ekonomisinin Özellikleri

Ortaklık ekonomisinde, devlet de dâhil her girdi işletmeye ortak olarak gireceğinden paylaşım basit, seri ve kolay yapılabilecektir. Bu nedenle ortaklık ekonomisinde girdilerin hasıladaki paylarını belirleyen “pay senetleri” çıkarılacaktır. Her pay sahibi hasıladaki payını belirleyen bu pay senetlerini dilediğine devredebilecektir. Bölüşüm bu suretle gerçekleşecek, el değiştirme basitleşecek ve taşıma külfeti olmayacaktır. Ortaklık ekonomisi, halka yaygın bir sermaye hareketine sahip olacaktır. Bu sistemde sermaye birikimi ortaklığa dayanacak böylece faizin oluşturduğu tekelleşmeler olmayacaktır. Veresiye ve faiz ile fiyatların yükselmesi yerine “siparişte önceden peşin ödeme ve dolayısıyla fiyattan indirme sistemi” esas alınacak ve böylece fiyatların düşmesi sağlanacaktır.

Ortaklık ekonomisi söz konusu bu üretim biçimleriyle mübadele aracı olarak günümüzün karşılıksız basılan para sistemi yerine paranın bir malı temsil etmesi gerektiği esastan hareketle mal senedi sistemini de ikame edecektir. Üreticinin ürettiği mallar, satış fiyatı ile kredilendirilerek piyasaya sürüldüğünde, karşılığı kadar mal senedi piyasaya girmiş

olacaktır. Böylece üretim karşılığı olmaksızın karşılıksız fazla senet piyasaya sürülemeyeceğinden fazla para basmanın da önüne geçilmiş ve sonuçta enflasyon da önlenmiş olacaktır. Bu dönemde mal senedi, mal karşılığı; para ise mal senedi rehin edilerek çıkarılacak ve “para=senet=mal” eşitliği geçerli olacaktır.

Ortaklık ekonomisinde kredi faizsiz olarak verilecek böylece maliyetlerin yükselmesi önlenecektir. Vergi yerine devletin genel hizmetten pay alması sistemi getirilecektir. Ortaklık ekonomisinde haksız rekabet kredi bütçeleri yapılması ve kredinin doğrudan üretici ve tüketiciye verilmesi suretiyle önlenmiş olacaktır. Müteşebbis bankalarla değil üretici veya tüketici ile anlaşması halinde kredi alabilecektir.

Ortaklık ekonomisinde yatırım sahipleri tekeller değil, halk olacaktır. Tekelleşmeden doğan yatırımlardaki dengesizlikler ortadan kalkacaktır. Piyasaya tekeller değil, bütün pay sahipleri girdiğinden liberal dönemin serbest piyasa ekonomisi yeniden kurulacaktır. Kredi çalışanlara verildiğinden tekelleşmeler artık olmayacaktır.

Ortaklık ekonomisinde sabit giderler bulunmadığından marjinal maliyet ile ortalama maliyet aynı olacaktır. Bu nedenle düşük kapasitelerle dahi çalışma imkanı daima mevcut olacak; üretimin birden durması veya ani iflaslar yerine faaliyetlerin yavaşlatılması hatta durdurulması cihetine gidilecek ve uygun şartlar oluştuğunda işletmeler tekrar devreye girebilecektir. Böylece stabil denge sağlanmış olacaktır.

Ortaklık ekonomisi, devleti ortak kabul ederek müdahale sistemini kaldırdığından rüşvete imkân vermeyecek, çalışana kredi sağladığından tam istihdamı temine edecek ayrıca krediyi mal karşılığı verdiği için enflasyona sebep olmayacaktır. Yine kredinin çalışana verilmesi sebebiyle aracı kârı düşecek ve bunun sonucu olarak da gelir dağılımındaki dengesizlik asgariye inecektir. Borçlanma yerine iştirak esas alınacağından iç ve dış borçlar sorunu kalkacak bunun bir sonucu olarak da az gelişmiş ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki fark kapanabilecektir (Akdemir, 1990:144-146).

2. ÇALIŞMA KREDİSİ

2.1 Para-Emek İlişkisi

Diğer canlılardan farklı olarak insan sosyal evrim yapacak şekilde yaratılmıştır. Ekonomi bakımından sosyal evrim, birlikte üretip ayrı ayrı tüketmedir. İnsanlık ekonomik evrimini 20.yüzyılda tamamlamıştır. Artık bugün kimse kendi ürettiğini tüketmemekte, ürettiğini satmakta, kendi tüketeceğini satın almaktadır.

Bugün yaşanan en temel sorun kimin neyi, nerde, ne zaman, ne ile, nasıl ve ne kadar üreteceğidir. Ve kimin neyi, nerde, ne zaman, ne ile, nasıl ve ne kadar tüketiceğidir. Bu sorunların birlikte çözülmesi gerekmektedir. Üretim olmadan tüketim olmayacağı gibi, tüketilmeyen mal da üretilmiş olmayacaktır.

Kim ve ne sorununu, kapitalistler sermaye, sosyalistler ise devlet tekeli ile çözmeye çalışmışlardır. Sorun makroda çözülmüş, ancak mikroda çözülememiştir. Çözülememesi normaldir, çünkü üreten ve tüketen ferttir. İhtiyaçlar ve imkânlar farklıdır. Çözümler de özeldir. İşte üçüncü bin yılın sorunu bu sorundur. Diğer tüm sorunlar, bu kim ve ne sorununun çözülemeyişinden ileri gelmektedir (Karagülle, 2012)

Ekonominin temel formülü şu şekildedir:

$$\text{Para} = \text{Fiyat} * \text{Mal} = \text{Ücret} * \text{Emek}.$$

Bir tarafta çalışan kişi çalışmasının karşılığında para almakta; bu (ücret*emek), diğer tarafta alınan para ile mağazaya giderek karşılığında mal almaktadır (fiyat*mal). Eğer bu ikisi birbirine eşit ise denge vardır, eğer ortada para kayboluyor ise denge yok demektir. Ekonominin hareket halinde olması dolaşması için bu dengenin korunması gerekmektedir. Elektrikte, anahtar devreyi kapattığında ışığın yanması gibi, ekonomide de bu eşitliğin sağlanması gerekmektedir. Paranın değişmesi; paranın artması veya eksilmesi ücretin veya fiyatın artması veya eksilmesi ile olmaktadır, emek ve mal sabit kalmaktadır. Bazen emek arttırılarak (işsiz insanlar çalıştırılarak) üretim artarak para değişimi hızlanmakta fakat bu sefer ücret sabit kalmaktadır.

Emeğin toplam emekten düşük olması durumunda işsizlik var demektir. Ücretleri arttırmadan para çoğaltıldığında yani emek arttırıldığında (işçi alındığında) işsizlik

kaldırılmış olacaktır. Ücretleri arttırmadan işçi alımı yapıldığından dolayı da enflasyon oluşmayacaktır. Burada emek arttığı için mal artmakta ve dolayısı ile fiyatlar artmadan sabit kalmış olmaktadır. Bir beldede işsiz varsa para verilerek kişilerin çalışması sağlanır ve işsizlik ortadan kalkmış olur. Formül gereği ücret sabit kaldığında para arttığı için emek de artmış olur. ($dP/P=dÜ/Ü+dE/E$) Burada en önemli nokta ülke içinde yeterli derecede paranın olmasıdır. Bunun için tam istihdam sağlanana kadar piyasaya para sürülmelidir. Tam istihdam sağlanana kadar fiyatlar artmaz, çünkü para ve mal beraber artmaktadır. ($F=P/M$) paranın mala bölümü sabit kaldığı için fiyat değişmemektedir.

Tam istihdam sağlandığında, mal artık artmayacak ve fiyatlar artarak enflasyon oluşmaya başlayacaktır. Burada dengeyi sağlayan piyasadaki para miktarıdır. Eğer para az ise işsizlik oluşmakta, çok ise de enflasyona sebep olmaktadır. Meselenin daha iyi anlaşılabilmesi için bir örnek vermek gerekirse; bir tarlaya az su verildiğinde verim düşük olmakta ve mahsul alınmamaktadır. Çok su verildiğinde ise fazla boy atmakta ve meyve vermemektedir. En iyi verim için yeterli suyun yani tam istihdamın sağlanması gerekmektedir. Aynı düşünce ile bakıldığında tarlanın bir tarafına çok, diğer tarafına da az su verildiğinde bir taraf kuruyacak diğer taraf ise çürümeye maruz kalacaktır. Eğer uygun yere para dağıtılmaz ise o zaman hem enflasyon oluşacak hem de işsizlik meydana gelecektir.

Para muhakkak üretime yani piyasada satılan mala verilmelidir. Eğer genel hizmete veya tüccara, verilirse üretim oluşmadığından para, enflasyon ve işsizliği meydana getirecektir. Ortaklık sisteminde, işçi çalışacak işveren bankaya borçlanacak ve banka ödemeyi işçiye yapacaktır. İşveren ne zaman ürettiği ürünü satarsa o zaman bankaya ödemesini yapacaktır. Böylece çıkarılan para, emek karşılığı olarak çıkarıldığından para, üretim ve emek dengesi sağlanmış olacaktır (Aksakal, 2013).

2.2 İşsizliğe Neden Olan Günümüz Uygulamaları

Bugün işsizliğin en önemli nedeni yukarıda etraflıca değinilmiş olan işçilik sisteminin uygulanmasıdır. İşletmelerin sağlıklı yürümesi için kişilerin işyerini benimsemesi ve oraya aidiyet duygusunun sağlanarak, işletmenin ayakta durması sağlanmalıdır. Kişiler az kazansa da, işletmede bir pay sahibi olduğu düşüncesi yerleştirilmeli ve işletmenin büyümesi ve ayakta tutularak devamı, emek veren kişiler tarafından sağlanmalıdır.

Günümüzde mevcut cari sistem nasıl çalışmaktadır? Bir işletme kurmak istendiğinde bankaya giderek kredi kullanılmaktadır. Bu kredi ile iş yeri kiralanarak/satın alınarak hammadde ve makineler alınır, üretim başlar, işçi bulunarak işletme açılır. Banka ile muhatap tek işletme sahibi olmaktadır ve işletmeye ait bütün riski sadece müteşebbis tek başına yüklenmektedir. Bütün işletmenin sabit giderleri, tek başına işletme sahibi tarafından karşılanmaktadır. Sürekli sabit giderler vardır ve çoğu defa bu sabit giderlere müteşebbis yetişememektedir. Çıkan ürün satılarak bankadan alınan kredi, faizli olarak ödenmektedir. Ödeme yaptıktan sonra kredi tekrar açılmaktadır. Eğer işler istenildiği gibi yürümez, satış olmaz ise banka cebri icra yolu ile fabrikaya el koyarak kişiyi borçlandırmakta ve fabrikaya el koyarak satılığa çıkarmaktadır. Fabrika satılarak banka faizini almakta, işletme başka bir büyük sermaye sahibine devredilmektedir. Burada kaybeden müteşebbis gibi gözükse de aslında tüm topluluktur. Çünkü bu süreçte işsizlik ortaya çıkmaktadır. İşletmedeki kâr zarar işletmede çalışan kişiler tarafından paylaşılmadığı için, tek kişi ezilmekte ve ona bağlı işletmede çalışan kişiler de işlerini kaybetmiş olmaktadır. Kazanan ise sadece banka olmaktadır.

Bu sistemde dayanma gücü olmayan küçük işletme sahibi ortadan kalkmaktadır. Küçük işletme sahibinin gider ve faizler ile ayakta kalması mümkün olmamaktadır. Burada banka büyük firmalara kredi vererek tekel sistemini desteklemiş olmaktadır.

İşletmelerin büyümesi, bazı olumsuzluklar oluşturmaktadır. Örneğin; küçük işletmelerde, işçi-işveren diyalogu daha yakındır. Küçük işletmelerde kabiliyetli işçi, işveren tarafından kaybedilmek istenmez. Bundan dolayı kişinin kabiliyeti ön plandadır, kabiliyeti değerlendirilmiş olmaktadır. Büyük işletmelerde, araçlar olmakta ve işçinin belli bir işyerine ait bir bağlılığı ve aidiyet duygusu oluşmamaktadır.

Sosyalizmde de sistem aynıdır. Fakat banka yerine, gücün devlette olması istenmektedir. Liberal sistemde olduğu gibi çalışsa da çalışmasa da alacağı ücret aynı olacağı için iş yerine ait bir bağlılık oluşmamaktadır. Burada karşımıza çıkan bir diğer sorun üretimde verimin sağlanamadığıdır. Ayrıca piyasada para olmasına rağmen üretim az olduğu için, ürün azlığı nedeniyle kuyruklar oluşmaktadır.

Bugün işletmeler bankadan aldıkları krediyi ödeyemedikleri için icraya maruz kalmakta ve işletme kapatılarak yok pahasına satılmaktadır. Bu suretle fabrika sahibi ve işçinin işine

son verilerek işsizlik oluşturulmakta ve toplum zarara uğratılmaktadır. Ayrıca bugün işçiye grev, işverene lokavt yap denilerek işletmenin karına zararına bakılmaksızın sabit ücret ile işletme zarara uğratılmaktadır. İşletmenin stokları eriyene kadar işletme sahibi ayakta durmakta, fakat stoklar bittiğinde dayanma gücü biten işletme sahibi işletmeyi ya kapatmakta ya da işçiye karşılığı olmayan yüksek ücret ödeyerek büyük sermaye sahiplerine devretmek zorunda kalmaktadır. Böylece tekel sisteme gidişin önü açılmış olmaktadır.

İşletmenin dikkat etmesi gereken en önemli nokta, stoktaki malların beraber düşüp, beraber yükselmesini sağlayarak üretimde dengeyi korumaktır. Serbest piyasa malın değerinin düşmesi ve yükselmesi o ürüne ihtiyacın olup olmadığının bir göstergesidir. Müteşebbis mal hareketlerini takip ederek o ürüne ihtiyaç olup olmadığını tespit edebilecek ve planlamasını ona göre yapacaktır. Bugün bu sistem olmadığı için, her çeşit üründe enflasyon yaşanmaktadır. İhtiyaçlar gerçek olarak tespit edilemediği için de emek ve hammadde zarar etmiş olmaktadır. Üretilen bazı mallar, piyasada karşılığını bulamadığı için bazen yok edilmek suretiyle toplum zarara/israfa uğratılmaktadır. Gerçek olarak ihtiyacın belirlenmesi ve üretimin ona göre yapılması ile emek ve hammadde israfının önüne geçilebilecektir.

Ürünlerin serbest piyasada takibi için ve hareketlerin somut bir şekilde görülebilmesi için küçük büyük demeden her şeyin yazılması gereken bir muhasebe sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Böylece her şeyin günlük olarak takibi sağlanmış olacaktır. İşletmeye ait üretilen malların fiyatları ile oynanarak ürünlerin değerinin altına satılmasına engel olacak bir matematik formül ile ana ve yan ürünler dengesi korunmalıdır (Karagülle, 2011).

2.3 İşsizlik Sorununa Yeni Bir Çözüm Önerisi

Çözüm olarak işçinin çalışıp kâr edeceği, işyerine hizmeti ve emeği ile orayı benimseyip sahip çıkacağı bir düşüncenin hâkim olacağı bir sistem oluşturulmalıdır. Bunun için işçilik sisteminden, işletmeye ortaklık sistemine geçilmelidir.

Üretim faktörleri olan tesis, emek, ilk madde (hammadde, sermaye) ve genel hizmetler (depolama, nakliye, tanıtım, sigorta, güvenlik, muhasebe vs.) bir araya gelerek üretimi yapılacak ürün üzerinden oransal olarak yaptıkları serbest anlaşma ile paylaşımı gerçekleştirirler. Emek sahipleri diğer faktörler gibi ortak olarak katıldıkları işletmeyi

sahiplenerek verimli çalışacak ve üretimin artmasını sağlayacaklardır. Sabit giderler olmadığından düşük kapasitelerde dahi çalışma imkânı olacak üretimin birden durması veya iflaslar yerine faaliyetlerin hatta durdurulması cihetine gidilecek ve uygun şartlar oluştuğunda işletmeler tekrar devreye girebilecektir. Bu sayede işletmelerin kapanması ile oluşan işsizliğin önüne geçilecektir.

Çalışma kredisi, çalışanların mesleki odalardan almış oldukları mesleki derecelerine göre (usta, kalfa, çırak vs.) ayrı ayrı belirlenmiş olan bir bedel olup çalıştıkları günler karşılığında çalışanların ücretleri, kamuya ait bir banka tarafından ödenerek işletme borçlandırılacaktır. Üretim yapıldıktan sonra ürünlerin satışı gerçekleştiği zaman işletme, kredisini kapatacaktır. Kredinin vadesi üretilen ürünün satış zamanı olup kredinin geri ödemesinin gerçekleşmemesi durumunda cebri icra uygulanmamakta sadece işletmenin borçlanma ehliyeti elinden alınmaktadır. Kredi ödendiğinde borçlanma ehliyeti yeniden oluşmaktadır.

Çalışma kredisi ile işletme sermayesi sıkıntısı çeken firmalar bu sıkıntıdan kurtulacak, sermaye sıkıntısı nedeni ile yetenekli, bilgili birçok girişimci üretim yapabilecek firmalar kurabilecek ve sermaye halka yaygın bir hal alacaktır.

Verilen kredi ile emek harekete geçirilip üretim yapılacağından piyasaya çıkan para, mal karşılığı olacaktır. Aynı oranda artan para ve mal nedeniyle enflasyon oluşmayacaktır. İşçinin payını artırmak için işçiyi patronu ile pazarlık yapacak hâle getirmek gerekir. Bunun gerçekleşmesi için; tüm işçiler sigortalı hale getirilir, “prim ödmeden herkes sigortalı” olur. İşçi işe gitmediği zaman işsizlik sigortasından para almakta ve kıt kanaat olsa da geçinebilmektedir. Bu uygulama işçiyi işverenin karşısında güçlü yapmaktadır. İşçinin işveren karşısında güçlü olması için ikinci araç “faizsiz çalışma kredisi”dir. Her işçiye kendi emeği kadar ve ham maddesi kadar bir faizsiz çalışma kredisi tanınır ve istediği işverenin yanında çalışır. Parayı alır, işveren borçlanır. Böylece işçi işverenin yanına geldiği zaman “faizsiz çalışma kredisi”ni getirmiş olur.

İşveren sadece bilgisi dolayısıyla işverendir. İşçi çalıştırırsa kredisi faizsiz olarak kendiliğinden gelmektedir. Bu işçiyi patronunun karşısında güçlü kılmaktadır. Bir diğer önemli nokta vergidir. Vergi kişilerden ve kazançtan değil, işletmelerden alınır. Kişi işyerinde aldığı miktardan vergi ödemeyecektir. Vergi işletmenin cirosundan

ödenecektir. Böylece vergi mükellefiyetinden kurtulmuş olan işçi, işveren karşısında daha güçlüdür.

Nihayet, işçi iş yapsın yapmasın çalışma kredisini korur, artırdığı kadar artırır. Oysa işveren iş yapmadığı zaman, kredisini erken kapatmadığı zaman kredisi azalır, işverenlik ehliyetinde düşüklük meydana gelir. Yani işçi çalışmadığı zaman zararda değildir. Oysa işveren çalışmadığı zaman zarardadır. Dolayısıyla işveren işçiye muhtaç durumdadır. Böylece işçiler serbest pazarlıkla ücretlerini arttırabilecekler ve refah içinde yaşayacaklardır.

İşçilerin durumunu böylece devlet sadece hukuk yoluyla düzelterektedir. İşverenler de verimli çalışma yarışı içine girecekler sermaye değil, işi bilme yarışta işletmeleri ileri götürecektir. İşletmeler, sermaye bulma derdinde olmayacak, işçi bulma derdine düşeceklerdir (Süleyman Karagülle, İstanbul, 17-19 Mart 2014, kişisel görüşme).

2.4 Ücretler ile Fiyatlar Arasındaki Dengenin Bozulmasının Nedenleri

Faizli sistem ücret-fiyat arasındaki dengeyi bozmaktadır. Faiz parayı halktan alarak zenginlerin elinde toplamakta ve böylece halkın elindeki satın alma gücü azaldığından üretilen mallar satılamamaktadır. Mallar satılamayınca üreticiler yeni mal üretememekte ve bu durumun sonunda krizler meydana gelmektedir.

Gelir vergisi de fiyatla ücret arasındaki dengeyi bozmaktadır. Gelir vergisi, verginin tüccar ile devlet arasında bölüşülmesidir. Devlet kendi payına düşen nakdi harcar, ancak kâr eden sermaye kârını biriktirir. Bu da piyasadan parayı çeker, tüketicinin elinden satın alma gücü alınmış olur. Halk piyasadan mal alamaz, mal satılamaz, böylece üretici de artık mal üretemez konuma gelir.

Ücret ile fiyat arasındaki dengeyi bozan önemli bir husus da, kârın nakitte artış olarak hesaplanmasıdır. Verginin nakit olarak alınmasıdır. Para piyasada dolanır, böylece üretim ve tüketim olur. Para piyasadan çekilirse halka ücret ödenemez, mallar da satın alınmaz ve böylece denge bozulur.

Dengeyi bozan nedenlerden bir diğeri de gerek özel sektörün, gerekse de devletin lüks yatırım yapmasıdır. Bu durumda halkın ürettiği mal satın alınmamış; böylece ücret ve fiyat

arasındaki dengeyi bozulmuş olur (Süleyman Karagülle, İstanbul, 17-19 Mart 2014, kişisel görüşme).

2.5 Ücret ile Fiyat Arasındaki Denge Nasıl Sağlanacaktır?

Tüketiciye faizsiz ön ödemeli sipariş kredisi verilmelidir. Üreticiye yani emeğe, faizsiz “çalışma kredisi” verilmeli ve işveren borçlandırılmalıdır. Ayrıca hammadde kredisi de verilmelidir. Genel sosyal güvenlik kurulmalı giderleri kamu gelirlerinden yani vergiden karşılanmalıdır. İşverenle çalışan arasına devlet girmemeli devlet tarafından fiyatlara müdahale edilmemelidir. Ekonominin temel kuralı ücret ve fiyatların serbest olmasıdır. Her türlü müdahale, üretici ve tüketicilerin aleyhinedir. Önemli bir diğer husus, devlet tekelinin önlenmesidir. Bunun için faiz yasaklanmalı ve gelir vergisinin yerine sermaye vergisi alınmalıdır. Cebrî mali icralar kaldırılmalı, borçlular iflasa mahkûm edilerek borçlanma ehliyetinden yoksun bırakılmalıdır. Ama malları ellerinden alınmamalıdır. Gümrükler ve kotalar gibi her türlü ekonomik müdahaleler ortadan kalkmalıdır. Bir ülkede üretilen malın gümrüksüz olarak başka bir ülkede tüketilmesi sağlanmalıdır. Bunu zorlaştıran gümrük benzeri vergi ve muamelelere son verilmelidir. Yeryüzü bütün insanların ortak malıdır. Üretim, emek ve toprak ile birlikte elde edilir. Çalışmayanların, hatta çalışmayanların da sosyal güvenliği sağlanmalıdır. Çalışmayanların da ortak üründen kira payı alma hakları vardır.

Bugün mevcut sistemde tam istihdamın sağlanamayacağı ön kabulü vardır. Böylece istenilen oranda bir işsizlik oluşturulmaktadır. İnsanlar da işsiz kalma korkusu oluşturularak işini kaybetmeme endişesi ile insanların çalışmada devamlılığı sağlanmaktadır. Fazla üretilmiş olan malların fiyatları düşürmemek için bu malların ucuza satılmaması adına üretimi düşürmekte ve sistem kendi refahı uğruna bilinçli olarak mallar eriyene kadar işsizlik meydana getirilmektedir.

Yapılması gereken halkın kooperatifler şeklinde organize edilmesi ve küçük işletmelerin, büyük işletmelerle yarışır hale getirilmesidir. Büyük işletmelerin de tekel oluşturmaları önlenerek, arz ve talep kanunları eksiksiz çalıştırılmalıdır. Bunun için karşılıksız faiz parasının yerine mal karşılığı para çıkarılmalı paradan gelir vergisi yerine üretimden pay, ürün olarak alınmalıdır. Gelir vergisi yerine sermaye vergisi alınmalıdır.

İstihdam sorununun tam olarak çözülebilmesi için emek üzerinde biraz daha durulması gerekmektedir. Yeryüzü imkânları sınırlıdır. Yeryüzüne gelen güneş enerjisi de sınırlıdır. Sınırlı olan bu imkânların azami verimle değerlendirilmesi gerekmektedir. Boşa akıp giden sular olmamalıdır. Ağaç yaprakları dökülüp çürümemelidir. Su, elektrik olmalı; yaprak, yem olmalıdır. Emeğin de bu imkânlardan en çok yararlanacak şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir (Süleyman Karagülle, İstanbul, 17-19 Mart 2014, kişisel görüşme).

3. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNİN ORTAKLIK SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ²⁵

Avrupa İstihdam Stratejisi'nin bazı maddelerinin ortaklık sistemi ve çalışma kredisi açısından değerlendirildiği bu bölümde, bu teorinin mimarlarından Süleyman Karagülle ile AİS'in belli başlı bazı hedefleri yorumlanmış, eksik yönleri dile getirilerek çalışma kredisine göre bu ilkelerin nasıl olması gerektiği konuları ele alınmıştır.

Sosyal standartlar düşürülmeksizin ekonomik büyüme:

Sosyal standartlar konusu ortaklık sisteminde konusunu refah olarak adlandırmaktayız. Sosyal standart, refahın düşürülmeden ekonomide büyüme gerçekleşmesi demektir. Öncelikle bu hedefin doğru olup olmadığının incelenmesi gerekir.

Nüfusun çok, iş yerlerinin ise buna oranla daha az olduğu durumlarda, toplumun nüfusu daha da çoğaltmak yerine, daha fazla yatırıma yönlendirmesi gerekmektedir. Eğer istihdam alanları fazla fakat çalışan sayısı az ise, bu durumda nüfus artışı desteklenmelidir. Bu nedenle ilk duruma imar, diğerine ise refah denilmektedir. Refah düzeyinin yüksek olması halinde nüfus artmalı, işsizlik varsa da imar yapılmalıdır. İşte burada yatırım ile üretim arasında dengenin kurulması gerekmektedir. Bu denge halk tarafından kurulmaktadır. Halk üretim veya yatırım yapıp yapmayacağına kendisi karar vermelidir. Halk mevcut duruma göre isterse on, isterse bir çocuk yetiştirir, ancak buna kendisi karar vermelidir. Bu aşamada halkın bu kararı nasıl vereceği sorusu ön plana çıkmaktadır.

Ortaklık sisteminde halk ürettiklerini depoya vererek, karşılığında belge almaktadır. Ya da bina yapıp komisyoncuya vererek belge almaktadır. Yani halkın eline üretilen mal geçer,

²⁵ Süleyman Karagülle, İstanbul, 17-19 Mart 2014, kişisel görüşme.

onun belgesi kendisine verilir. Bu belgede ibraz edilen malı satarak, böylelikle ailesinin ihtiyaçlarını karşılaması mümkün olmaktadır. Yapılan üretim karşılığında kişiye tüketim kredisi verilmektedir.

Üretim alanında ücretler serbest ve krediler sınırlıdır. İşveren-işçi arasındaki ücretlere müdahale söz konusu olmamaktadır. Ancak, inşaat sektöründe sabit ücret verilmektedir. Burada amaç, mikroda halkı serbest bırakarak, makroda devlet planlamasının sağlanmasıdır. Alanlar sınırlı olmadığından, işsizlik diye bir sorun gündeme gelmemektedir. Yatırım konusunda sonsuz imkanlar bulunmaktadır.

Rekabet gücünün artırılması:

Tekelleşmenin olduğu yerde rekabet gücünün artırılmasından söz etmek mümkün değildir. Rekabet gücünün artırılması için firmaların çoğaltılması ve eşit olarak yarışmaları gerekmektedir. Firmaları eşit olarak yarıştırmak için:

- 1- Sermaye sorununun çözülerek, herkese iş kurma imkânı sağlanmalıdır.
- 2- Ortak depolar yaparak, depolama sorunu ortadan kaldırılmalıdır. Burada bir defaya mahsus bir fark ücret alınmaktadır.
- 3- Nakliye sorunu da ortadan kaldırılmalıdır. Küçük müteşebbisler nakliye masrafları yüzünden mallarını uzağa sevk edemediklerinden, uzak bölgelerle ticaret yapacak müteşebbisler oluşmamaktadır. Mallar belirli bir çevrede kalarak satılamamaktadır. Depolamada da olduğu gibi bir defaya mahsus nakliye ücreti talep edilmektedir. Nakliye ücreti ise mesafeye göre değil, bir defalık sabit bir oranla tespit edilmektedir.

Yukarıda zikredilen sorunlar çözülmediği takdirde, firmalar büyüyememekte ve belli başlı bazı güçlü firmalar tekelleşmektedir. Bugünkü sistemde firmalar muhasebe, avukatlık, güvenlik gibi ek ücretleri karşılayamadıklarından çalışanlarını kayıtdışı çalıştırmak durumunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla kaçak çalışmaya yönelmektedirler. Ancak ortaklık sisteminde kooperatifler kurularak genel hizmet verilmektedir. 25 tane olan genel hizmeti kooperatiflerce verilmektedir. Bunun için üretimden bir defaya mahsus oransal bir pay alınmaktadır. Çalışma kredisinin verilebilmesi için, işletmelerin ve işçilerin kooperatifleşmeleri gerekmektedir. Banka, kooperatifler aracılığıyla işletmelere kredi vermektedir. Banka kooperatifin senetlerini alıp satacaktır. Bu şekilde gerçek manada rekabet gücü, tekelleşme olmadan sağlanacaktır.

İşgücünün kalitesinin, bilgi ve eğitim düzeyinin yükseltilmesi:

Bugünkü sistemde küçük firmalar kontrol mekanizmasını devreye sokamamaktadır. Ürettikleri malı kontrol edecek elemanları bulunmadığından, kontrol yapamamaktadır. Bundan dolayı, küçük firmaların ürettikleri mallar piyasada tutunamamaktadır. Adları duyulmadığından, piyasada satış yapamamaktadırlar. Kooperatif olarak genel hizmet çerçevesinde bu sorun çözülmektedir. Kooperatiflerin kontrolörleri sayesinde, kooperatif ortaklarından ürettikleri malın bu kontrolörlerce test ettirmeleri beklenmekte ve kontrolörlerden geçen mallar sonrasında üreticiden sorumluluğun kalkması sağlanmaktadır. Her mal depoya konmamakta, sadece kontrolden geçen ürünler depoya konulmaktadır. Bu şekilde üretici sorumluluktan kurtularak, kontrolör sorumluluğu üstlenmektedir. Böylece kaliteli malların üretilmesine imkân sağlanmış olmaktadır. Kontrolden geçen ve sıkıntısız olan mallar için pay alındığından, kontrolör izin de vermeye çalışmaktadır. Ancak izni verirken her ürünün kalitesine göre etiket verilmektedir. Her ürün çok kaliteli iddiası olmamakta, mallar derecelerine göre sınıflanmaktadır. Kontrolör standarda onay vermektedir. Bu şekilde o ürünü satın almak isteyen kişi, o ürünün hangi kalitede olduğunu bilerek o malı satın almaktadır.

Burada dayanışma ortaklığı kurulmaktadır. Kooperatif ortağı kişileri yetiştirmektedir. Mesela sıva ustası yaparak, işletmeden ustayı yetiştirmesi beklenmektedir. Ancak sıva ustası, sıvayı düzgün yapamamışsa sorumlu olan kooperatif olmaktadır. Kişiden, sorumlu olan işletmeye yetiştirdiği usta için bir pay verilmektedir. Bu yüzden o işletme, aynı zamanda usta da yetiştirmek istemektedir. Sadece usta yetiştirdiği takdirde bu payı alabilmektedir. Ancak bu ustanın yetiştirilmesinden kendisi sorumludur. Kooperatif olarak ustaya bir tane çırak yetiştirdiğinde, ikramiye verilmektedir. Böylece ustalar çıraklarının en iyi şekilde yetişmeleri için gayret göstermektedir. Bunun dışında çırak yetiştirme ehliyeti verilen en az on tane çırak yetiştiren usta, çırakları yetiştiren ustaların başına getirilmektedir. Çünkü ustaya, usta yetiştirme ehliyetini birilerinin vermesi gerekmektedir. Bunlar da çırak yetiştirmemekte, çırak yetiştirenleri yetiştirmiş olmaktadır. Çırak yetiştiren ustaları yetiştiren ustalara da, çırak yetiştiren ustalara verilen paydan pay verilmektedir. Böylece kaliteli işgücünün yetişmesine imkân tanınmış olmaktadır. Bu sistemde usta ikramiyeden pay almak için çırak yetiştirirken, bu yetişenlerin zararlarından ehliyeti verenler olarak kendileri mesul olacağından, kişilerin yetişmelerine çok önem verilmektedir. Böylece bir denge kurulmaktadır. Bugünkü sistemde ise ustalar, çıraklarını ilerde kendilerine rakip olmamaları için yetiştirmemekteler.

İşçilerin serbest dolaşımının sağlanması:

Bir ülkede yaşayan her birey, herhangi bir ayrıma tabii tutulmadan, iş hayatına girebilmelidir. Bunun için herhangi bir ön şart olmamalıdır. Kişi istediği yerde iş yapabilmelidir; bunun o ülkenin ekonomik yapısına, istihdam piyasasına bir zararı olmayacaktır. Serbest rekabet mevcut olduğundan, o ülkede yaşayan, çalışan insanlar, iş yaşamına girme konusunda diğer insanlardan daha fazla şansa sahip olacaklardır. Çünkü çalışmak için ülkeye gelen yabancılar genelde ihtisas sahibi olmayan kimselerdir. Kaliteli doktorların olduğu bir yerde kimse yabancı doktorlara gitmeyecektir. Eğer böyle bir durum varsa, bunun sebebi yetmişmiş elemanın kalitesizliğidir. Bu nedenle dışarıdan ülkeye gelen işgücü, gelinen yerdeki istihdam piyasasını olumsuz etkilemeyecektir. Aksine rekabet ortamı oluşacağından, mevcut kötü işgücünün de kalitesinin artırmasını sağlayacaktır.

Türkiye örneğine bakacak olursak, Türkiye’de bu dışarıdan gelen insanların çalışabilmeleri için sigortalanmaları gerekmektedir. Çünkü bu insanların gelmiş oldukları ülkedeki sigorta sistemleriyle bizim sigorta sistemlerimiz uyuşmamaktadır. Onların gelirleri az olabilir. Bunun için onlara has bir kooperatif kurulmalıdır. Onlar bu kooperatife ortak olurlar ve bu kooperatif onları sigortalı yapar ve kooperatife pay verilir. Burada vurgulanması gereken önemli nokta şudur: Serbest dolaşım hiçbir ekonomiye zarar vermeyecektir. Aksi bir iddia kapitalizmin uydurduğu bir iddiadır. Ünlü Amerikan iktisatçı Paul Samuelson, gümrük uygulayan bir ülkeye gümrük uygulanmadığı takdirde bile gümrük uygulamayan ülkenin kazançlı olacağını söylemiştir. İşçilikte de durum böyledir. İşçiler gelip çalıştığında kazançlı olan onları çalıştıran ülkeler, firmalar olur. İşçi 100 liralık üretim yaptığında, 100 liralık da sermayeyi çalıştırmış olmaktadır. Dışarıdan gelen işgücü ülke içindeki istihdamı etkilememektedir. Eğer dışarıdan işçi gelirse, ülke içindeki işsizler de iş bulabileceklerdir.

Cinsiyete dayalı ayrımcılık:

Cinsiyete dayalı ayrımcılık sorunu da yine kredi ile çözülmektedir. İşletmeye kredisi verilmesi için işletmenin sadece kadın işçi çalıştırması gerekmektedir. Kadınları çalıştırırsa firmalara kredi verilmektedir. Hafif işlerde, kadınların çalışabileceği işlerde erkek çalıştırılmayacak sadece kadın çalıştırılacaktır. Yalnız kadınların çalıştırılacağı hafif işlerde erkek çalıştırılması yasaklanmamakla birlikte, erkekler de aynı iş için çalışıyorlarsa, çalıştıran işletmelere kredi verilmemektedir. Daha sonra kadınların çalıştırılacağı bu işlerin zorunlu işler olmaması gerekmektedir. Kadınların devamlı işe gelme zorunlulukları

bulunmamalıdır. Evde yaptığı işlerden arta kalan zamanlarını işe gelerek değerlendirebilmelidir. Kadınların mecburi çalışması kaldırılmaktadır ve kadınların çalışacağı iş yerleri evlerine yakın yapılmaktadır. Böylece kadınlara pozitif ayrımcılık uygulanmakta, kadınlar iş bularak onların iş yapabileceği yerlerde erkekler harcanmamış olmaktadır.

Kadınlarla erkeklerin yaratılışları aynı değildir. Eğer kadınlar da erkeklerin yapacağı işleri yaparsa, bu durumda onlara kredi verilmemektedir. Eğitim hususunda cinsiyetler arası herhangi bir ayırım yapılmamaktadır. Ancak kadının çalışmak zorunda olmadığı işler vardır. Kadın için mecburi çalışma yoktur. Kadınların mecburi çalışma durumu olmadığından, kadının erkeklerin çalıştığı bir yerde yönetici olması halinde yönetici olarak kimse bulunmayabilir. İnsanların eşit olması kadına her türlü işin verilebileceği, çocuğa her türlü işin verilebileceği anlamına gelmemektedir. İşte eşitlik olmaz; iş bölümü olur. Çalışmada oraya en uygun kişi kimse, o kişi yönetici yapılır. Ancak haklar konusunda her insan eşittir.

Herkese doğal bir hak olarak çalışma kredisi verilmektedir. İşsizlik bütçesi %3 olarak belirlendiğinde, işsizlik oranı % 3'lerde olduğu takdirde gelirden bir sıkıntı olmayacaktır. Ancak işsizlik oranı % 6'lara çıktığında gelirden bir daralma yaşanacağından işsizlikte yükselme olmayacaktır, çünkü işsizlerin gelirleri düşecektir.

Kısmi süreli çalışma koşullarının düzenlenmesi:

Kısmi süreli çalışma düzenlemesi, sadece kamu için söz konusu olmaktadır. Firmalar isterlerse işçilerini kısmi süreli çalıştırırlar, isterlerse sürekli çalıştırırlar. Devlet buna müdahale etmemektedir. Ancak işçi ile işveren dengeye getirildiği için çalışma saatlerine müdahale edilmemektedir. İşçi isterse günde 10 saat, isterse 5 saat çalışabilmektedir. Kredi işçiye verildiği için işçi, işveren ile eşit konumdadır. İşletmeye gittiğinde kredisini de götürmektedir. Ancak kamuda durum farklıdır. Sırf istihdam oranlarını düşürmek için, para akışının sağlanması için insanlar kamuda çalıştırılmaktadırlar. Çünkü iş verilmediği takdirde, o kişiler işsiz olacaklardır, ancak bu şekilde de kamu kurumlarında iş yapmayan yığınlar oluşmaktadır. Bu insanlar aynı zamanda bürokrasiyi de artırarak, çoğu zaman vatandaşa sıkıntı da oluşturabilmektedirler. Bunu önlemek için şu önlem getirilmektedir. Bu atıl işgücünün sigortası yaptırılarak, aynen çalışmışlar gibi sigorta primleri ödenmektedir. Bu kişilere süresiz izin de verilmektedir. Kredi bedelleri resmi ücret

üzerinden ödenerek onların piyasada iş yapmaları teşvik edilir. Sigortası ödenen bu kişiler istedikleri zaman geri gelebileceklerdir. Ancak geldiklerinde faizsiz olarak verilmiş olan krediyi ödemek durumundadırlar. Krediyi geri getirmek şartıyla tekrar işlerine dönebilmektedirler. Kişinin sadece aldığı krediyi dışarıda değerlendirmesi beklenmektedir. Bu krediyi değerlendiremediğinde de o kişi zor durumda kalmayacaktır.

Çalışma saatlerinin azaltılması:

Ortaklık sisteminde, çalışma saatlerinin azaltılması gibi bir düzenleme bulunmamaktadır. Vatandaşların çalışma saatlerinin azaltılması gibi bir beklentimiz olmadığı gibi aksine kişinin daha fazla çalışması beklenmektedir. Burada çalışanın kendi sağlığına dikkat etmesi gerekmektedir. Sağlığı çalışmasına müsait değilse, kişiye kredi verilmemekte ve emekli yapılmaktadır. Kaç saat çalıştığına müdahale edilmemektedir. Ancak kişiye en fazla on saatlik kredi verilmektedir. Kişi kredisiz olarak çalışıyorsa bu duruma karışılmamaktadır. Kimse normal geçimini temin ettikten sonra 12 saat, 14 saat çalışmayacaktır. Çalışıyorsa eğer bir ihtiyaçtan ötürü çalışmaktadır. Borcu olmayan kişi uzun süreler çalışmayacaktır. Bu nedenle işçiye istediği kadar çalışma imkânı sunulmakta, ne kadar çalışacağına, kaç saat çalışacağına karışılmamaktadır.

KOBİ'lerin bünyesinde yeni iş olanaklarının oluşturulması:

KOBİ'ler kendi başlarına iş yapmakta zorlandıklarından kooperatif kurulmaktadır. Bu kooperatif bünyesinde ortaklık işletmesi kurulmakta, o işletmeye 25 genel hizmet verilerek KOBİ'lerin faaliyet göstermelerine imkân tanınmaktadır. Zaten genel olarak önermiş olduğumuz sistem KOBİ'leri yaşatma sistemidir.

Ekonomik büyümeyi daha çok istihdam odaklı hale getirmek:

Ekonomik büyümeyi tarif etmek gerekirse, büyüme nüfus ile toprağın çarpımıyla elde edilmektedir, yani nüfusun doğrudan doğruya kendi sayısı ile değil, ortalama ömrüyle çarpımıdır. Kaliteli insan demek, ortalama ömrü uzun olan insan demektir. Dolayısıyla ortalama ömür ile nüfus sayısının çarpımı ekonomik büyümeyi teşkil etmektedir. Toprakta da sadece toprağın büyüklüğü değil, kullanılabilir alan baz alınmaktadır. Bir kişinin bir tarlada çalıştığı zaman bir insanı kaç gün geçindirebileceği sorusuna “gün bölü saat” denilmektedir. Bir saatlik çalışmanın bir insanı kaç gün geçindireceği sorusu, o toprağın imarını göstermektedir. Toprakla o ülkedeki gün saatinin çarpımı, o memleketin büyüklüğünü vermektedir. Kaliteli, imarlı toprak ile eğitilmiş insan sayısının çarpımı,

büyükölük olarak ortaya çıkmaktadır ve ekonominin hedefi bu büyükölüğü sağlamaktır. Bu noktada denge sağlamak için iki faktörü de aynı oranda büyötmek gerekmektedir.

Dolaylı işçilik maliyetlerini azaltmak:

Ortaklık sisteminde ücretin haricinde hiçbir şey istenmemekte ve işverene yüklenilmemektedir. Masraflar kooperatifler bünyesinde oluşturulan ortak fondan karşılanmaktadır. Bu nedenle ücretler sabit tutulmaktadır. İşçi genel hizmeti yaparken ne kadar pay alıyorsa, genel hizmette de o kadar saat çalıştırılmaktadır. İşçinin kooperatif bünyesinde ne kadar çalışacağı, kooperatif tarafından belirlenmekte ve sabit tutulmaktadır. Aynı zamanda giderler de buna göre belirlenmekte ve hizmet de ona göre ayarlanmaktadır. Dolaylı işçilik maliyetlerini azaltmak demek bu hizmetleri de azaltmak anlamına gelmektedir. O halde hizmetleri belli bir sınırdaki tutmak gerekmektedir. Sınır ise maksimum seviyede tutulmalıdır.

Yaşlı işçiler, işsiz kadınlar, uzun süreli işsizlere yönelik tedbirler almak:

Ortaklık sisteminde çalışmadığı için işsiz kalanlara, kooperatif bünyesinde sigortalama yapılmaktadır. Çalışamayacak durumda olanlar, beyanat verdikleri takdirde kendilerine çalışma kredisi yerine, işsizlik kredisi yani işsizlik payı verilmektedir. Hastalıktan dolayı çalışamayacak durumda olanlar da bu paya ortaklırlar. Bu pay kooperatif tarafından karşılanmaktadır. Hastaların tedavi masraflarını da kooperatif hiç ücret almamak kaydıyla üstlenmektedir. Hem işsizlik payından faydalanıp aynı zamanda sağlık yardımından faydalanılmasını önlemek amacıyla, kişilere bu iki kredi aynı anda verilmemektedir. İşsizlere verilen pay, bu % 3 veya %5 olabilir, sabit olduğu için, işsizlerin oranı bu seviyeyi geçtiğinde, kişi başına düşen pay da azalmaktadır. Alacakları payın azalmaması için insanlar çalışmaya yönelmektedir. İşsizlik payı ortaklık sisteminde sosyal bir hak olarak telakki edilmektedir. Devlet tarafından işsizlik oranına ilişkin bir hedef belirlenir. Mesela bu oran %2 olarak belirlendiğinde, çalışan işçilerden işsizlik sigortası için %2 oranında bir kesinti uygulanır. Bu da demektir: 100 işçi kadar iki işçi çalışmıyorsa çalışanlar kadar ücret alabilecektir. Ancak çalışmayan sayısı artarsa, alınacak pay da doğal olarak azalacaktır. Kısmi malullük konusunda ise, malul olanı çalıştırana fazla kredi verilmektedir. Ortaklık sisteminde çalışanlar tarafından sigorta primi ödenmemektedir. Çalışana yaşına, tahsiline, kabiliyetine göre kendi çalıştığıının kredisi verilmektedir. Malul olanlar hafif işlerde çalıştırılmaktadır, böylece sağlam insanların yapmayacağı işler, bu kişilerce yapılmış olmaktadır.

Bir iş arama gayretini ortadan kaldırma boyutuna vordırmayacak ölçüde sosyal koruma sistemlerinin etkinliğini maksimum düzeye ulaştırılması:

Sosyal yardım hususunda kişiye eğer çalışma kredisi verilmişse sosyal yardım yapılmamaktadır. Kişi eğer çalışmak istemezse ancak o takdirde sosyal yardım yapılabilmektedir. Bunun amacı kişiyi çalışmaya teşvik etmektir. İnsanlar çalışmak istemeyip sosyal yardımlardan faydalanmayı tercih etmeleri durumunda buna müdahil olunmamakta, ancak oranların hedeflenen işsizlik seviyesini aşması halinde alınan pay bu nispette düşük olmaktadır. Makroda denge kurulmakta, mikroda ise kişiler tercihlerinde serbest bırakılmaktadır.

İşveren ile işçi arasındaki, yani işgücü arz ve talep edenler arasındaki enformasyon mekanizmalarının önemli ölçüde iyileştirilmesi:

Bu sorunun çözümü kooperatiflerle sağlanmaktadır. Kooperatiflere üye olan işçilerin sigortası, kooperatife üye oldukları sürece devam etmektedir. Bugün çoğu işçi, alacağı ücretten ziyade sigortalı olabilmek için çalışmaktadır. İşverenler de çoğu zaman çalıştırdıkları işçilerin sigorta primlerini ya düşük göstermekte, ya da kaçak işçi çalıştırmaktadırlar. Ancak kooperatif bünyesinde sigorta payları ne işverene ne de işçiye yüklenmediğinden insanlar meşru şekilde çalışma fırsatı elde edecekler, kayıt dışı istihdam ciddi anlamda ortadan kalkacaktır. Kooperatiflere üye olan işçiler, resmi ücret alacakları için kendileri hakkında gerekli olan her türlü mesleki bilgi(derecesi, resmi ücreti vs.), kooperatif bünyesinde hizmet veren işverenlere sunulmuş olacaktır.

Mal ve hizmet piyasalarını modernize etmek:

Bu da ancak kooperatiflerle gerçekleştirilebilir. Yani kooperatifleşme olunca ürünün kalitesinin artması söz konusudur. Çünkü kontrolörler tarafından mal depoya girmeden önce test edilir, uygun görüldüğü takdirde kalitesine göre ambarlara alınır. Ambarlama sistemiyle mallar ambara giriyor, mal senetleri çıkartılarak piyasaya sürülüyor. Mal dolaşmak zorunda kalmıyor. Bugünkü sistemde mal depoya giriyor, çıkıyor, kırılıyor vs. Hâlbuki bu sistemde mal ambara veriliyor bir yerde kalıyor, yerine kâğıt dolaşıyor ve en sonunda bakkala kâğıt gidiyor, o kâğıt kalkıyor nakliyeye veriliyor, nakliye de geliyor üreticiden mal alıyor ve tüketiciye götürüyor. Böylece nakliye ile depolama kaldırılmış oluyor. Nakliye ve depolamadan neşet eden piyasadaki bir sıkıntıyı ortadan kalkıyor. Kâğıt kolay dolaştığı için piyasa korunuyor.

İstihdam edilebilirliği artırmak; uzun dönem ve genç işsizliği ile mücadele:

Türkiye’de bugün yüzde 50’den fazla işsizlik vardır çünkü kadınların yarıdan fazlası çalışmamaktadır. Bu sorun yukarıda cinsiyet ayrımcılığı maddesinde anlatıldığı şekliyle çözüme kavuşturuluyor. Erkekler de öğrenci, asker, memur oldukları için çalışmıyorlar daha doğrusu üretime katkı sağlamıyorlar. Bu nedenle çalışarak okuma sistemini getiriyoruz. Öğretmenlere kredi verelim, öğretmenler iş yeri kursunlar; işveren olsunlar. Talebeler de çalışan olsunlar, yaz tatillerini kaldıralım, 4 senede mezun olacaklarına beş senede, altı senede mezun olsunlar. Bu şekilde 15 yaşın üstündeki hiçbir çocuk anne babasına yük olmasın. Bunu kooperatif kendi bünyesinde gerçekleştirebilir. Böyle iş yerleri kurarak öğrencilerin okumadıkları saatlerde onlara iş verebilir. Askerlik için de benzer bir durum söz konusudur. Askerliğin süresi söz gelimi iki, üç seneye yükseltilebilir. Bu iki senelik süre içerisinde askerler altı ay eğitim görürler. Diğer altı ayda görev yaparlar. Ama bir meslekte yetişerek üretim yaparlar. Ancak bu üretim sadece kendi tüketimi için olmalıdır, eğer kendi tüketimi için olmazsa sosyalizm meydana gelir. Mesela ordu, tarlayı ekebilir, çiftlik kurarak hayvancılıkla uğraşabilir. Kumaş dokuyarak, kendi elbiselerini imal edebilir. Kendi ihtiyacı olan her şeyi üretmelidir. Ancak bunları ticari faaliyet için değil kendi ihtiyacını karşılamak üzere yapmalıdır.

Bölgesel istihdam farklarının azaltılması:

Çalışmayanlar ve çalışamayanlar iki ayrı konudur. Çalışmak istemeyerek evde oturanlara çalışma kredisi kesilerek çalışma yardımı yapılmaktadır. Ancak bir de çalışamayanlar vardır. Yetimler, yaşlılar gibi. Engelliler burada diğer iki grubun içinde yer almaktadır. Engelli kişi, eğer genç ise yetimler kategorisinde, yaşlı ise yaşlılar kategorisi içerisinde değerlendirilmektedir. Varlıksız, yoksul, yardıma muhtaç olan bu insanlar, orta seviyeye getirilmeye çalışılır. Böylece sosyal dayanışma meydana getirilmektedir. Bugünkü sigorta sistemine benzer bir sistem. Ancak bugünkü sistem primli sistemdir. Bizim önerdiğimiz sistem ise prim esaslı bir sistem değildir. Vergiden bu insanlara bölüştürülerek pay verilmektedir. Bölüştürme yapılırken kademeler bulunmaktadır. Bu bölüştürme bucaklarda, illerde, ülkelerde ve insanlık genelinde yapılmaktadır. Bucak fakirleri, bucak yoksulları, il yetimleri, ülke emeklileri gibi kademeler vardır. İnsanlığın fakirleri ülkede zengin olabilirler. O zaman bu insanlar ülkeden pay almaz, insanlıktan pay alırlar. İnsanlığa göre paylar nüfusa göre bölüştürüleceği için geri kalmış ülke insanlarıyla gelişmiş ülke insanları arasında sosyal denge sağlanmaktadır. Bunun dışında elektrik işletmesi, devlet demiryolları işletmesi, hava yolları işletmesi, ilaç sanayi işletmesi, enerji

işletmeleri makro işletmelerdir. Böyle makro işletmeleri, devletler değil; devletlerarası kuruluşlar işletmektedir. Bu devletlerarası kuruluşlarda insanlar istihdam edilmektedirler. Bu insanların çalışma kredileri de devlet tarafından verilmektedir. Bu da mesela devlet demiryollarının insanlık tarafından inşa edilmesi anlamına gelmektedir. Böylece ülkeler arasındaki dengesizlik giderilmiş olmaktadır. Bölge içindeki dengesizliği ise ülke aynı usulle gidermektedir.

Gümrükler, vizeler gibi genel hizmetler bünyesinde saydığımız 25 konu işsizliğin kaynağıdır. Bu genel hizmetlerin devlet tarafından kooperatiflerce karşılanması gerekmektedir. Böyle olduğu takdirde işsizlik sorunu çok kısa bir süre içerisinde ortadan kalkacaktır. İstihdam oranları %97, %98 oranlarında seyredecektir.

Daha net anlaşılması açısından bir örnek verilecek olursa mesela mallar depoya kontrolörden sonra girdi. Kişinin bu malın akıbeti hakkındaki tüm defter, kitap maliyetleri kaldırılıyor. Depoya mal getirildiğinde, kontrolden geçirildikten sonra vergi orada alınmaktadır. Bu nedenle bugünkü irsaliyeler, daha doğrusu Maliye Bakanlığı'nın gelirler vergisi kısmı kaldırılıyor. Ülkemizde hiçbir işe yaramayan muhasebe kaldırılıyor. Devletin vergi maliyeti yüzde 25'tir. Maliye Bakanlığı'na aktarılan pay yüzde 25'tir. Bir o kadarını da firma veriyor. Devlet memuru kadar firmalar da çalıştırıyor. Bu sayede verilen verginin yüzde 50'si kazanılmaktadır. Ortak oluşturulan depo giderleri alınan vergi ile karşılanarak emeğin tamamı kazanılmaktadır.

Sosyal dışlanma ile mücadele:

Bugün bankalar sermaye sahiplerine kredi verdiği için ve bugünkü sistemde işletmeyi sermayenin kurması nedeniyle (kredi sadece büyük firmalara verilmektedir küçük firmalara kredi verilmemektedir) sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ancak önerdiğimiz sistemde herkesin kendi çalışma kredisi, sermayesi olduğundan ortaklık sistemi kurulacaktır. Küçük işletmeler de genel hizmetleri kooperatif bünyesinde alacağı için herkes kendi işini kurabilecektir. Sosyal dışlama gibi bir tutuma kimse girmeyecektir çünkü herkes üretime katkı sağlayacak, üretici değerli olacak ve bu değerden işletme sahibi faydalanmak isteyecektir.

SONUÇ

İşgücü piyasasında yaşanan yapısal değişimler sonucu istihdam piyasasını dengelemekte zorlanan gelişmiş ülkeler, 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol fiyatlarının artışından kaynaklanan krizin etkileriyle birlikte yüksek işsizlik gibi çok ciddi bir sorunla karşı karşıya kalmışlardır. Ekonomik kararların yanında siyasal ve sosyal sorunların da Birlik gündemine gelmesiyle işsizlik sorununa ortak bir çözüm arayışına gidilmiştir.

1987 yılında başlayan işsizlikle mücadele girişimlerine bakıldığında, ilk dönemlerde işsizlik; yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı bağlayıcı olmayan önlemlerin alındığı görülmektedir. Ortak para birimi olan Avro'ya geçiş için gerekli olan düşük enflasyon hedefi, Birlik içerisinde işsizlik sorununun uzun bir süre ertelenmesine neden olmuştur. Düşük enflasyon hedefine ulaşmış olan Avrupa Birliği 1990'lı yıllarda işsizlikle mücadele ve istihdam konularına ağırlık vermiştir.

Avrupa Birliği'nin işsizlikle mücadele konusundaki başlangıç aşaması olarak kabul edilen ve 1994 yılında yayınlanan "Büyüme, Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Hakkında Beyaz Kitap" ile birlikte işsizlikle mücadele sistemli hale getirilmiştir. Sonraki dönemlerde gerçekleştirilen zirvelerle, ortak bir strateji belgesi oluşturulmaya çalışılmıştır. Avrupa Birliği'nin ortak istihdam politikası, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin yürürlüğe girmesiyle uygulanabilmiştir. Çok çeşitli öneri ve önlemlerin yer aldığı bu strateji belgesinde yer alan hedeflere ilk beş yıllık süreç içinde uyulması amaçlansa da ilkeler üzerinde ciddi bir çalışma bu süre zarfında gerçekleştirilmemiştir.

Lüksemburg İstihdam Zirvesi ile birlikte üye ülkeler, AB düzeyindeki istihdam ve sosyal politika prensiplerini benimsemek ve ulusal düzenlemelerini asgari düzeyde bu kurallarla uyumlaştırmakla yükümlü olmuşlardır. Avrupa İstihdam Stratejisi, üye devletlerin istihdam politikalarında önceliklerin belirlenmesini sağlayan bir araçtır. Esas amaç "daha çok ve daha iyi işler" oluşturulması olarak belirlenmiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisi'ne 2000 yılında gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi ile somut hedefler yüklenmiştir. Ancak bu hedefler, sonraki zirvelerde revize edilmiştir. Belirlenmiş hedeflere ulaşmanın mümkün olmadığı görülerek bu hedefler daha aşağı seviyelere çekilmiştir.

2001 yılında %7,4 olan işsizlik oranı, 2003 yılında %8 civarında seyretmiş, 2010 yılı ortalarında ise bu oran %9,7'lere yükselmiştir. 2003 yılında işsiz sayısı 14 milyon civarındayken, 2014 yılı Şubat ayında bu sayı 26 milyona yükselmiştir.²⁶

AB ile ilişkileri, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'nın temelini oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde başlayan Türkiye'nin, o tarihten bu yana Avrupa Birliği'ne girmemiş olması dikkat çekicidir.

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde üyeliğe Türkiye'nin adaylığı tescil edilerek AB ile ilişkilerde yeni bir dönem başlamış, 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterince yerine getirmiş olduğu belirtilerek, üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar verilmiştir.

Ancak bugün gelinen noktada Avrupa Birliği siyasi bazı nedenleri gerekçe göstererek Türkiye'nin AB'ye girme konusunda şevkini, heyecanını kıırarak müzakere sürecini sonu görünmeyen bir yola sokmaktadır. Fasıllar üzerindeki müzakerelerin sadece ait oldukları müktesebat temelinde yürütülmesi AB'nin taahhütlerinin gereği olmasına rağmen müzakere süreci çeşitli nedenlerle ilerletilmemektedir.

Avrupa Birliği istihdam politikasının izlenmesi, Strateji kapsamında belirlenen hedeflerin uygulanabilmesi ve uygulama sonuçlarının izlenmesi açısından oldukça güzel bir yöntem olan Avrupa İstihdam Stratejisi, özellikle birinci gündemi olan işsizlikle mücadele konusunda pek başarılı olamamıştır. Birçok Avrupa ülkesinde işsizlik oranları sürekli bir artış eğilimine girmiştir. Stratejinin uygulanması ile kısa bir dönem başarı yakalanmış gibi görünse de yaşanan krizler, bu başarıları silip süpürmüştür. İstikrarlı ve büyüme hedefine ulaşabilen ekonomilerde işleyen Avrupa İstihdam Stratejisi, öngöremediği krizler karşısında çaresiz kalmıştır. Öncelediği politika alanlarında, kaydedilen oranlar ve rakamlar, beklentileri karşılayamadığını göstermiştir.

²⁶ Unemployment Statistics, February 2014, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics, (Erişim Tarihi: 01.04.2014)

Buna rağmen ülkemizde belirli bir istihdam stratejisi bulunmadığı için Avrupa İstihdam Stratejisi tecrübesinden faydalanılabilecektir. Ancak bu stratejinin ülkeleri istihdam piyasasında çok başarılı bir seviyeye yükselteceği beklentisi bir hayalperestliktir. Bize göre her ülkenin kendi iç dinamikleri bünyesinde, önceliklerini kendisi belirleyerek ulusal istihdam stratejisini oluşturması gerekmektedir.

Dış politikada stratejik tercihimiz olan Avrupa Birliği'nin, Türkiye'nin işsizlik sorununun çözümü noktasında sağlayacağı katkı, uzmanlık tezimizde bu konunun incelenmesi kanaatini oluşturmuştur. Medyada hemen hemen her gün çıkan haberlerde Avrupa Birliği'nin işsizlik sorunu ile baş edemediği, işsizlik oranlarının AB ülkelerinde rekor kırdığı, istihdam oranlarının istenilen düzeye ulaşmadığı haberlerine karşılık ülkemizde AB'nin tüm sorunları sihirli bir değnek aracılığıyla çözebileceği beklentisi, kafamızda oluşan paradoksun en bariz örneklerindedir. Avrupa Birliği'nin çok kapsamlı politika anlayışı, yüksek standartları, istihdam piyasasının gerçekten tüm hücrelerine kadar organize olabilmiş olması; hemen yanı başımızdaki bu Birlik'ten alacağımız çok fazla tecrübe olduğunu bize göstermektedir. Ancak bu tecrübeler olmazsa olmaz mıdır? Siyasi geleceğimizi bu tecrübeleri kendi mevzuatımıza aktarmak mı belirleyecektir? Tecrübelerden faydalanmak mı; yoksa tartışmadan, toplumsal yapımızı göz ardı ederek, müktesebatı olduğu gibi almak mı daha yararlı olacaktır?

Bu sorular bizi alternatif arayışlara yönlendirmiştir. Binlerce yıllık tarihi bir geçmişi olan imparatorluklar sefeli Türkiye Cumhuriyeti, kendi iç dinamikleri ile kendi sorunlarını çözebilecek kapasitededir. Tezde yeni bir paradigma olarak ele alınan "çalışma kredisi" de bu noktada bize ufuk verebilecek önemli çalışmalardan biridir. Tezde incelenen çalışma kredisi, tüm boyutlarıyla anlatılmasından ziyade tezin müellifi tarafından anlaşılmaya çalışılmış ve müellifçe anlaşıldığı kadarıyla aktarılmıştır. Tez konusu belirlerken amaç, ülkemizin en önemli gündem maddelerinden biri olan işsizlik sorununda, yeni önerilerin de var olduğunu ve bu öneriler doğrultusunda çalışmalar yapılabileceğini göstermek olmuştur. Sadece Avrupa Birliği'nin model alınmasıyla ülkemizde işsizlik sorununun tam anlamıyla çözülemeyeceği düşünülmektedir. Alternatif çözüm yollarını ülke gündemine getirmenin, bu ve buna benzer alternatiflerin tartışılmasının sağlanmasının ve ülkemiz için en uygun olanının ilmi tartışmalar neticesinde ortaya konulmasının önemli olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Akay H. ve Öztan E. (2005). *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*. İstanbul: Kitap Yayınevi
- Akdemir S. (1990). *Sosyal Denge 1. Devlet Yapısının Tarihi Seyri*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Ataman B.C. (1999). *İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma: Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye*. Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Ataman B.C. (2010, Aralık). *Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Biçerli M.K. (2004). *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Bulaç A. (2001). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. İstanbul: Feza Yayınları.
- Gündoğan N. ve Biçerli M. K. (2004, Eylül). *Çalışma Ekonomisi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Heywood A. (2007). *Siyaset*. Ankara: Adres Yayınları.
- İşğičok Ö. (2011, Kasım). *İstihdam ve İşsizlik*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Karagülle S. (2014, Şubat). *Adil Düzen'de Genel Hizmetler*. Medhal İlmî Araştırma Derneği Yayınları.
- Karagülle S. (1975). *İslam'da Denge: Para, Altın ve Gümüş*. İzmir: Akyol Neşriyat.
- Karagülle S. ve Akdemir S. (2012, Mayıs). *Yeni Anayasaya Geçiş Önerisi*. Medhal İlmî Araştırma Derneği Yayınları.
- Karluk S.R. (2011, Temmuz). *Avrupa Birliği Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları*. İstanbul: Beta Kitap.
- Murat S. ve Şahin L. (2011). *AB'ye Uyum Sürecinde Genç İşsizliği*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Özcüre G. (2010, Nisan). *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Rifkin J. (2010, Temmuz). *Avrupa Rüyası*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ülgener S. F. (1991). *Millî Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme*. İstanbul: Der Yayınları.

Tezler, Makaleler ve Raporlar

Akçeken E. (2003, Eylül). Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'deki Enformasyon Hizmetleri. Hacettepe Üniversitesi. *Yüksek Lisans Tezi*.

Aksakal S. (2013). Para Emek İlişkisi. *Akevler Makaleler*.

Aktürk B. (2009). Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde ve Türkiye'deki İşsizlik Sigortası Sistemi. *Yüksek Lisans Tezi*.

Ay S. (2012). Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*

Bekiroğlu C. (2010). Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi. *Yüksek Lisans Tezi*

Biçerli M.K. (2005, Kasım). Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı? *Çimento İşveren Dergisi*

Bozdağlıoğlu E.Y.U. (2008). Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları. *Sosyal Bilimler Dergisi*.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2013, Nisan) 2012 Yılı Faaliyet Raporu.

Eser B. Y. ve Terzi H. (2008, Ocak-Haziran). Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*.

Güney A. (2009). İşsizlik: Nedenler, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri. *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*.

Gürsel M.K. ve Önüt L.B. (2009, Aralık). Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısına Egemen Olan İlkeler. *Amme İdaresi Dergisi*.

İşık V. ve Bülbül O.G. (2012, Temmuz-Ağustos-Eylül). Dünyada İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları. *İstihdam'da 3 İ Dergisi*.

Karabulut A. (2007). Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği. *İŞ-KUR Uzmanlık Tezi*.

Karagülle S. (2011). Tüketici Hakları ve Ücret Fiyat Dengesi. *Akevler Makaleler*.

Karagülle S. (2012). Uygarlaşma. *Akevler Makaleler*.

Kasalak M. A. (2007). Avrupa Birliği'ndeki İstihdam Stratejileri ile Türkiye'deki İstihdam Stratejilerinin Ekonomik Anlamda Karşılaştırılması. *Yüksek Lisans Tezi*.

Kesici M.R. ve Selamoğlu A. (2005, Haziran). Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm. *"İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*.

Korkmaz A. ve Öztürk M. ve Korkut G. (2012, Temmuz-Ağustos-Eylül). İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı. *İstihdam'da 3 İ Dergisi*.

Korkmaz. A. et al., (2012, Ekim). İşsizlikle Mücadelede Uygulanan Aktif Emek Piyasası Politikaları: Genel Olarak Dünyada ve Türkiye'de. *Dayanışma Dergisi*.

Özen Ş. O. (2013). Türkiye'de İstihdam Açısından AB Katılım Öncesi Mali Yardımları. *Yüksek Lisans Tezi*.

Sezen G. et al. (2010, Mayıs). Phillips Eğrisinin Dönemsel Analizler ile Türkiye Ekonomisine Uygulanabilirliği. *13.İktisat Öğrencileri Kongresi*.

Şahin L. (2007). Türkiye İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri ve İşsizlik Sorunu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*.

Tekin A. (2008). Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları. Ankara: *Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu*.

Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu. (Ekim, 2013). Avrupa Komisyonu. Brüksel.

Türkiye'de İyi İşler. (Kasım, 2013). Kalkınma Bakanlığı ve Dünya Bankası.

Uşen Ş. (2007). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları. *Çalışma ve Toplum Dergisi*.

Uşun E. (2004). Avrupa Birliği'nde İşsizlikle Mücadele. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*.

İnternet

AB'ye Genel Bakış. Avrupa Birliği Bakanlığı.

http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf. (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2013).

Avrupa Birliği Tarihçesi. KKTC Başbakanlık AB Koordinasyon Merkezi. (2006).. <http://www.eucoordination.org/tarihce.html>. (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2013)

Avrupa Birliğinin Tarihçesi. (2013, Temmuz). Avrupa Birliği Bakanlığı. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105>. (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2013).

Baykal S. Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği'nde Yetki. 2013. <http://www.vabpro.org/Portals/0/sunumlar/Lizbon%20Antlasmas%C4%B1%20Sonras%C4%B1%20Avrupa%20Briliginde%20Yetki%20-%20Senem%20Baykal.pdf>. (Erişim Tarihi:01.04.2014)

Committee of the Regions. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_en.htm. (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2013)

Erhan Ç. Avrupa Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi. http://web.nevsehir.edu.tr/iysdosya/AB_Tarihsel_Gelisim.PPT. (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2013).

İlerleme Raporları, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>, (Erişim Tarihi: 10.03.2014)

İnsan Hakları Evrensel Beyannameşi,
<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>. (Erişim Tarihi: 29.11.2013)

Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum. (2014, Şubat). Avrupa Birliği Bakanlığı.
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1>. (Erişim Tarihi: 28.02.2014).

Tanım ve Kavramlar,
http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2012/turkce/metaveri/tanim/index.html. (Erişim Tarihi: 29.11.2013).

TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, 2013,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16015>. (Erişim Tarihi: 06.03.2014)

Türkiye-AB İlişkileri. (2011, Ocak). Avrupa Birliği Bakanlığı.
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=4>. (Erişim Tarihi: 27.02.2014.)

Türkiye-AB İlişkileri. (2011). Dışişleri Bakanlığı. <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerine-genel-bakis.tr.mfa>. (Erişim Tarihi: 27.02.2014).

Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf Sayfa:14,41. (Erişim tarihi: 10.03.2014)

Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri. (2011). Maliye Bakanlığı.
<http://www.maliye.gov.tr/EADD%20alma%20Platformu/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/T%C3%BCrkiye'de%20%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%20Piyasas%C4%B1%20Sorunlar%C4%B1%20ve%20%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%20%C3%96nerileri.pdf>. (Erişim Tarihi: 04.03.2014).

Unemployment Statistics, February 2014,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics. (Erişim Tarihi: 25.03.2014)