

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİNİN
AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNE
UYUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sefa KARAGÖZ

Enstitü Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Enstitü Bilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Sosyal Siyaset

Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr.Cihan SELEK ÖZ

TEMMUZ – 2017

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİNİN
AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNE
UYUMU**

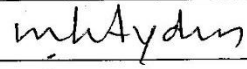
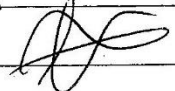
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sefa KARAGÖZ

Enstitü Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Enstitü Bilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Sosyal Siyaset

“Bu tez 03.07/2017 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / ~~Oyçokluğu~~ ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Mustafa Kemal AYDIN	BAŞARILI	
Doç. Dr. Fatime GÜNEŞ	BAŞARILI	
Yrd. Doç. Dr. Cihan SELEK ÖZ	BAŞARILI	



SAKARYA
ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisinin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 133 sayfalık kısmına ilişkin *Sakarya Üniversitesi Lisansüstü Yönetmeliği Madde 28* uyarınca aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 16/06/2017 tarihinde Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından şahsıma iletilen *Turnitin* intihal tespit programı raporuna göre tezimin benzerlik oranı % 19'tur.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1) Kaynakça hariç
- 2) Alıntılar dahil
- 3) 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.


Sefa KARAGÖZ
16.06.2017

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı – Soyadı	: Sefa Karagöz
Öğrenci Numarası	: Y146005011
Ana Bilim Dalı	: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı	: Çalışma Ekonomisi ve Sosyal Siyaset
Statüsü	: ☒ Y. Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora

Yrd. Doç. Dr. Cihan SELEK ÖZ
16.06.2017



ÖNSÖZ

Bu tezin yazım aşamasında, çalışmamı sahiplenerek titizlikle takip eden, bana göre ‘Hoca’ kelimesinin manasının hakkını veren nadir akademisyenlerden biri olan, çok değerli danışmanım Yrd. Doç. Dr. Cihan SELEK ÖZ’e karşılığı ödenemeyecek katkı ve emekleri için içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Çalışmam sırasında bana verdikleri destekten ötürü değerli arkadaşlarım Muhammet COŞTAN’a ve Sezgin UYSAL’a teşekkür ederim. Ayrıca savunma sınavı jüri üyeleri Prof. Dr. Mustafa Kemal AYDIN ve Doç. Dr. Fatime GÜNEŞ’le birlikte, lisans ve yüksek lisans dönemi boyunca derslerinde bulunduğum ve birlikte çalışma fırsatı bulduğum çok kıymetli hocalarıma da teşekkür ederim. Son olarak bugünlere gelmeme vesile olan, emeğini hiçbir zaman hiçbir şekilde ödeyemeyeceğim başta annem ve babam olmak üzere, kardeşlerime ve bana güvenip destek olan herkese şükranlarımı sunarım.

Sefa KARAGÖZ
04.07.2017

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	V
TABLO LİSTESİ	VII
ÖZET.....	IX
SUMMARY	X
GİRİŞ	1
1.BÖLÜM: AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ	4
1.1.Avrupa İşgücü Piyasalarına Tarihsel Bir Bakış	4
1.1.1. 1990'lara Kadar Avrupa İşgücü Piyasalarının Durumu	5
1.1.2.1990'lı Yıllarda AB İşgücü Piyasalarının Durumu	16
1.1.3.2000'li Yıllarda AB İşgücü Piyasalarının Durumu	18
1.2.Avrupa İstihdam Stratejisinin Tarihsel Gelişimi	21
1.2.1.Maastrich Antlaşması	21
1.2.2.Beyaz Kitap	22
1.2.3.Essen Zirvesi.....	23
1.2.4.Madrid Zirvesi	25
1.2.5.Dublin Zirvesi.....	25
1.2.6.Amsterdam Antlaşması	26
1.2.7.Lüksemburg Zirvesi.....	28
1.3.Avrupa İstihdam Stratejisinin Kurumsal Bileşenleri	29
1.4.Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Esasları	30
1.4.1.İstihdam Edilebilirliğin Artırılması	31

1.4.2.Yeni Bir Girişimcilik Kùltürü Oluşturmak.....	31
1.4.3.Firmaların ve Çalışanların Adaptasyonunu Teşvik Etmek.....	31
1.4.4.Fırsat Eşitliği Politikalarını Güçlendirmek.....	32
1.5.Avrupa İştihadam Stratejisi’nin Uygulama Yöntemi	32
1.6.Avrupa İştihadam Stratejisinin Mali Kaynakları	35
1.6.1.Avrupa Sosyal Fonu	35
1.6.2.Küreselleşmeye Bağlı Uyum Fonu.....	38
1.6.3.Mikro Finansman Araçları.....	39
1.6.4.Katılım Öncesi Yardımlar.....	39
1.7.2000’li Yıllarda Avrupa İştihadam Stratejisi	40
1.7.1.Lizbon Zirvesi.....	40
1.7.2.Stockholm Zirvesi.....	42
1.7.3.Barcelona Zirvesi.....	42
1.7.4.Ara Değerlendirme(2005-2008)	43
1.7.5.Sonuç Değerlendirmesi.....	45
1.8.Avrupa 2020 Stratejisi	45
1.8.1.Avrupa 2020 Stratejisinin Öncelikleri	46
1.8.1.1.Akıllı Büyüme	47
1.8.1.2.Sürdürülebilir Büyüme	47
1.8.1.3.Kapsayıcı Büyüme	47
1.8.2.Avrupa 2020 Stratejisinin Hedefleri	48
1.8.3.Avrupa 2020 Stratejisinin Günümüzdeki Durumu	50
2.BÖLÜM: TÜRKİYE ULUSAL İşTİHDAM STRATEJİSİ	54

2.1.Türkiye İşgücü Piyasalarının Analizi.....	54
2.2.Ulusal İstihdam Stratejisinin Tarihsel Gelişimi	59
2.3.Ulusal İstihdam Stratejisinin Politika Çerçevesi.....	62
2.3.1.İstikrarlı ve Yüksek Büyümenin Sağlanması	62
2.3.2.Büyümenin İstihdam Etkisinin Artırılması.....	63
2.3.3.Kayıt Dışılığın Azaltılması	63
2.4.Ulusal İstihdam Stratejisinin Temel Hedef ve İlkeleri.....	64
2.5.Ulusal İstihdam Stratejisinin Temel Politika Eksenleri ve Hedefleri	65
2.5.1.Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi	65
2.5.2.İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması	67
2.5.3.Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması.....	69
2.5.4.İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi	71
2.6.Ulusal İstihdam Stratejisi Sektör Stratejileri ve Hedefleri.....	73
2.6.1.Bilişim Sektörü	73
2.6.2.Finans Sektörü	74
2.6.3.İnşaat Sektörü	74
2.6.4.Sağlık Sektörü.....	75
2.6.5.Tarım Sektörü	75
2.6.6.Tekstil ve Hazır Giyim Sektörü	76
2.6.7.Turizm Sektörü	77
2.7.Ulusal İstihdam Stratejisinin İzleme, Değerlendirme ve Koordinasyonu.....	77
2.8.Ulusal İstihdam Stratejisinin Günümüzdeki Durumu	78
2.8.1.Genel Hedeflerin Günümüzdeki Durumu.....	79

2.8.2.Temel Politika Eksenleri Kapsamındaki Hedeflerin Günümüzdeki Durumu	80
2.8.3.Sektör Stratejileri Kapsamındaki Hedeflerin Günümüzdeki Durumu	83
3.BÖLÜM: TÜRKİYE ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİNİN AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNE UYUMU	87
3.1.UİS Politika Çerçevesinin AİS'e Uyumu	93
3.2.UİS İlkelerinin AİS'e Uyumu	96
3.3.UİS Temel Politika Eksenlerinin AİS'e Uyumu	99
3.4.UİS Sektör Stratejilerinin AİS'e Uyumu	104
3.5.UİS Hedeflerinin AİS'e Uyumu	105
3.6.AB ve Türkiye'nin Temel İşgücü Piyasası Göstergelerinin Karşılaştırması	106
3.7.Türkiye'nin AB'ye Uyum Kapsamında Aldığı Mali Destekler	110
SONUÇ	113
KAYNAKÇA	119
ÖZGEÇMİŞ	134

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİPP	: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
AKY	: Açık Koordinasyon Yöntemi
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
ASDD	: Aile ve Sosyal Destek Danışmanı
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
ASPB	: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BEPG	: Broad Economic Policy Guedlines
CCM	: Classic Community Method
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EaSI	: İstihdam ve Sosyal Yenilik Programı
ECOFIN	: Economic and Financial Affairs Council
EGF	: European Globalisation Adjustment Fund
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HBÖ	: Hayat Boyu Öğrenme
ILO	: International Labour Organisation
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
İKO	: İşgücüne Katılım Oranı
İR	: İlerleme Raporu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
MYK	: Mesleki Yeterlilik Kurumu
OECD	: The Organisation for Economic Co-operation and Development
OHAL	: Olağanüstü Hal
PISA	: Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu
UIS : Ulusal İstihdam Stratejisi
UP : Ulusal Program
UYÇ : Ulusal Yeterlilik Çerçevesi



TABLO LİSTESİ

Tablo 1	:1920-1939 Arası ABD ve Avrupa'nın Önde Gelen Ekonomilerinde İşsizlik Oranları (yüzde).....7
Tablo 2	:1950-1980 Arası AB(9)'de İşsizlik Rakamları (ortalama-yüzde).....12
Tablo 3	:AB(12)'de 1980'li Yıllardaki İşsizlik Rakamları (ortalama-yüzde).....13
Tablo 4	:1990'larda AB(15)'de işsizlik oranları (yüzde).....17
Tablo 5	:2000'li Yıllarda AB(27)'de İş Gücü Piyasalarının Durumu.....18
Tablo 6	:2008 Krizi Sonrası AB(28)'de İşsizlik Rakamları(yüzde).....20
Tablo 7	:Avrupa Sosyal Fonu 2014-2020 Bütçesi ve Ülkeler Bazında Dağıtılan Fon Miktarı.....37
Tablo 8	:IPA II Kapsamında 2014-2020 Periyodu İçin Ülkelere Ayrılan Fonlar(Euro).....40
Tablo 9	:Avrupa 2020 Hedeflerinin AB Bazındaki Durumu 51
Tablo 10	:Avrupa 2020 Hedeflerinin AB Ülkeleri Bazındaki Durumu.....52
Tablo 11	:1923-1999 Yılları Arası Türkiye'de İşsizlik Oranları (yüzde).....56
Tablo 12	:2000 Sonrası Yıllarda Türkiye'de İşsizlik (yüzde).....58
Tablo 13	:2010'lu Yılların İşsizlik Rakamlarının UİS Hedefi Kapsamında Değerlendirilmesi (yüzde).....79
Tablo 14	:2010'lu Yılların İstihdam Rakamlarının UİS Hedefi Kapsamında Değerlendirilmesi (yüzde).....79
Tablo 15	:2010'lu Yılların Tarım Dışı Kayıt Dışı İstihdam Oranlarının UİS Hedefi Kapsamında Değerlendirilmesi (yüzde).....80
Tablo 16	:AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye'de 2016 İşsizlik Oranları (yüzde).....107
Tablo 17	:AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye'de 2016 İstihdam Oranları (yüzde)...107
Tablo 18	:AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye'de 2016 İşgücüne Katılım Oranları (yüzde).....108
Tablo 19	:AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye'de 2016 Yılı Kadın İstihdam Oranları (yüzde).....108

Tablo 20	:AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye’de 2016 Yılı Kadınların İşgücüne Katılım Oranları (yüzde).....	109
Tablo 21	:AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye’de 2016 Yılı Genç İşsizlik Oranları (yüzde).....	110
Tablo 22	:Türkiye’ye Tahsis Edilen IPA I’ın Bileşenlere Göre Dağılımı.....	111
Tablo 23	:Türkiye’ye Tahsil Edilen IPA II’nin Dağılımı (milyar avro).....	112



Tezin Başlığı: Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisinin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyum

Tezin Yazarı: Sefa KARAGÖZ

Danışman: Yrd.Doç.Dr.Cihan SELEK ÖZ

Kabul Tarihi: 03.07.2017

Sayfa Sayısı: x(ön kısım) + 133 (tez)

Anabilimdalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Bilimdalı : Çalışma Ekonomisi ve Sosyal Siyaset

Avrupa, henüz bir birlik aşamasında değilken işsizlik sorunuyla uğraşmaya başlamış ve uzun yıllar bu problemin üstesinden gelememiştir. İşsizlik problemi gün geçtikçe daha da derinleşmiş hem Avrupa’da meydana gelen krizlerin hem de küreselleşme gibi ekonomik ve sosyal dönüşümlerinde etkisiyle kronik hale gelmiştir. 1950’lerde Avrupa’da başlayan birlik olma girişimleri uzun yıllar devam etmiş ve Avrupa Birliği(AB) bugünkü halini almıştır. Avrupa’da Birlik düzeyinde uygulanan sınırlı sayıda ki politikalardan biri de istihdam politikasıdır. Bu politika kapsamında kronik hale gelen işsizliğe çözüm olması amacıyla istihdamı artırarak işsizliği azaltmak fikrine dayalı aktif işgücü politikalarından oluşan Avrupa İstihdam Stratejisi(AİS) ortaya konulmuştur. Böylelikle Birlik düzeyinde istihdam konusunda emredici olmayan fakat üye ve aday ülkeler için ortak politikalar içeren bir strateji ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de ise işsizlik 1960’larda sorun olmaya başlamış ve gerek Dünya’da gerekse Türkiye’de meydana gelen krizlerin etkisiyle kronik hale gelmiştir. Türkiye’nin AB ile ilişkileri 1959’da Avrupa Ekonomik Topluluğu’na adaylık başvurusu ile başlamış ve 1999’da AB adaylığının onaylanmasıyla yeni bir boyuta taşınmıştır. Türkiye’nin hala devam etmekte olan AB’ye uyum süreci de bu tarihte başlamış ve istihdam dâhil birçok konuda uyum çalışmaları yapılmıştır. Bu kapsamda Türkiye’nin işsizlik sorununa çözüm olması ve işgücü piyasası politikalarının AİS’e uyumlu olması için ulusal bir istihdam stratejisi yapma gereğinden hareketle Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi(UİS) ortaya konulmuştur.

Bu çalışmada Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisinin, Avrupa İstihdam Stratejisine uyumu, Katılım Ortaklığı Belgeleri(KOB), Ulusal Programlar (UP) ve İlerleme Raporları(İR) ile birlikte AİS kapsamında yer alan antlaşmalar ve Avrupa 2020 Stratejisi de dâhil olmak üzere, Türkiye’nin AB’ye uyum kapsamında referans aldığı belgeler kullanılıp karşılaştırma yapılarak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ulusal İstihdam Stratejisi, Avrupa İstihdam Stratejisi, Türkiye-AB Uyum

Title of Thesis: The Compliance of The Turkey National Employment Strategy With The European Employment Strategy

Author: Sefa KARAGÖZ

Supervisor: Assist.Prof.Cihan SELEK ÖZ

Date of Acceptance: 03.07.2017

Number of Pages: x(pre text) + 133(main body)

Department: Labour Economics and Industrial Relations

Subfield : Labour Economics and Social Policy

Before the EU was established, the Europe had begun to struggle with the unemployment problem and they had been unable to overcome this problem for many years. The unemployment problem had become more complicated day by day. Moreover, due to both the crises in Europe and economic and social transformations such as globalization, the problem had become chronic. In 1950s, the attempts that started in Europe to become a union had continued for many years and the European Union (EU) took its present form. The employment policy is one of the few policies in Europe that are implemented at the union level. Within this policy, the European Employment Strategy (EES) which is based on active labor policies was introduced to resolve the chronic unemployment problem by increasing the employment and reducing the unemployment. Thus, a strategy which is not imperative about the unemployment in the union and has common policies for member and candidate countries has emerged.

Unemployment started to be a problem in Turkey in 1960s and it became chronic due to crisis that occurred in both Turkey and the World. Turkey's relationship with the Europe begun in 1959 with Turkey's application for nomination to the European Economic Community and ve in 1999, and was moved to a new dimension as Turkey's EU nomination was approved. Turkey's ongoing process of harmonization with the EU has started on this date and since that date, many harmonization studies including the employment have been carried out. In this context, the Turkey National Employment Strategy was introduced to resolve the unemployment problem of Turkey and in order to make Turkey's labor market policies compatible with the EES.

In this study, the compliance of the Turkey National Employment Strategy with the European Employment Strategy, Accession Partnership Documents (APD), National Programmes for the Adoption of the Acquis (NPAA), and Regular Progress Reports (RPG) along with the agreements within the scope of EES including the Europe 2020 Strategy, were discussed by the favor of documents which were taken as reference by Turkey for the process of harmonization with the EU.

Keywords: National Employment Strategy, European Employment Strategy, EU harmonization process on Turkey

GİRİŞ

İşsizlik, dünya üzerinde çok yönlü etkisi olan bir olgudur. Kimi zaman ortaya çıkış nedenine ve yerine bağlı olarak uluslar üstü etkilerde ortaya çıkarmaktadır. Bu uluslar üstü etki, ülkelerin birbirleriyle olan ilişkilerinden kaynaklanmasının yanında birbirleriyle ilişkisi olmayan ülkeleri de dolaylı olarak etkilemektedir. Çünkü küreselleşmenin çok hızlı gelişmiş olması ve dünyanın artık küresel bir köy olduğu gerçeğinden hareketle birbiriyle ilişkisi olmayan hiçbir ülkenin olmadığını söylemek mümkündür. Kısacası işsizlik, oransal olarak farklı ülkelerde farklı seviyelerde olsa bile küresel bir sorundur.

İşsizlik sorununa çözüm olması amacıyla birçok politika geliştirilmiştir. Bu politikalar aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları olarak kategorize edilmektedir. Fakat bu politikaların uygulanış biçimleri ve hedef kitleleri ülkelerin sosyoekonomik durumlarına göre çeşitlilik göstermektedir. Avrupa Birliği(AB) çeşitli alanlarda birlikte hareket eden ve ortak politikalar çerçevesinde bir işleyiş mekanizmasına sahip olan 28 ülkeyi içinde barındıran bir birleşim olarak, ülkelerin ayrı ayrı işgücü piyasası politikaları uygulamasının zorluğunu tecrübe etmiş ve birlik düzeyinde işsizliğe çözüm olmadığını anlamıştır. İlk defa AB düzeyinde istihdam politikaları geliştirilmesi fikrini ortaya atan Jacques Delors'un Büyüme, Rekabet ve İstihdam konulu Beyaz Kitabıyla başlayan ortak istihdam politikaları geliştirilmesi süreci Avrupa İstihdam Stratejisinin(AİS) ortaya çıkışıyla ivme kazanmış ve bugün hala uygulanmakta olan –AİS'in tamamlayıcısı olan- Avrupa 2020 Stratejisinin oluşturulmasıyla yeni bir boyuta taşınmıştır.

AİS, ana fikri istihdam yaratarak işsizliği azaltmak olan ve aktif işgücü piyasası politikalarından oluşan bir stratejidir. Bir strateji metni halini alması yaklaşık 10 yıl sürmüştür. Tarihsel gelişiminde zirveler ve antlaşmalar önemli bir yere sahiptir. AİS'in temel esasları istihdam edilebilirliğin artırılması, yeni bir girişimcilik kültürü oluşturmak, firmaların ve çalışanların adaptasyonunu teşvik etmek ve fırsat eşitliği politikalarını güçlendirmektir. Uygulama yöntemi ise emredici olmayıp yumuşak hukuka (soft-law) dayanan ve karşılıklı öğrenmeyi içeren Açık Koordinasyon Yöntemidir(AKY). Mali kaynakları Avrupa Sosyal Fonu, Küreselleşmeye Bağlı Uyum

Fonu, Katılım Öncesi Yardımlar ve Mikro Kredi Uygulamalarıdır. Avrupa 2020 Stratejisi ise AİS'in hedeflerine ulaşamaması sonucunda, 2010 yılında bu stratejinin tamamlayıcısı olarak oluşturulmuştur. Bu strateji 2020 yılına kadar Avrupa ekonomisini, bilgi temelli bir ekonomiye dönüştürmeyi hedeflemekte ve Akıllı Büyüme, Sürdürülebilir Büyüme ve Kapsayıcı Büyüme olmak üzere üç önceliğe yer vermektedir.

Türkiye'nin 1959'da başlayan AB ile ilişkileri 1999'da adaylığının onaylanmasıyla birlikte yeni bir boyuta ulaşmış ve AB'ye uyum çalışmaları da bu tarihten itibaren başlamıştır. Bu kapsamda AB'nin işgücü piyasaları için uygulamaya koyduğu AİS'e uyum sağlamak kaçınılmaz olmuş ve Türkiye 2009 yılında AİS'e uyumlu ulusal bir istihdam stratejisi yapma çalışmalarına başlamıştır. 2012 yılında taslak metin taraflara sunulmuş ve Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi(UİS) 2014 yılında Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. UİS'in üç politika çerçevesi ve altı tanede ilkesi vardır. UİS'in dört temel politika eksenini eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması ve istihdam sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesidir. Ayrıca UİS'te, esnek olan ya da gelecekte esnekliğinin yüksek olma olasılığı fazla olan sektörler arasından yedi sektöre yönelik strateji belirlenmiştir. Temel politika eksenleri ve sektör stratejileri kapsamında ayrı ayrı hedeflerde belirlenmiştir. Bunların yanında UİS üçer yılı kapsayan eylem planlarıyla uygulamaya koyulmaktadır. Bu eylem planlarının ilki olan 2014-2016 yıllarını kapsayan birinci eylem planı uygulanmakta ve ikincisi hazırlık aşamasındadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Avrupa işgücü piyasalarının 1929 krizinden itibaren analizi yapılmaya çalışılmış ve bu kapsamda krizlere, küreselleşme ve neoliberalizm gibi konulara da değinilmiştir. Daha sonra AİS tüm detaylarıyla incelenmiş, ardından Avrupa 2020 Stratejisi incelenerek hedefler bağlamında günümüzdeki durumu değerlendirilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren işgücü piyasalarının analizi yapılmış bu kapsamda ülkede gerçekleşen krizlere kısaca değinilmiştir. Daha sonra Türkiye'nin UİS'i bütün detaylarıyla incelenmiş ve ardından hedefler bağlamında günümüzdeki durumu değerlendirilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise UİS'in AİS'e uyumu değerlendirilmiş ve ardından Türkiye'nin ve AB(28) ülkelerinin temel işgücü göstergeleri, AB(28) ortalamasına göre değerlendirilmiştir. Son olarak Türkiye'nin AB'ye uyum kapsamında aldığı mali yardımlar IPA I ve IPA II (Katılım Öncesi Mali Yardımlar) incelenmiş ve istihdamı kapsamına alan bileşenler incelenip bu kapsamda tahsis edilen miktarlar değerlendirilmiştir.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada adaylık sürecinde AB'ye uyum konusunda çalışmalar yapan Türkiye'nin işgücü piyasalarında uygulanacak olan politikalar kapsamında hazırlanmış olduğu UİS'in AİS'e uyumu incelenmiştir. Türkiye'nin AB'ye istihdam kapsamında uyumuyla ilgili daha önce yapılan çalışmalar, genellikle uygulanan politikaların uyumunun değerlendirilmesi şeklinde yapılmıştır. Bu çalışma ise Türkiye'de UİS'in yürürlüğe girdiği 2014 yılından sonra uygulanan istihdam politikalarını içeren stratejinin bütününe uyumunu teorik olarak incelemektedir. Bu bağlamda çalışmanın amacı, Türkiye'nin Ulusal İstihdam Stratejisinin, Avrupa İstihdam Stratejisine ne derece uyumlu olduğunu tespit etmeye çalışmaktır.

Çalışmanın Yöntemi

Bu kapsamda yapılan uyum incelemesinde iki strateji metninin karşılaştırılmasının yanında AİS'in gelişiminde etkili olan zirvelerde alınan kararlar ve antlaşmalar, UİS'in uyumu kapsamında karşılaştırılarak uyum incelemesi yapılmıştır. Ayrıca Avrupa 2020 Stratejisi metni, AB Konseyi tarafından Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri ve diğer uyum konusunda referans alınabilecek belgelere de uyum kapsamında yapılan karşılaştırmalarda yer verilmiştir.

Çalışmanın Önemi

Çalışma, AB'ye tam üyelik için çaba gösteren Türkiye'nin, bu kapsamda yaptığı uyum çalışmalarından biri olan, istihdam alanında AB'ye uyum sağlayabilmek amacıyla hazırladığı Ulusal İstihdam Stratejisinin, AB'nin istihdam politikalarını belirleyen Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu olup olmadığını göstermesi bakımından önem arz etmektedir.

1.BÖLÜM: AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

Bu bölümde işsizliğin Avrupa için sorun olmaya başladığı 1990 öncesi yılların, Avrupa İstihdam Stratejisinin(AİS) ortaya çıktığı 1990'lı yılların ve AİS'in dönüşüm geçirdiği 2000'li yılların işgücü piyasalarının durumu AİS'in tarihsel gelişimi kapsamında incelenecek olup; AİS'in gelişimi, hedefleri ve AİS'in hedeflerinin tamamlayıcısı olan ve yeni hedefler belirlenmesiyle oluşturulan 2020 Stratejisi incelenecektir.

Avrupa Birliği(AB), çeşitli standartlardan ve ortak politikalardan oluşan bir birleşmedir. AB'de genel olarak dört ortak ana politika vardır. Bunlar; ortak tarım politikası, ortak rekabet politikası, ortak ulaştırma ve ticaret politikası, ortak sosyal politikadır. AB'de işsizlik ve istihdam politikaları, ortak sosyal politika içerisinde kendine yer bulmaktadır(Beceren & Kasalak, 2010:50). Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS), ortak sosyal politika kapsamında, birlik düzeyinde uygulanacak istihdam politikalarından ve işgücü piyasalarına dair hedeflerden oluşmaktadır.

1990'lı yıllarda AB'nin içinde bulunduğu ekonomik konjonktür ve küresel rekabette ABD ve Japonya ile yarışabilmesi için sosyal modelini daha etkin ve sürdürülebilir kılmak adına bir istihdam stratejisi oluşturma çabasıyla AİS oluşturulmuştur (Özaydın,2005'den aktaran; Eser & Terzi, 2008:237). AİS, 1990'lı yıllarda emek piyasasında ki sorunları gidermek için AB düzeyinde alınmış bir dizi aktif istihdam politikasını içermektedir(Kesici & Selamoğlu, 2005:26).

AB, kuruluşundan itibaren üye ülkeler arasında ki uyumu sağlayabilmek adına genel ilkeler belirlemiş ve belirlediği ilkelere uyum ayrıntılarını üye ülkelere bırakmıştır. Üye ülkelerde AB'nin belirlediği ilkelere göre kendi ulusal politikalarını belirlemişlerdir. AB, başlarda istihdam alanında ki politikaları da üye ülkelerin sorunları ve öncelikleri üzerine destek mekanizmaları oluşturarak uygulamıştır. Yaşanan ekonomik krizler ve elde edilen tecrübeler sonucunda AB, birlik genelinde bir istihdam politikası uygulanması amacıyla Avrupa İstihdam Stratejisi(AİS)'ni oluşturmuştur(Özen, 2015:79).

1.1.Avrupa İşgücü Piyasalarına Tarihsel Bir Bakış

Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) 1990'larda ortaya çıkmaya başlamış ve gelişimini yaklaşık 10 yılda tamamlamıştır. Fakat gelişimini tamamladıktan sonra, yani bir Avrupa

İstihdam Stratejisinden bahsedilmeye başlandıktan sonra konjonktüre göre sürekli değişimler geçirmiş ve yeni hedefler belirlenmiştir.

AİS, Avrupa’da kronik hale gelen işsizliğe ve işgücü piyasalarında oluşan diğer problemlere çare olarak düşünülmüştür. Bu nedenle AİS’in hazırlanmasının temelinde yatan kronik işsizliğe ve işgücü piyasasında ki diğer sorunlara neden olan olaylar bu başlık altında incelenecektir.

1.1.1. 1990'lara Kadar Avrupa İşgücü Piyasalarının Durumu

Dünya iktisat tarihinde ekonomileri, sosyal hayatı ve işgücü piyasalarını sarsan birçok kriz meydana gelmiş fakat en derin kriz şüphesiz 1929 krizi olmuştur. Avrupa’da bankaların mali krize girmesi sonucu New York borsasında hisse senedi fiyatlarında ani düşüşler yaşanmış ve bundan bütün ABD ekonomisi etkilenmiştir. Kriz bununla da sınırlı kalmamış, diğer ülkelere sıçramıştır. 1929 krizinde borsanın çöküşüyle birlikte bankalarda iflaslar yaşanmış, toplam tüketim ve yatırımda ani düşüşler meydana gelmiştir(Aktan & Şen, 2001:1230).

1929 buhranının nedenleri hakkında çok sayıda çalışma yapılmış olmasına rağmen, üzerinde uzlaşılan beş-altı nokta vardır. Bunlar genel olarak; gelir dağılımı dengesizliği, şirketlerin mali durumları arasında ki dengesizlik, bankaların yapılandırmalarındaki bozukluk, ekonomi yönetiminde tecrübesizlik ve parada altın standardında ısrar edilmesidir. Bunların dışında en önemli nedenler arasında 1929 yılındaki borsa çöküşü, banka iflasları, satın almada genel azalmalar, Amerika’nın Avrupa ekonomi politikası ve kuraklık da gösterilmektedir(Işık & Duman, 2012:79). Bu sürecin en belirgin özelliği, ekonomik bakımdan büyük çapta çöküştür. 1929 yılından itibaren, finansal piyasalar ve kurumlar, emek piyasaları, uluslararası para akımları ve mal piyasalarının işlevleri neredeyse tamamen sona ermiştir(Darican, 2008:42). 1929 krizi o zamana kadar görülmemiş işsizlik, ekonomik daralma ve durgunlukla sonuçlanmıştır. Ekonomide yeni akımların temelleri de bu kriz sebebiyle atılmıştır. 1929 krizi en çok sanayileşmiş ülkeleri etkilemiş, kentlerde işsizler ve evsizler yığını yaratmıştır. Bunalımdan etkilenen birçok ülkede inşaat faaliyetleri durmuş, tarım ürünleri fiyatlarında büyük düşüşler gözlenmiştir. Bu da çiftçileri ve kırsal bölgede yaşayanları olumsuz etkilemiştir. Krizden en çok etkilenen alan ise talebin aşırı düşmesi sonucu

madencilik alanı olmuştur. 1929 krizi farklı ülkelerde farklı tarihlerde sona ermiştir(Turan, 2011:58).

1929 krizi Amerika’da başlamış ve daha sonra diğer ülkelere yayılmıştır. Diğer tüm ülkeler kendi yerel ekonomik problemleri olmasının yanında krizi Amerika’dan ithal etmişlerdir(Rothermund, 1996:48).

1929 krizi dünya ve Avrupa işgücü piyasalarını da oldukça derinden sarsmıştır. International Labour Office(ILO)’e göre 1933 yılında dünyada yaklaşık 30 milyon kişi işten çıkarılmıştır. Modern ekonomi tarihinde birçok kriz olmuş fakat hiçbirisi 1929 kriziyle kıyaslanacak kadar büyük olmamıştır(Robbins, 1971:11). 1929 krizinin etkilerinin bu kadar derin olmasında, öncesinde böyle bir tecrübe yaşanmamış olması ve ülkelerin ekonomi konusunda yeterince bilgi sahibi olmaması da etkili olmuştur.

Aşağıda ABD ve Avrupa’nın önde gelen ekonomilerinden Almanya, İngiltere, Fransa’nın işsizlik rakamları incelenmiştir. Avrupa ülkelerinden özellikle bu üç ülkenin seçilmiş olmasının nedeni o dönemin Avrupa ülkelerinin en büyük ekonomileri olması ve yine o dönemin işgücü piyasalarını anlatan referans alınabilecek kaynaklarda bu üç ülke üzerinde yoğunlaşılmasıdır.¹

¹ Bkz.(Rothermund, 1996)

Tablo 1.
1920-1939 Arası ABD ve Avrupa'nın Önde Gelen Ekonomilerinde İşsizlik Oranları (yüzde)

Yıl	ABD ²	Almanya	İngiltere	Fransa ³
1920	5,2	3,8	3,2	-
1921	11,7	2,8	17,0	5,1
1922	6,7	1,5	14,3	-
1923	2,4	10,2	11,7	-
1924	5	13,1	10,3	-
1925	3,2	6,8	11,3	-
1926	1,8	18,0	12,5	2,2
1927	3,3	8,8	9,7	-
1928	4,2	8,6	10,8	-
1929	3,2	13,3	10,4	-
1930	8,9	22,7	16,1	-
1931	16,3	34,3	21,3	4,0
1932	24,1	43,8	22,1	-
1933	25,2	36,2	19,9	-
1934	22	20,5	16,7	-
1935	20,3	16,2	15,5	-
1936	17	12,0	13,1	7,5
1937	14,3	6,9	10,8	-
1938	19,1	3,2	12,9	-
1939	-	0,9	10,5	-

Kaynak: Galenson & Zeliner, 1957:455

Tablo 1'e göre 1929 yılındaki borsa çöküşünden önce ABD'de işsizlik genelde tam istihdam seviyesinde ya da tam istihdama yakın seyrediyorken borsa çöküşünden sonra öncesine göre 1932-33'e kadar yıldan yıla neredeyse ikişer üçer kat artış göstermiştir. Yine Almanya'nın aynı dönemi incelendiğinde borsa çöküşünün öncesinde işsizlik rakamlarının ABD'ye göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Borsa çöküşü sonrasında ki işsizlik artışı ABD'ye oranla daha yüksek seviyelere çıkmıştır. O dönem ki ulaşabildiğimiz rakamlar arasında kriz sonrası ekonomik daralmanın yaşandığı 1929-1936 yılları arasında işsizliğin en yükseğe çıktığı(1932 yılında yüzde 43,8) Avrupa ülkesinin Almanya olduğu görülmektedir⁴.

² <http://www.encyclopedia.com/social-sciences/applied-and-social-sciences-magazines/employment-and-unemployment>

³ Fransa için işsizlik hesaplamaları(sayımları) o dönem 5 yılda bir yapıldığı için sadece belirli yılların işsizlik rakamları yazılabilmektedir(Galenson & Zeliner, 1957:508).

⁴ Galenson & Zeliner, 1957:455

Tablo 1'e göre İngiltere incelendiğinde 1920'lerin işsizlik rakamları genelde yüksek seyretmiştir. 1920'lerin başında, sonlarına göre daha yüksekken krizden sonra 20'lerin başındaki rakamlarında üstüne çıkmıştır. İngiltere'de işsizlik rakamları yıldan yıla büyük sıçrayışlar göstermemiş, yavaş yavaş artan bir seyir izlemiştir.

Tablo 1'e göre ve Öz'ün (2009:12) *Temin,1989*'dan aktardığı istatistiki bilgiye göre 1921-29 arasında Fransa'da işsizlik ortalaması yüzde 3,8 olarak gerçekleşmiştir. 1930-38 yılları arasında ise 10,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar incelendiğinde referans aldığımız ülkeler arasında 1929 krizinden en az etkilenen ülkenin Fransa olduğu görülmektedir.

1929 krizinin ardından 1930'ların sonuna doğru dünya ekonomisi yavaş yavaş toparlanmaya başlamıştır. Fakat 1939'da İkinci Dünya Savaşı başlamıştır. Buna rağmen işsizlik rakamları ekonomik daralmanın yaşandığı 1930'lar kadar yüksek seyretmemiştir. Ülkeler 1929 krizinin sebep olduğu daralmanın etkilerinden kurtulmaya çalışırken yeni ekonomik politikalar uygulamıştır. Bu politikalar Keynesyen iktisat politikaları olarak bilinmektedir.

1929 krizine kadar ekonomiyi dengede tutan ve denge bozulduğunda ekonomiyi tekrar dengeye getiren gizli bir ele inanılmıştır. 1929 krizinin yıkıcı olması ve uzun sürmesi ile gizli elin piyasada dengeyi sağlayamayacağı, piyasayı dengeye getirmekte başarısız olduğu anlaşılmıştır. Böylece devletin görevleri jandarma devletin ötesine geçmiş (Ay & Uçar, 2015:15) ve devletin ekonomiye müdahalesini öngören politikalar hâkim olmaya başlamıştır.

Krizin dünya geneline yayılması ve uzun bir süre piyasaları etkilemesiyle klasik teori John Meynard Keynes tarafından sorgulanmaya başlamıştır. 1920'lerde ki aşırı birikim krizine liberal politik görüşün çözüm olmayacağını ileri süren Keynes, eksik tüketimi, işsizliğin kaynağını ve yoksulluğu efektif talep yetersizliğine bağlamıştır. Bu nedenle 1936'da yayımlanan "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli kitabında efektif talebi canlandıracak iktisat politikalarını önermiştir(Altıok, 2009:76). Keynes, bu eserinde devletin ekonomiye müdahalesinin formülünü ortaya koymuştur. Talebi sürdürmek için devlet harcamalarına başvurulması, eksik istihdam dengesi, Say yasasının yok sayılması Keynesci sistemin temelini oluşturmuş ve 1929 krizinin ardından devletin ekonomiye müdahalesi artmıştır(Bayraktar, 2012:248). Klasik görüşe

tepki olarak doğduğunu söyleyebileceğimiz Keynesyen görüş kısaca devletin ekonomiye müdahalesini öğütlemektedir.

Keynesyen politikaların amacı devletin müdahalesiyle ekonomide tam istihdamın sağlanmasıdır. Keynesin yeniden yapılanmada kullandığı talep yönetiminin amacı daha adil ve eşitlikçi bir toplum oluşturmaktır. Keynesyen politikalarla, yüksek bir büyüme ve istihdam artışı sağlanmış, ücret ve çalışma koşulları iyileştirilmiştir(Bayraktar, 2012:259).

Keynesyen politikaların uygulanmaya başladığı ve refah devletinin altın çağına doğru giden zaman diliminde işgücü piyasaları da toparlanmaya başlamıştır. Bu toparlanma da 1939’da başlayan 2.Dünya savaşının etkisi de olmuştur. Çünkü savaşın başlamasıyla silah fabrikaları tam kapasite çalışmaya başlamıştır. Bu da işsizlik rakamlarının azalmasına neden olmuştur(Ay & Uçar, 2015:15).

Keynesyen iktisat politikalarının sağlamış olduğu rahatlamayla birlikte, Avrupa da bir refah dönemi başlamıştır. Bu refah dönemine ‘refah devletinin altın çağı’ denilmektedir. Refah devleti, dar anlamda geleneksel bir bakış açısıyla gelir transferleri ve sosyal hizmetlerdir. Geniş anlamda ise devletin, ekonominin organizasyonunda ve yönetiminde daha büyük rol oynadığı, işsizlik, ücretler, genel makroekonomik idare gibi konuları ele aldığı bir sistem olarak tanımlanabilmektedir. Refah devletinin geniş anlamına “keynesyen refah” ya da “refah kapitalizmi” denilmektedir(Esping-Andersen, 1990:1-2). Refah devleti araştırmalarında referans gösterilen Asa Briggs’in (1961:226) tanımına göre ise, refah devleti piyasa güçlerinin rolünü politikalar ve uygulamalar aracılığıyla azaltmak için bilinçli bir şekilde kullanılan organize güçtür. En az üç yönden etkilidir: Bunlar; ailelere ve bireylere nitelik ve çalışma durumlarına bakılmaksızın minimum gelir garantisi sağlamak, karşılanmadığı takdirde bireysel ve ailevi krizlere neden olan sosyal risklere (işsizlik, hastalık, yaşlılık) karşı güvencesizliğin kapsamını daraltmak, statü ve sınıf farkı olmaksızın bütün vatandaşlara en iyi standartları sunmaktır.

Refah devletinin altın çağı olarak adlandırılan 1945-75 yılları arası dönemde, Keynesyen ekonomi politikalarına geçişle birlikte ülkelerin ekonomileri düzelmiş ve ikinci dünya savaşının ülkeler üzerinde ki etkisiyle de bir süre barışçıl bir ortam hâkim olmuştur. Altın çağın hızlı ekonomik büyümesinin sadece Keynesyen ekonomi

politikalarının ustaca uygulanmasından değil bunun yanında birkaç farklı kaynaktan beslendiği söylenebilir. Bunlar; yüksek kar ve yatırımlar, teknoloji transferleri, ticaretin açılması ve yüksek toplam faktör verimliliğidir(Person, 2010:193).

1945'ten 1975'e kadar çoğu Avrupa ülkesinin o zamana kadar görülmemiş endüstriyel gelişim göstermiş olmasının yanında, ekonomik yapısı da değişmiştir. Bu dönemde olağanüstü bir ekonomik büyüme yaşanmıştır. Farklı ülkelerde farklı ekonomik kavramlarla tamamen farklı düzenlemeler yapılsa da bu dönem Avrupa'nın çoğunda "Altın Çağ" olarak bilinmektedir. Bu dönemde Avrupa'da özellikle kırsal bölgelerde iddialı programlarla sanayi güçlendirilmiştir(Grabas & Nützenadel, 2013:13).

Refah Devleti altın çağını yaşarken en dikkat çeken yönü yüksek istihdam düzeyleri olmuştur. Başta devletin yaratmış olduğu kamu istihdamı olmak üzere, özel sektöründe gelişmesi ve yatırımlarını genişletmesiyle birçok refah devletinde neredeyse tam istihdama ulaşılmıştır. Bu dönemde kadınlarında iş piyasalarına girişleri artmıştır. Altın çağın sonuna doğru hizmet ekonomilerinin gelişmesiyle birlikte beyaz yakalı ve pembe yakalıların oranları da hızlı bir artış göstermiştir(Özdemir, 2005:701). Yirminci yüzyıl boyunca özellikle de 1945'ten beri kamu sektöründe dikkate değer büyüme sağlanması, kamu sektörü istihdamını da doğal olarak artırmıştır. Zaten 1970'lere kadar sanayi istihdamı da ülkelerde yüzde 6-8 arasında artış göstermiştir (Pierson, 2004:86). Bunlar refah devletinin altın çağında tam istihdam seviyelerine yaklaşılmasında önemli rol oynamıştır.

Bu dönemde kadın istihdamının artış göstermesinde, kadının çalışmasına engel olan ev işlerine yardımcı olabilecek, refah devleti tarafından sağlanan sosyal hizmetlerin (kreş, bakım evleri vb.) varlığı, kamu refah sektöründe kadınlara istihdam sağlanması ve part-time çalışmanın yaygınlaşması doğrudan etkili olmuştur(Merkel, 2002:73).

Altın çağda istihdam artışının yanında işsizlikte artış göstermiştir. Bunun nedeni ise refah devletinin sağladığı sosyal yardımların bolluğudur. İşsizlik sigortası gibi uygulamaların varlığı, işsizleri tembelliğe alıstırmış ve insanlar çalışmadan yaşamaya başlamıştır. Bu da istihdam artarken işsizliğinde artışına neden olmuştur(Gökbunar & Kovancılar, 1998:259).

1970'lere gelindiğinde yaklaşık 30 yıl süren altın çağ yavaş yavaş sona ermeye başlamış ve Avrupa ekonomisi yeniden krizlerle boğuşmaya başlamıştır. 1970'lerde yapılan uluslararası finansal sistemde ki değişiklikler ve 70'lerde ki petrol krizleriyle birlikte zaten yavaşlamakta olan ekonomik büyüme iyice sarsılmış ve bunun üzerine “devletin mali krizi” olarak isimlendirilen ve ideolojik tartışmaların daha belirgin olduğu bir süreç yaşanmıştır. Büyüme oranlarının ciddi oranda düşmesinin yanında, bu süreçte ikinci dünya savaşı sonrası dönemin en önemli özelliği olan tam istihdam üzerinde ki vurguda büyük oranda zayıflamıştır(Aksoy, 2006:9).

Altın çağın son bulmasının nedenleri kısaca; petrol krizleri, Keynesyen iktisat politikalarının yetersizliği, sosyal harcamaların kamu üzerinde ki artan maliyetleri ve iş piyasası üzerinde ki olumsuz etkileridir (Özdemir, 2006:173). Bu nedenler arasında en etkili olanı ise petrol krizleridir.

1960'ların ortalarından beri dünyanın en önemli enerji kaynağı petrol olmuş ve dünyanın toplam enerji ihtiyacının yaklaşık yüzde kırkını ham petrol karşılamıştır. Bu da neredeyse bütün ekonomik aktivitelerde petrole ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Ham petrolün varil fiyatı bir referans olarak diğer enerji piyasalarını da etkilemektedir. Dahası ham petrol fiyatlarında ki dalgalanmalar sadece enerji piyasasını değil aynı zamanda ekonominin geri kalanını da etkilemektedir. Petrol fiyatları; borsa fiyatlarını, enflasyon oranını etkileyebilmekte ve ekonomik büyümeye engel olabilmektedir (Gómez-Loscos, Gadea, & Montañés, 2012:4575). 1970'lerden beri petrol fiyatları ekonomistler tarafından ekonomik dalgalanmaların önemli bir kaynağı olarak görülmektedir. Petrol fiyatları küresel bir şok olmakla birlikte çoğu ekonomiyi eşzamanlı etkilemektedir. Böyle bir algı düşük büyümenin iki bölümünden; yüksek işsizlik ve yüksek enflasyondan kaynaklanmaktadır(Blanchard & Gali, 2007:1).

1973-74 yılları arasında petrol fiyatlarının 4 katına çıkmasıyla birlikte dünya ekonomisi, 1945'den beri en büyük krizini yaşamıştır. 1973 yılında ki Arap-İsrail savaşı da bu krizi hızlandırmıştır(Demir, 2009:212). 1973'de başlayan Arap-İsrail savaşında ABD, Japonya ve pek çok ülkenin İsrail'i desteklemesiyle OPEC⁵, İsrail'i destekleyen ülkelere ambargo uygulamıştır. Bu durum petrol darlığına neden olmuş ve piyasaları derinden sarsmıştır. Ambargo Mart 1974'e gelindiğinde son bulmuştur. O dönem petrol ithal

⁵ OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries-Petrol İhraç Eden Ülkeler)

eden bütün ülkeler bundan etkilenmiş(Ay & Uçar, 2015:16) ve 1970'lerin ilk petrol kriziyle birlikte altın çağın ekonomik göstergeleri yavaş yavaş güç kaybetmeye başlamıştır.

Bu krizlerle birlikte dünya ekonomilerinde ve Avrupa ekonomisinde stagflasyon görülmeye başlanmıştır. Avrupa da altın çağın getirileri 1980'ler itibariyle yerini yeni iktisat politikalarına bırakarak yavaş yavaş azalmıştır. 1970'lerin ikinci yarısından itibaren Keynesyen iktisat politikaları yaşanan ekonomik sıkıntılardan, krizlerden sorumlu tutulmaya başlanmış ve yavaş yavaş terkedilmiştir.

1975'den sonra birçok refah devletinde altın çağda bile düşürülemeyen işsizlik tekrar yükselişe geçmiştir. İşçiler arasında ki ücret farkı (vasıflı-az vasıflı) açılmıştır. Teknolojinin gelişmesiyle iş biçimleri değişmiş ve esnek çalışma ortaya çıkmaya başlamıştır(Özdemir, 2005:712).

Tablo 2.
1950-1980 Arası AB(9)'de İşsizlik Rakamları (ortalama-yüzde)

Ülkeler	1950'ler	1960'lar	1970'ler
AB(9)	3.3	1.9	3.8
Belçika	3.8	2.1	4.2
Danimarka	3.7	1.4	3.8
Fransa	1.5	1.7	3.8
Almanya	4.9	0.6	1.9
İrlanda	5.2	4.9	6.8
İtalya	7.2	3.8	4.7
Lüksemburg	0.3	0.2	0.7
Hollanda	1.5	0.9	4.0
İngiltere	1.7	2.0	4.4

Kaynak: Martin, 1994:10

Tablo 2'ye göre; AB(9)'de işsizlik 1970'lerde önceki 10 yıla göre her ülkede artış göstermiştir. Tablo 2'ye göre 1970'ler bir önceki on yılın ortalamalarıyla kıyaslandığında en çok artış Sırasıyla Hollanda, Lüksemburg, Almanya'da gerçekleşmiştir. En az artış ise İtalya'da gerçekleşmiştir.

1970'lerde işgücü piyasalarının durumunu incelediğimizde işsizlik rakamlarında petrol krizlerinin etkisiyle artışlar yaşandığını söylemek mümkündür. İşsizlik artışında en büyük etken, altın çağda yaşanan üretim artışlarının petrol fiyatlarının çok sert yükselmesi nedeniyle düşüşe geçmiş olmasıdır(Blanchard, 2004).

Keynesyen politikaların krizi getirdiğine inanıldığı için 1970'lerden itibaren bu politikalar terkedilmeye başlanmıştır. Ekonomide devletin rolünün küçültülmesi görüşleri tartışılmaya başlanmış ve Keynesyen refah devleti yavaş yavaş sona ermiştir. Keynes'in dünya sosyal gelişiminde ki ve küresel piyasalar üzerinde ki etkisi zayıflamaya başlamıştır. Serbest piyasa taraftarları, Keynes'in görüşünü reddedip, kendi fikirlerini hâkim kılmaya çalışmışlardır(Bayraktar, 2012:260). 1980 sonrası dönemde ise serbest piyasa düşüncesini kısmen hakim kılmayı başarmışlardır.

Neoliberalizm, serbest piyasa da devletin rolünün azalması, çalışma piyasalarında esneklik, refah devleti uygulamalarının yeniden düzenlenmesi gibi özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren artan şekilde dünya çapında hakim olmaya başlayan görüştür(Willis, Smith, & Stenning, 2011:1). Neoliberalizmin beraberinde, gelişim ve refah için azalmış devlet müdahalesini, finansal kurumların dramatik büyümesini, finansal ve finansal olmayan sektörlerin arasında yeni ilişkilerin kurulmasını getirdiğini söylemek mümkündür(Duménil & Lévy, 2005:10).

Neoliberalizm dalgasının yayılmaya başlamasıyla birlikte Avrupa da ki devletler piyasaya müdahalelerini azaltmış, sosyal harcamaları kısmağa başlamıştır. 1980'li yıllarda Avrupa'da, 1970'lerin ortalarından itibaren artmaya başlayan işsizlik rakamları artışını sürdürmüştür. Altın çağda tam istihdam düzeyinde olan işsizlik rakamları 1980'li yıllardan itibaren yerini kronik işsizliğe bırakmıştır.

Tablo 3.
AB(12)'de 1980'li Yıllardaki İşsizlik Rakamları (ortalama-yüzde)

Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran
AB(12)	9.1	İtalya	7.5
Belçika	10.4	Lüksemburg	2.6
Danimarka	8.9	Portekiz	7.3
Fransa	9.0	Hollanda	9.6
Almanya	5.7	İspanya	17.5
Yunanistan	6.6	İngiltere	10.1
İrlanda	13.9		

Kaynak: Martin, 1994:10

Tablo 3 incelendiğinde 1980'li yıllarda işsizliğin en yüksek olduğu ülke İspanya'dır. Ardından İrlanda ve Belçika gelmektedir. İşsizliğin en az olduğu ülkeler ise sırasıyla Lüksemburg, Almanya ve Yunanistan'dır. Tablo 3'te ki rakamlar Tablo 2'de 1970'li

yıllar sütununda ki rakamlarla karşılaştırıldığında bir önceki on yıla göre en büyük işsizlik artışı sırasıyla İspanya⁶, Belçika ve Fransa’da gerçekleşmiştir.

1970’lerde meydana gelen petrol krizleri ve 1980’lerde yayılmaya başlayan neo-liberalizmle birlikte Avrupa’da kronikleşen işsizlik, 1990’lar boyunca artmaya devam etmiştir. 1990’larda ki işsizlik artışına, 1980’li yıllarda hızını artıran küreselleşme oldukça fazla etki etmiştir.

Değişik boyutlarıyla tartışılan küreselleşme, istihdam üzerinde de oldukça etkilidir. Sermaye piyasalarının küreselleşmesi, dünyanın “tek pazar” haline geldiği düşüncesinin hâkim olması ve artan uluslararası rekabet, devletlerin çok yönlü politika belirlemesini sınırlandırmaktadır. Günümüzde gelişimini hızlı bir şekilde sürdüren teknoloji de, istihdam yapısında köklü değişikliklere neden olmuş, devletler ekonomik ve sosyal politikalarda, alternatifleri oldukça az olan yeni yapılanmalara yönelmek zorunda kalmışlardır(Selamoğlu, 2002:33).

Küreselleşme sürecinin ne zaman başladığı ve hangi evrelerden geçtiği tam olarak bilinmemektedir. Küreselleşmenin, insanların göç etmeye başlamaları ve ticaret kervanlarıyla hareket etmeleri, binek hayvanların kullanılmaya başlanması, büyük ticaret alanlarının oluşturulması, ipek yolu ve deniz yollarının kullanılarak yeni bölgelerin keşfedilmesine kadar gittiği söylenebilir(Aktel, 2001:195).

Küreselleşme en büyük atılımını 1980’den sonra gerçekleştirmiştir. Bunun nedeni, ekonomik anlamda, uluslararası ticaret hacminin büyümüş olması ve uluslararası sermaye akımlarının hızının daha önce görülmediği kadar artmış olması, küresel üretim süreçlerinde büyük değişimler yaşanmasıdır. Ayrıca bu dönemde teknolojik gelişmelerinde üst düzey ilerlemesi küreselleşmeyi hızlandırmıştır(Bayar, 2008:27).

Küreselleşme kavramı farklı kişiler tarafından farklı şekillerde tanımlanmıştır. Farklı tanımlar olmasının nedeni ise farklı bakış açılarıyla olaya yaklaşılmaması ve farklı bilim dallarından kişilerin tanımlar yapmasıdır.

⁶ İspanya, AB 1986 yılında üye olduğu için Tablo 3’te yer almamıştır. İspanya’nın 1970’li yıllarda ki ortalama işsizlik seviyesi % 4.2 (Bkz.Martin, 1994:10) olarak gerçekleşmiştir.

Anthony Giddens'a (1990:193) göre küreselleşme; bir bölgede yerel olarak etki bırakması gereken bir olayın yüzbinlerce kilometre ötedeki bir bölgeyi sosyal ilişkiler aracılığıyla şekillendirmesidir.

Modern devletlerin birbirine bağlı olması ve bağlantılarının çokluğu modern dünya sistemini oluşturmaktadır. Bu bağlamda küreselleşme; dünyanın bir yerinde meydana gelen olayın, alınan bir kararın ya da yapılan faaliyetlerin sonuçlarının dünyanın çok uzak bir bölgesinde ki bireyler ya da toplumlar için çok önemli hale gelebilmesi sürecini ifade etmektedir(McGrew, Hall, & Held, 1992).

Küreselleşme, maddi-manevi, iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin sınırları aşarak dünya çapında yayılmasıdır(Devlet Planlama Teşkilatı, 1995:1).

Küreselleşme, dünyanın bir bütün olarak algılanmasını ve dünyanın sıkıştırılmasını-küçültülmesini(Robertson, 1992:8), kısaca; sınırsız bir dünyayı ifade etmektedir(Ohmae, 1992).

Emek piyasalarının küreselleşmesi süreci, giderek artan çok uluslu şirketlerin maliyetleri düşürmeye yönelik izledikleri yol sonucunda işgücünün savunmasızlaştığı köklü bir dönüşümü beraberinde getirmiştir(Çaşkurlu, 2010:58).

Küreselleşmenin genel olarak işgücü piyasalarına etkisi istihdam şekillerinin değişimi ve işsizliğin artışı olarak yansımıştır. Küreselleşmeyle bitlikte dünya da sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru bir geçiş başlamış, bu da beraberinde emek yoğun çalışmadan bilgi yoğun çalışmaya doğru hızlı bir geçiş getirmiştir. Böylece dünyada ekonomik ve sosyal dönüşüm sağlamıştır(Erdinç, 1999:115).

Uluslararası piyasalarda sanayileşmiş batı ülkeleri gibi verimli ve düşük işçilik maliyetine sahip ülkelerin karşısında Japonya gibi kaliteli, esnek ve verimli çalışan ülkeler vardır. Batı ülkeleri rekabet edebilmek için esnekleşme yoluna gitmişlerdir. Esneklik küreselleşmenin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır(Erdinç, 1999:117). Esneklik, işe almada, görevlendirme de, işten çıkarmada, çalışma saat ve şartlarının belirlenmesinde yasal sınırlandırmaları azaltmayı, toplu sözleşmelerde işçilerin pazarlık gücünü azaltmayı içermektedir(Öztürk, 2000:73). 1990'lı yılların bir ürünü olan AİS'de de esneklik ön plana çıkmaktadır.

Emek piyasalarının esnekleşmesiyle birlikte kısmi zamanlı çalışma, evde çalışma, tele çalışma gibi tipik istihdam modelleri ortaya çıkmıştır. Bu da işverenlere işgücünün sosyal maliyetlerinden kurtulma ve kar oranlarını artırma imkânı tanıyarak(Uyanık, 2008:215), rekabet edilebilirliği artırmıştır.

1980’den beri nitelikli ve niteliksiz işgücü arasında ücret ve işsizlik bakımından fark büyümüştür. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ki bağın kuvvetlenmesiyle birlikte artan küreselleşme emek piyasalarında eşitsizliği getirmiştir. Bu eşitsizlik ücretin artışı ve işsizliğin azalması olarak nitelikli işçiler lehine bir eğilim göstermiştir(Wood, 1998:1463). Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren yeni istihdam biçimleriyle işgücü kutuplaştırılmış, esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasıyla ücretler olumsuz etkilenmeye başlamıştır. Küreselleşmeyle birlikte ekonomi kuralsızlaştırılmış, üretim yapısı değişmiş ve bunlar da işgücünün yapısını değiştirmiştir. Böylece dünya genelinde istihdam olumsuz etkilenmiş, işsizlik kronik hale gelmeye başlamıştır(Uyanık, 2008:213-214).

1.1.2.1990’lı Yıllarda AB İşgücü Piyasalarının Durumu

Avrupa işgücü piyasalarında 1980’lerde kronik hale gelen işsizlik 1990’larda hız kesmeden artmaya devam etmiştir. Aşağıda ki tabloda 1990’larda AB ülkelerinin işsizlik durumları incelenmiştir.

Tablo 4.
1990’larda AB(15)’de işsizlik oranları (yüzde)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AB(15)	8.1	8.1	8.8	10.1	10.5	10.2	10.3	10.1	9.5	8.8
Belçika	6.6	6.4	7.1	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.5
Danimarka	7.2	7.9	8.6	9.6	7.7	6.7	6.3	5.2	4.9	5.2
Almanya	-	5.5	6.6	7.8	8.4	8.2	8.9	9.6	9.4	8.6
İrlanda	13.4	14.7	15.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.7
Yunanistan	-	-	-	-	-	-	-	-	11.1	12.0
İspanya	15.5	15.5	17.0	20.8	22.0	20.7	19.9	18.4	16.4	13.6
Fransa	7.9	8.1	9.0	10.1	10.4	10.2	10.5	10.7	10.3	10.0
İtalya	8.9	8.5	8.8	9.7	10.6	11.2	11.2	11.2	11.3	10.9
Lüksembur	1.7	1.6	2.1	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4
g										
Hollanda	6.1	5.7	5.7	6.5	7.2	8.3	7.7	6.5	5.1	4.2
Avusturya	-	-	-	-	4.3	4.2	4.7	4.7	4.7	4.2
Portekiz	5.6	5.0	5.0	6.3	7.6	7.9	8.0	7.5	6.1	5.5
Finlandiya	3.2	6.6	11.7	16.3	16.6	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2
İsveç	1.7	3.1	5.6	9.1	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7
İngiltere	6.9	8.6	9.8	10.2	9.3	8.5	7.9	6.8	6.1	5.9

Kaynak: Eurostat, 2017c

Tablo 3’e göre 1980’li yıllarda AB(12)’de işsizlik ortalama 9.1 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 4 incelendiğinde, AB(15)’de işsizlik 1990’lı yıllarda ortalama yüzde 9.4 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla 1980’li yıllarda yüksek seyreden işsizlik, 1990’lı yıllara gelindiğinde yine yüksek seyretmeye devam etmiş, bir önceki 10 yıla göre 1990’lı yıllarda az da olsa yükselmiştir.

Bütünleşen Avrupa’da küreselleşme daha hızlı yayılmaya başlamış ve işgücü piyasalarını genellikle olumsuz yönde etkilemiştir. 1990’ların Avrupa işgücü piyasalarının bu olumsuz durumundan kurtulmanın yolları aranmış ve birlik düzeyinde uygulanacak olan AİS’in hazırlanması için çalışmalar başlatılmıştır.

Refah devleti döneminde tam istihdam seviyesinde olan işsizlik giderek yükselmiş, 1990’ların ortalarından itibaren de kronik işsizlik haline gelmiştir. AİS’de, 1990’ların ortalarında baş gösteren işsizlik krizlerinin etkisiyle ortaya çıkmıştır(Mosher & Trubek, 2003:64). Bunun yanında AİS’in ortaya çıkışında, sürekli büyüyen işsizliğe karşı nasıl mücadele edileceğine dair AB’ye üye ülkeler arasında ki belirsizlikleri ortadan kaldırmak fikri de etkili olmuştur. Böylelikle AB, siyasi yayılmasının yanı sıra istihdam

politikaları üzerinde de daha aktif rol oynamaya başlamıştır(Zeitlin & Trubek, 2007:131).

1.1.3.2000’li Yıllarda AB İşgücü Piyasalarının Durumu

1990’ların sonunda az da olsa düşüşe geçen işsizlik 2000’lerde tekrar yükselişe geçmiş ve dalgalı bir seyir izlemiştir. Aşağıda ki tabloda 2000’li yılların işsizlik rakamları incelenmiştir.

Tablo 5.
2000’li Yıllarda AB(27)’de İş Gücü Piyasalarının Durumu

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AB(27)	8.8	8.6	8.9	9.1	9.2	9.0	8.2	7.2	7.0	9.0
Belçika	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.5	8.3	7.5	7.0	7.9
Bulgaristan	16.4	19.5	18.2	13.7	12.1	10.1	9.0	6.9	5.6	6.8
Çek Cumh.	8.8	8.1	7.3	7.8	8.3	7.9	7.1	5.3	4.4	6.7
Danimarka	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9	3.8	3.4	6.0
Almanya	7.9	7.8	8.6	9.7	10.4	11.2	10.1	8.5	7.4	7.6
Estonya	14.6	13.0	11.2	10.3	10.1	8.0	5.9	4.6	5.5	13.5
İrlanda	4.3	3.9	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.7	6.4	12.0
Yunanistan	11.2	10.7	10.3	9.7	10.6	10.0	9.0	8.4	7.8	9.6
İspanya	11.9	10.6	11.5	11.5	11.0	9.2	8.5	8.2	11.3	17.9
Fransa	8.6	7.8	7.9	8.5	8.9	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1
İtalya	10.0	9.0	8.5	8.4	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.7
Kıbrıs	4.8	3.9	3.5	4.1	4.6	5.3	4.6	3.9	3.7	5.4
Letonya	14.3	13.5	12.5	11.6	11.7	10.0	7.0	6.1	7.7	17.5
Litvanya	16.4	17.4	13.8	12.4	10.9	8.3	5.8	4.3	5.8	13.8
Lüksemburg	2.2	1.9	2.6	3.8	5.0	4.6	4.6	4.2	4.9	5.1
Macaristan	6.3	5.6	5.6	5.8	6.1	7.2	7.5	7.4	7.8	10.0
Malta	6.7	7.6	7.4	7.7	7.2	6.9	6.8	6.5	6.0	6.9
Hollanda	3.7	3.1	3.7	4.8	5.7	5.9	5.0	4.2	3.7	4.4
Avusturya	3.9	4.0	4.4	4.8	5.5	5.6	5.3	4.9	4.1	5.3
Polonya	16.1	18.3	20.0	19.8	19.1	17.9	13.9	9.6	7.1	8.1
Portekiz	5.1	5.1	6.2	7.4	7.8	8.8	8.9	9.1	8.8	10.7
Romanya	7.6	7.4	8.3	7.7	8.0	7.1	7.2	6.4	5.6	6.5
Slovenya	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.5	6.0	4.9	4.4	5.9
Slovakya	18.9	19.5	18.8	17.7	18.4	16.4	13.5	11.2	9.6	12.1
Finlandiya	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2
İsveç	5.6	5.8	6.0	6.6	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3
İngiltere	5.4	5.0	5.1	5.0	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6

Kaynak: Eurostat, 2017c

Tablo 5 incelendiğinde AB(27)’de 2000’lerin ortalarına kadar sürekli artışta olan işsizlik 2005’ten sonra düşüşe geçmiş ve sonrasında 2009 yılında tekrar yükselmiştir. Bu yükselişte 2008 krizinin etkisi büyük olmuştur. Bir önceki 10 yılın işsizlik

rakamlarıyla karşılaştırıldığında 2000'lerin ortalama işsizlik oranı %8.5 olarak gerçekleşirken 1990'larda %9.4 olarak gerçekleşmiş ve 2000'lerde bir önceki on yıla göre yaklaşık %1 daha düşük seyretmiştir. İşsizlik bir önceki on yıla göre daha düşük seyretmesine rağmen 2000'lerde de tam istihdam seviyesine uzak kalmıştır.

2000'li yılların en önemli olaylarından biride hiç şüphesiz 2008 krizidir. 2008 yılının son çeyreğinden itibaren dünya, önce finans piyasalarını ardından da reel ekonomileri etkisi altına alan bir kriz yaşamıştır. Hızla küresel bir boyut kazanan krizin dünya ekonomileri üzerinde ki etkileri yıkıcı olmuş, finansman koşullarında ki bozulma ve toplam talebin gerilemesiyle birlikte küresel ticaret yavaşlamıştır(Gençtürk, 2012:6).

2008 krizi de 1929 krizi gibi ABD'de ortaya çıkmış ve ardından dünyaya yayılmıştır. ABD'de 2007 yılında ortaya çıkan kriz, ABD'nin en büyük yatırım bankalarından olan Lehman Brothers'in 2008 yılının Eylül ayında iflasını duyurmasıyla tüm dünyayı etkisi altına almıştır. 2008 krizi ekonomistler tarafından 1929 krizinden sonraki en büyük kriz olarak değerlendirilmektedir(Altuntepe, 2009:133).

Krizin Avrupa'ya yayılması özellikle Lehman Brothers'in iflasını açıklamasıyla daha da hızlanmış ve Avrupa ekonomisi bu iflasla 1930'lardan beri en büyük krizine girmiştir. Küresel ürün piyasalarında ki kaynak zincirlerinin güçlü entegrasyonu ve finansal sistemin kendi içinde ki sıkı bağı krizin Avrupa'ya sıçramasında etkili olmuştur. 2009 yılında AB'nin GSYİH'si yaklaşık yüzde 4 azalmış ve bu AB tarihinde ki en keskin küçülme olmuştur(European Commission, 2009:1).

Küresel krizin olumsuz etkileri AB'de büyük çapta hissedilmiş ve Euro alanı 2009 yılında yüzde 4,1 küçülerek tarihinde ki en büyük daralmayı yaşamıştır. Kriz AB ülkelerinde kamu açıkları ve borç stoklarının ciddi boyutlarda artmasına ve birçok üye ülkede kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin tehlikeye girmesine neden olmuştur. 2006 yılında 7,1 trilyon Euro olan AB hükümetlerinin borç yükü 2009 yılı sonunda kurtarma paketlerinin de devreye girmesiyle 8,6 trilyon Euro'ya yükselmiştir(ABGS, 2011:1).

Avrupa 2020 Strateji belgesinde, 2008 krizinin AB'nin büyüme potansiyelini yarıya indirdiği ve 20 yıllık mali getiriye yok ettiğine dikkat çekilmiş ve AB'nin bütçe açığının yüzde 7'ye yükseldiği belirtilmiştir. Aynı zamanda, 2008 krizinin AB'nin son on yılda gerçekleştirdiği ekonomik büyüme ve istihdam sağlama alanında ki gelişmeleri tersine

çevirdiği, AB’de GSYİH’de yüzde 4 azalma görüldüğü, aktif işgücünün yüzde 10’unu oluşturan 23 milyon kişinin işsiz kaldığı ve AB’de sanayi üretiminin 1990’lı yıllarda ki seviyesine düştüğü ifade edilmiştir (Akbaş & Apar, 2010:2). Aşağıda 2008 krizinin AB işgücü piyasalarına etkisi işsizlik rakamlarında meydana gelen değişimlerle incelenmiştir.

Tablo 6.
2008 Krizi Sonrası AB(28)’de İşsizlik Rakamları(yüzde)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AB(28)	7.0	9.0	9.6	9.7	10.5	10.9	10.2	9.4	8.5
Belçika	7.0	7.9	8.3	7.2	7.6	8.4	8.5	8.5	8.0
Bulgaristan	5.6	6.8	10.3	11.3	12.3	13.0	11.4	9.2	7.7
Çek Cumh.	4.4	6.7	7.3	6.7	7.0	7.0	6.1	5.1	4.0
Danimarka	3.4	6.0	7.5	7.6	7.5	7.0	6.6	6.2	6.2
Almanya	7.4	7.6	7.0	5.8	5.4	5.2	5.0	4.6	4.1
Estonya	5.5	13.5	16.7	12.3	10.0	8.6	7.4	6.2	6.8
İrlanda	6.4	12.0	13.9	14.7	14.7	13.1	11.3	9.4	7.9
Yunanistan	7.8	9.6	12.7	17.9	24.5	27.5	26.5	24.9	-
İspanya	11.3	17.9	19.9	21.4	24.8	26.1	24.5	22.1	19.6
Fransa	7.4	9.1	9.3	9.2	9.8	10.3	10.3	10.4	10.0
İtalya	6.7	7.7	8.4	8.4	10.7	12.1	12.7	11.9	-
Kıbrıs	3.7	5.4	6.3	7.9	11.9	15.9	16.1	15.0	13.3
Letonya	7.7	17.5	19.5	16.2	15.0	11.9	10.8	9.9	9.6
Litvanya	5.8	13.8	17.8	15.4	13.4	11.8	10.7	9.1	7.9
Lüksemburg	4.9	5.1	4.6	4.8	5.1	5.9	6.0	6.5	6.3
Macaristan	7.8	10.0	11.2	11.0	11.0	10.2	7.7	6.8	5.1
Malta	6.0	6.9	6.9	6.4	6.3	6.4	5.8	5.4	4.8
Hollanda	3.7	4.4	5.0	5.0	5.8	7.3	7.4	6.9	6.0
Avusturya	4.1	5.3	4.8	4.6	4.9	5.4	5.6	5.7	6.0
Polonya	7.1	8.1	9.7	9.7	10.1	10.3	9.0	7.5	6.2
Portekiz	8.8	10.7	12.0	12.9	15.8	16.4	14.1	12.6	11.2
Romanya	5.6	6.5	7.0	7.2	6.8	7.1	6.8	6.8	5.9
Slovenya	4.4	5.9	7.3	8.2	8.9	10.1	9.7	9.0	7.9
Slovakya	9.6	12.1	14.5	13.7	14.0	14.2	13.2	11.5	9.7
Finlandiya	6.4	8.2	8.4	7.8	7.7	8.2	8.7	9.4	8.8
İsveç	6.2	8.3	8.6	7.8	8.0	8.0	7.9	7.4	6.9
İngiltere	5.6	7.6	7.8	8.1	7.9	7.6	6.1	5.3	-
Hırvatistan	8.6	9.2	11.7	13.7	16.0	17.3	17.3	16.3	12.8

Kaynak: Eurostat, 2017

2008 krizinin AB(28)’de işgücü piyasalarına etkisini gösteren Tablo 6 incelendiğinde, 2008 krizinin ardından 2009 yılında işsizlik rakamlarında ki en fazla artış Letonya, Litvanya, Estonya ve İspanya’da görülmektedir. Bunların yanında Yunanistan’da da 2010 yılı itibariyle büyük artışlar görülmektedir. AB(28) incelendiğinde ise, krizin

ardından 2009 yılında yüzde 2’lik bir artış görülmüş ve sonra ki yıllarda yüzde 1’in altında seyreden artışlar gerçekleşmiştir. AB(28)’de 2014 yılı itibari ile işsizlik rakamları düşüşe geçmiştir. Kısaca 2008 krizinin işgücü piyasaları üzerinde ki etkileri AB(28)’de ve üye ülkeler bazında işsizlik artışlarıyla kendini göstermiştir.

1.2.Avrupa İstihdam Stratejisinin Tarihsel Gelişimi

AB, üye ülkelerin ve aday ülkelerin ulaşması gereken işgücü piyasasıyla ilgili hedefleri AİS’de belirtmiştir. Bunun yanında AİS, işsizlik stratejisi gibi pasif önlemlerle birlikte; niteliksiz işgücünün niteliklerinin artırılması, nitelikli işgücünün ise çağın gereklerine göre kalitelerini artırmaları amacını güden aktif politikaların öne çıkarıldığı bir strateji olarak ortaya koyulmuştur(Yavuz, 2015:105).

Jacques Delors’un 1985 yılında Avrupa Komisyonu Başkanı olmasıyla birlikte sosyal politika ve istihdam AB’nin (o dönemki adıyla Avrupa Topluluğu), en önemli konularından biri haline gelmiştir. 1989 yılında İngiltere’nin dışında bütün üye ülkelerin kabul ettiği “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Sosyal Şartı” istihdamla bağlantılı on iki sosyal hakkı detaylandırmıştır. Bunun yanında Delors öncülüğünde 1993 yılında yayınlanan “Büyüme, Rekabet ve İstihdam” isimli Beyaz Kitap’ta istihdam politikaları ilk kez detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Beyaz Kitap’tan yola çıkılarak 1994 yılında Essen Zirvesi yapılmış ve burada Essen Stratejisi oluşturulmuştur. 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ve yine 1997 yılında gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesiyle birlikte AİS şekillenmiştir(Selek Öz & Karagöz, 2015:100). 1990’lı yıllarda ortaya çıkan AİS, 1993 yılında Beyaz Kitap’la birlikte şekillenmeye başlamış olsa bile 1992 yılında imzalanan Maastrich Antlaşması’nın bazı maddelerinin istihdamla ilgili olması ve AB’nin bu antlaşmada birlik düzeyinde istihdam politikalarıyla ilgili kararlar alması nedeniyle AİS’in tarihsel gelişimini Maastrich Antlaşması’ndan itibaren incelemek daha doğru olacaktır.

1.2.1.Maastrich Antlaşması

Maastrich Antlaşması 7 Şubat 1992 yılında Maastrich’de imzalanmıştır. Maastrich Antlaşması birlik düzeyinde istihdam politikalarına önem veren antlaşmalardan biri olmuştur. Maastrich Antlaşması’nda istihdamla ilgili maddeler şunlardır(Goetschy, 1999:119):

- Madde 2’de yüksek istihdam ve sosyal korumadan bahsedilmiştir.
- Madde 118’de yüksek istihdamı sağlamak için üye ülkeler arasında ki işbirliğini geliştirmek adına girişimler hedeflendiğinden bahsedilmiştir.
- Madde 123’de Avrupa Sosyal Fonu’nun en büyük hedefinin istihdamın artırılması olduğundan bahsedilmiştir.
- Madde 127’de ise işgücü piyasasına yeniden entegrasyonu kolaylaştırmak için bir araç olarak mesleki eğitimin kullanılmasından bahsedilmiştir.

Maastrich Antlaşmasının ardından 1993 yılının Haziran ayında Avrupa Konseyi orta vadeli stratejileri içeren büyüme, rekabet ve istihdam konularından oluşan beyaz kitabı sunması için Komisyon Başkanı Jacques Delors’u davet etmiştir(Weishaupt & Lack, 2011:11).

1.2.2.Beyaz Kitap

Jacques Delors ve ekibi tarafından hazırlanan Büyüme, Rekabet ve İstihdam konulu Beyaz Kitap 1993 yılında yayınlanmıştır. 1990’lı yıllara kadar AB’nin istihdamı düzenlemeye yetkisi olmamış, Beyaz Kitapla birlikte AB’de istihdam birlik düzeyinde ilk defa ele alınmıştır(Alpagut, 2008:8). Yine Beyaz Kitapla birlikte komisyon daha sonraki sosyal politikasının da çerçevesini çizmiştir(Goetschy, 1999:120).

Beyaz Kitabın hazırlanma sebepleri; “Avrupa ekonomisinin büyüme hızının düşmesi, işsizlik oranlarının giderek artması, yatırım oranlarının düşmesi ve ABD ile Japonya karşısında Avrupa’nın rekabet gücünün düşmesi” olarak sıralanmaktadır(European Commission, 1993:9). Beyaz Kitap ilk hedef olarak yükselen işsizliğe karşı iş yaratmayı benimsemiş ve insan kaynakları ile sosyal diyaloga vurgu yapmıştır(Özcüre, 2014:162).

Beyaz Kitapta birlik düzeyinde üç işsizlik tipi tanımlanmıştır. Bunlar; döngüsel işsizlik, yapısal işsizlik ve teknolojik işsizliktir. Beyaz Kitap işsizlik problemini, istihdam yaratmayı artırarak, eğitim ve yetiştirme sistemlerini geliştirerek ve aktif istihdam politikalarıyla esneklik artışı sağlayarak çözmeyi önermiştir(Günlü, 2003:13-14). Bunların yanında AB’de yüksek işsizliğin kabul edildiği Beyaz Kitapta, iş yaratan önlemler olarak; çalışma saatlerinin azaltılması, ücretlerin kısıtlanması, işverenler için düşük sosyal güvenlik primleri ve eğitim teşvikleri sunulmuştur(Walsh, 2009:9).

Beyaz Kitap, AB’de istihdam konusuna ilginin artması için önemli bir referans ve başlangıç noktası olmuş(Goetschy, 1999:120), AB düzeyinde istihdam politikaları için ortak amaç oluşturmuş ve bir izleme çerçevesinin yolunu açmıştır(Weishaupt & Lack, 2011:12).

Kısaca; Beyaz Kitap, Avrupa istihdam politikalarının nasıl olması gerektiği konusunda ki tartışmaları başlatmıştır. Beyaz Kitapta, Avrupa düzeyinde bir istihdam politikası geliştirilmesine temel oluşturacak ideolojik, politik ve analitik temeller belirlenmiştir(Ceylan Ataman, 2010:19).

Beyaz Kitap AİS’in başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Beyaz Kitaptan yola çıkılarak 1994 yılında Essen’de Avrupa Komisyonu toplanmış ve Essen Zirvesi düzenlenmiştir(Selek Öz & Karagöz, 2015:102).

1.2.3.Essen Zirvesi

Beyaz Kitaptan yola çıkılarak 9-10 Aralık 1994’de Almanya’nın Essen şehrinde düzenlenen Essen Zirvesi’nde, istihdam konusunda ki çalışmalar hızlandırılmış, “istihdam, ortak kaygı konusu” olarak tanımlanmıştır(Selamoğlu & Lordoğlu, 2006:98’den aktaran; Gençler, 2011:4). Ve bu zirvede Essen Stratejisi kabul edilerek, daimi bir İstihdam ve Emek Piyasası Komitesi oluşturulmuş, istihdam konusunda politik taahhütler ilan edilmiştir(Taymaz & Özler, 2004:13).

Essen Zirvesi’nde; mevcut ekonomik büyümenin işsizlik ve istihdam problemini çözmekte yetersiz kaldığından, bu yapısal problemleri çözmek için daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiğinden bahsedilmiş ve bu süreçte sosyal taraflar arasında ki diyalogun geliştirilmesinin önemine vurgu yapılmıştır(European Commission, 1994:8). Ekonomik büyümenin işsizlik problemini çözmemesinin nedeni ise, bu büyümenin yeni işler yaratmadan, yani istihdam yaratmadan gerçekleştirilmiş olmasıdır(Walsh, 2009:9).

Essen Zirvesi’nde alınan kararlar şunlardır(European Commission, 1994:9):

- ✓ *Mesleki eğitim yatırımlarını teşvik ederek, işgücü için istihdam fırsatları geliştirmek:* Mesleki eğitimin özellikle gençler için önemli rol oynayacağı belirtilmiştir. Mümkün olduğu kadar fazla insana, hayatı boyunca işini kaybetme

riskini azaltmak amacıyla gelişen teknolojiye ve getirdiği değişime uyum sağlamaları adına eğitim verilmesi gerekliliği belirtilmiştir.

- ✓ *Büyümenin istihdam yoğunluğunun artırılması:* Çalışanların rekabet edebilmesi için daha esnek bir iş organizasyonunun gerekliliği belirtilmiştir. İstihdam yaratan yatırımları teşvik edici ve verimlilik artışına dayalı bir ücret politikası benimsenmesi gerektiği belirtilmiştir. Özellikle bölgesel ve yerel düzeyde yeni gereksinimleri (çevre ve sosyal hizmetler alanında) dikkate alan işler yaratılması için girişimlerde bulunulması gerektiği belirtilmiştir.
- ✓ *Ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması:* Özellikle niteliksiz işçilerin işe girme kararlarını etkilemek adına ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması gerektiği belirtilmiştir. Ücret dışı işgücü maliyetleri probleminin; yalnızca ekonomik sektör, sendikalar ve siyasetin güçlü ortaklığıyla çözülebileceği belirtilmiştir.
- ✓ *Verimli işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi:* Verimli işgücü politikaları için; işgücünün isteğini kırarak uygulamalardan kaçınılması ve pasif işgücü politikalarından aktif istihdam politikalarına geçilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bireysel iş arama motivasyonunun işgücü piyasasının geneli üzerinde etkili olacağından bahsedilmiştir. Özellikle bu konunun gelir yardımlarının işletilmesinde göz önünde alınması gerektiği belirtilmiştir. Emek piyasası politikası araçlarının ihtiyaçlarının ve verimliliğinin düzenli aralıklarla değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.
- ✓ *İş bulması zor olan gruplara yönelik önlemler geliştirilmesi:* Özellikle okuldan ayrılmış, neredeyse hiçbir yeteneği olmayan gençlere istihdam sağlayarak ya da eğitim fırsatları sağlayarak uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Uzun dönemli işsizlikle mücadele politikalarının önceliği olması gerektiği belirtilmiştir. İşgücü piyasası politikalarının, uzun dönemli işsizliğin gruplarına göre olması gerektiğinden bahsedilmiştir. Yaşlı çalışanlar ve kadın çalışanlara özel önem verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

Yukarıda saydığımız kararların, üye ülkelerin istihdam politikalarına rehber olacağı ve üye ülkelerin kendi istihdam stratejilerinde bu kararlara öncelik vereceği belirtilmiştir. AB'ye üye ülkelerin Essen Stratejisi'ne uygun önlemler içeren programlar

hazırlamaları, bu programlarında komisyon tarafından takip edilmesi ve desteklenmesi kararlaştırılmıştır(Canbey Özgüler, 2013:85).

Essen Zirvesinden sonra Madrid(1995) ve Dublin’de(1996) zirveler yapılmış ve Essen Stratejisini destekleyen kararlar alınmıştır.

1.2.4.Madrid Zirvesi

15-16 Aralık 1995’te İspanyanın Madrid şehrinde yapılan zirvede istihdam konusunda alınan kararlar şunlardır(European Commission, 1995):

- ✓ Özellikle işsizler için mesleki eğitim programlarının düzenlenmesi,
- ✓ Çalışma zamanı ve iş organizasyonu gibi alanlarda daha esnek stratejiler belirlenmesi,
- ✓ İşsizliği azaltmak için ücret dışı işgücü maliyetlerinin düzenlenmesi,
- ✓ Emek yoğun istihdamı teşvik etmek için gerekli bir unsur olan verimliliğe dayalı ücretin devam ettirilmesi,
- ✓ İş aramayı engellemeyecek şekilde sosyal koruma sistemlerinin etkinliğini maksimum düzeye çıkarmak,
- ✓ İşsizleri koruyan pasif politikalardan, iş yaratan aktif politikalara geçişte daha baskın olunması,
- ✓ İş arayanlar ve sağlayanlar arasında ki bilgi mekanizmasının büyük ölçüde geliştirilmesi,
- ✓ Yerel istihdam girişimlerinin teşvik edilmesidir.

1.2.5.Dublin Zirvesi

13-14 Aralık 1996 tarihinde İrlanda’nın Dublin şehrinde yapılan zirvede istihdam konusunda alınan kararlar şunlardır(European Commission, 1996):

- ✓ Ekonomi politikasında, ekonomik büyüme ve istihdam için makroekonomik stratejinin devam ettirilmesi,
- ✓ Mal ve hizmet piyasalarının modernize edilmesi için gayretlerin artırılması ve yeni istihdam kaynakları kullanılması,
- ✓ İşgücü piyasasının verimliliği ve insan kaynakları yatırımlarına odaklanması,
- ✓ Vergilendirme ve sosyal koruma sistemlerinin daha fazla istihdam dostu olması,

- ✓ Üye ülkelerin hazırladıkları istihdam programlarında yapısal ve makroekonomik politikalar arasında ki etkileşimin güçlendirilmesidir.

1.2.6.Amterdam Antlaşması

AB’de 1970’li yıllardan itibaren gündemden düşmeyen işsizliğin, 1990’lı yılların ilk yarısında büyük artışlar göstermesiyle birlikte, 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması’nda işsizlik sorununa bakış açısı büyük oranda değişmiş ve işsizlik birliğin temel sorunlarından biri olarak kabul edilmiştir. İşsizlik konusunda değişen bakış açısı başta AB’yi kuran antlaşma olmak üzere, birçok alanda yeni düzenlemeler yapılmasına vesile olmuştur(Uşun, 2004:69). Amsterdam Antlaşması, 16-17 Haziran 1997’de Hollanda’nın başkenti Amsterdam’da düzenlenen toplantıda imzalanmış, bu antlaşmada istihdam konusu için ayrı bir başlık açılmıştır. İlk defa istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu kabul edilmiş ve duyurulmuştur(Canbey Özgüler, 2013:86).

Amsterdam Antlaşması’nda birliğin ve üye devletlerin istihdamı artırma, daha iyi bir yaşam ve çalışma koşulları, düzenli sosyal koruma, çalışma ilişkilerinde diyalogun artırılması ve yüksek istihdamı tamamlayıcı insan kaynaklarını geliştirme ve dışlanmanın önlenmesi gibi konulardan oluşan hedefleri belirlenmiştir(Günlü, 2003:8). Amsterdam Antlaşmasıyla, AB’de istihdam konusunda ilk kez birlik düzeyinde eşgüdüm sağlanmış ve koordineli bir istihdam stratejisi yapılması hedef olarak belirlenmiştir. Antlaşmada pasif tedbirlerden ziyade aktif tedbirlerden bahsedilmiştir(Canbey Özgüler, 2013:88). Amsterdam Antlaşması yüksek istihdamı birlik düzeyinde bir sorun olarak belirlemesinin yanında, bir öncelik haline de getirmiştir(Goetschy, 1999:124-25).

Antlaşmada, İstihdam başlığı altına eklenen maddeler şunlardır(Bolayır, 2000:43-44):

- ✓ Üye devletler ve Birlik⁷ eşgüdümlü bir istihdam stratejisi geliştirmek ve ekonomik değişikliklere duyarlı olan vasıflı, eğitilmiş işgücünün yanında, işgücü piyasası oluşturmak için çalışanlar(Madde 125).

⁷ AB’nin Amsterdam Antlaşmasını imzaladığı 1997 yılında ki adı Avrupa Topluluğudur. Fakat çalışmanın genelinde Avrupa Birliği olarak bahsedildiğinden bu kısımda da Birlik olarak bahsedilmiştir.

- ✓ Üye devletler idari ve işgücü sorumluluklarına ilişkin ulusal uygulamaları göz önünde bulundurarak, istihdamı geliştirmeyi ortak bir amaç olarak değerlendirir(Madde 126).
- ✓ Birlik, üye devletler arasındaki işbirliğini teşvik ederek ve destekleyerek, gerektiği durumlarda eylemlerini tamamlayarak, yüksek seviyeli bir istihdama katkıda bulunur. Birlik, bunları yaparken üye ülkelerin yetkilerine saygı gösterir. Birlik politikaları ve uygulamaları tasarlanırken yüksek istihdam göz önünde bulundurularak yapılır(Madde 127).
- ✓ AB, her yıl topluluğun istihdam durumunu değerlendirir, Konsey ve Komisyon tarafından hazırlanan yıllık rapora dayanarak durum değerlendirmesi yapar. AB, bu değerlendirmelere göre, İstihdam Komitesinin görüşünü aldıktan sonra, üye devletlerin istihdam politikalarında dikkate alacakları yıllık yönlendirici ilkeleri belirler. Her üye devlet bu ilkeler çerçevesinde istihdam politikasını uygulamak için alınan temel önlemler hakkında yıllık rapor sunar. Konsey, her yıl üye devletlerin sunduğu bu raporlara dayanarak ve İstihdam Komitesinin görüşünü de alarak, kendi belirlediği istihdam ilkeleri çerçevesinde üye devletlerin istihdam politikalarını inceler. Konsey, bu inceleme sonunda uygun olduğunu düşünürse, Komisyonun tavsiyesi üzerine nitelikli çoğunlukla üye devletlere tavsiyede bulunabilir(Madde 128).
- ✓ Konsey, üye ülkeler arasında ki işbirliğini teşvik etmek, bilgi değişimini ve iyi uygulamaları geliştirmeyi amaçlayan karşılaştırmalı analiz ve tavsiyede bulunmanın yanı sıra pilot projelere başvurarak yenilikçi yaklaşımları teşvik eder. Konsey, üye devletlerin tecrübelerini değerlendirmeyi amaçlayan girişimler aracılığıyla, istihdam alanındaki eylemlerine destek olmaya yönelik teşvik önlemlerini kabul eder(Madde 129).
- ✓ Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, üye devletlerarasında ki istihdam ve işgücü piyasası politikalarının eşgüdümünü geliştirmek için istişari nitelikte bir İstihdam Komitesi(önceki maddelerde belirtilen komite) kurar. Komitenin görevleri; üye devletlerin ve birliğin istihdam durumunu ve istihdam politikalarını izlemektir. Her üye devlet ve komisyon, komiteye iki üye atar(Madde 130).

Amsterdam Antlaşması'ndan önce AB işgücü piyasası düzenlemeleri dağınıktır. Bunun yanında üye ülkeler arasında koordinasyon eksikliği de vardır. Amsterdam Antlaşması'yla başlayan süreçte ve ilerleyen zamanlarda AB'nin işgücü piyasası düzenlemelerinde daha aktif olduğu gözlemlenmiştir(Kesici & Selamoğlu, 2005:33).

1.2.7.Lüksemburg Zirvesi

20-21 Kasım 1997'de Lüksemburg'da düzenlenen olağanüstü İstihdam Zirvesi'yle birlikte, birlik düzeyinde istihdam sorununun çözülebilmesi için yeni bir dönem başlamıştır(Ceylan Ataman, 2010b:91). Gerçekleştirilen bu Zirvede, işsizlikle mücadelede üye devletlerin başarılı politikaları incelenmiş, AB'nin gelecekteki istihdam politikalarını oluşturacak Lüksemburg Süreci başlatılmış ve üye ülkelerin istihdam politikaları arasında eşgüdüm sağlanabilmesi için “girişimcilik, istihdam edilebilirlik, uyarılma ve eşit olanaklar” başlıkları altında dört temel esas oluşturulmuştur(Öztan & Akay, 2005:135).

Lüksemburg sürecinin başlamasıyla, üye ülkelerin istihdam politikalarının uygulanmasının ve takip edilmesinin yıllık olarak yapılacağı bir sisteme geçilmesi kararı alınmıştır. Böylelikle, üye ülkelerin istihdam politikaları açısından izlemeleri gereken yöntemi belirleyecek istihdam ilkeleri, yıllık olarak belirlenmiştir(Kılıç, 2003:2). Buna göre; AB her yıl istihdam rehberleri yayınlayacak, bu rehberlere göre üye ülkeler ulusal eylem planlarını hazırlayıp Komisyona sunacak ve Komisyon bu planları değerlendirdikten sonra da ortak istihdam politikası belirlenecektir(Tümerdem, 2007:39). Lüksemburg Zirvesinde ilk İstihdam Rehberleri kabul edilmiş ve istihdam konusunda “yakınsama süreci” başlamıştır(Kesici & Selamoğlu, 2005:34).

Lüksemburg Zirvesi'nde, Amsterdam Antlaşması'yla kurucu antlaşmaya eklenen İstihdam başlığı esas alınarak, dört ayrı başlıktan ve 19 rehber ilkeden oluşan Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturulmuştur(Uşun, 2004:75). Burada bahsedilen dört başlık Avrupa İstihdam Stratejisi'nin dört temel ayağını oluşturan dört temel esastır⁸.

⁸ Dört temel esas(Avrupa İstihdam Stratejisini oluşturan 19 rehber ilke), aşağıda Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Esasları başlığı altında daha ayrıntılı incelenecektir.

1.3.Avrupa İstihdam Stratejisinin Kurumsal Bileşenleri

AİS, istihdam alanında doğmakta olan ekonomik ve parasal birliği tamamlayıcı yeni bir yönetim sistemini ortaya çıkarmıştır. Buna göre AİS, ulusal işgücü piyasaları kurumlarını uyumlaştırmaktan ziyade, üye ülkeler arasında istihdam politikalarının yumuşak koordinasyonu sürecini başlatmıştır. AİS'in hedefi, AB'de işsizliği azaltmak ve yüksek istihdamı sağlamak için üye ülkeler arasında ki yakınsamayı teşvik etmektir(Van Rie & Marx, 2012:335). AİS, bağlayıcılığı az olan tavsiye, görüş, karar ve programlar gibi yumuşak etkili belgelerle ortaya çıkarılmıştır (Özcüre, 2014:163).

AİS'in dört temel kurumsal bileşeni vardır. Bunlar(Weishaupt, 2011:162);

- ✓ *İstihdam Rehberleri:* Konseyin, Komisyonun önerilerini göz önünde bulundurarak, üye ülkelerin istihdam politikaları için ortak öncelikleri belirlediği yıllık olarak kabul ettiği bir dizi rehber ilkedir.
- ✓ *Ulusal Eylem Planları:* Her üye ülkenin, İstihdam Rehberleri nasıl uygulayacağını gösteren ulusal eylem planlarıdır.
- ✓ *Ortak istihdam raporu:* Komisyon ve Konseyin, üye devletlerin hazırladığı ulusal eylem planlarını inceleyerek oluşturduğu rapordur.
- ✓ *Öneriler:* Konseyin, Komisyonun önerilerine uygun olan, belli bir ülkeye özel öneriler sunulmasına nitelikli oy çokluğuyla karar vermesi sonucu ortaya çıkmaktadır.

AİS'in işleyişinde takip edilen süreç şu şekildedir(Mosher & Trubek, 2003:69):

1. *Teori geliştirmek:* İstihdam artışını engelleyen nedenler hakkında Komisyonun bir teoriye ihtiyacı vardır. Komisyon bu teoriyi geliştirerek işe başlar.
2. *En iyi uygulamaları ve en iyi performansı gösteren üye devleti belirlemek:* Komisyon, istihdam konusunda en iyi performansı sergileyen üye ülkeleri belirleyerek en iyi uygulamaları strateji içine dahil edebilir.
3. *İstihdam rehberleri önerme:* Üye devletlerin ulusal istihdam politikalarını düzenlemeleri için üye devletlere istihdam rehberleri önerilir.
4. *Sosyal ortaklar ve sivil toplum ile görüşme:* Komisyonun, Avrupa Parlamentosuna, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine danışması gerekmektedir. Bunların dışında resmi olmayan birçok aktör vardır.

5. *İstihdam Komitesi*: Komisyon tarafından önerilen rehberleri inceler ve görüş bildirir.
6. *İstihdam rehberlerinin kabul edilmesi*: Rehberler, Ekonomik ve Mali İşler Konseyi (ECOFIN) ve Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nun ortak toplantısında nitelikli çoğunlukla kabul edilir.
7. *Ulusal düzeyde uygulanması*: İstihdam rehberleri kabul edildikten sonra, her üye ülke istihdam politikalarında bu rehberleri göz önünde bulundurarak, ulusal eylem planları hazırlar.
8. *İzleme ve Gözetim*: Komisyon üye devletlerin rehberlerde belirtilenleri uygulamalarını yıllık olarak inceler. Uyumu değerlendirmek için Ulusal Eylem Planlarını, uygulama raporlarını ve kendi kaynaklarını kullanır. İstihdam Komitesi bu izleme sürecine katkıda bulunur. Komisyon kendi değerlendirmelerine dayanarak, üye devletlere yönelik önerilerini Konseye sunabilir. Bu tür önerilerde nitelikli çoğunlukla kabul edilir.
9. *Ortak istihdam raporu*: Yukarıda sayılanlar yapıldıktan sonra, Komisyon ve Konsey üye devletlere önerilen istihdam rehberlerinin uygulanması ve Birlikteki istihdam durumu hakkında ortak istihdam raporu yazar. İstihdam komitesi bu raporu inceler. Bu rapor Avrupa Konseyi tarafından kabul edilir ve onaylanır.
10. *Yeni Döngü*: Ortak istihdam raporuna dayanarak bir sonraki yıl için politikalar belirlenir ve döngü 3.maddeden tekrar başlar. Fakat Komisyon bu noktada, gerekirse Avrupa'da İstihdamı engelleyen nedenler hakkında ki teorisini revize edebilir, üye devletlerin oluşturduğu en iyi uygulamayı yeniden belirleyebilir ve genel stratejik hedefleri değiştirebilir(1. ve 2. adımda bahsedilen konular).

AİS'in Lüksemburg Zirvesi'nde ortaya çıkmasıyla beraber, artık üye ülkeler işgücü piyasalarının yıllık olarak koordinasyonunu yaparken AİS'in belirlediği ortak önceliklere uygun Ulusal Eylem Planları hazırlamaları gerekmektedir. Ulusal Eylem Planlarının hazırlandığı sürece tüm sosyal tarafların katılımı öngörülmüştür(Ceylan Ataman, 2010b:91).

1.4.Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Esasları

1997 yılının Kasım ayında gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi'nde üye ülkeler, sosyal taraflar, Komisyon ve Parlamentodan gelen öneriler temelinde ve büyük oranda

Komisyonun önerilerine dayanan AİS'in esasları olan dört ana başlık altında on dokuz ilke kabul edilmiştir(Goetschy, 1999:127). AİS, bu ilkelerle işgücünün eğitime vurgu yaparak, iş yaratmayı teşvik eden önlemlerle daha aktif bir istihdam politikasını benimsemiştir(Özcüre, 2014:166). Dört ana başlık ve 19 ilkenin özeti şunlardır(Weishaupt, 2011:163; European Commission, 1997):

1.4.1.İstihdam Edilebilirliğin Artırılması

- ✓ Üye ülkeler; genç ve uzun dönemli işsizlere yeniden eğitime başlama fırsatı, yeniden eğitim veya staj, sırasıyla 6-12 ay sonra bir iş ya da diğer istihdam edilebilirlik tedbirlerinden birinin sağlanması ve bireysel ihtiyaçların erken belirlenmesi üzerine inşa edilen istihdam odaklı ve işsizliği engelleyici stratejiler geliştirmelidir(1.ve 2.İlke).
- ✓ İşsiz insanların sayısını artıran refah uygulamalarından, eğitime ve çalışmaya dayalı aktif işgücü piyasalarına doğru bir geçiş sağlanmalıdır. Aktif istihdam politikalarına geçiş konusunda en başarılı üç üye ülkede ortalama yüzde yirmi işsizlik zamanla sağlanmalıdır(3.ilke).
- ✓ Yaşam boyu öğrenme ve eğitim sağlanması için bir çerçeve olarak ortaklıklar kurulmalıdır(4. ve 5.ilke).
- ✓ Okuldan işe geçişi kolaylaştırmalıdır(6.ve 7.ilke).

1.4.2.Yeni Bir Girişimcilik Kültürü Oluşturmak

- ✓ Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler için iş faaliyetlerine teşvik etmek adına yönetim yükü ortadan kaldırılmalı ve genel maliyetler azaltılmalıdır. İş yaratmak için sosyal ekonomi dahil, mevcut bütün fırsatlar kullanılmalıdır(8.-10.ilke).
- ✓ Özellikle yeteneksiz ve düşük ücretli çalışanlar için ücret dışı çalışma maliyetlerini azaltarak daha istihdam dostu bir vergi sistemi geliştirmelidir(11.ve 12.ilke).

1.4.3.Firmaların ve Çalışanların Adaptasyonunu Teşvik Etmek

- ✓ İş sözleşmelerinin daha uyumlu tiplerinin olasılığını incelemek için ve esnek çalışma düzenlemelerini müzakere etmek için sosyal ortaklar bir araya getirilmelidir(13.ve 14.ilke).

- ✓ İnsan kaynaklarına yatırım yapmanın önündeki engelleri ve evde çalışmanın geliştirilmesi için vergi ya da diğer teşviklerin olasılığı yeniden incelenmelidir(15.ilke).

1.4.4.Fırsat Eşitliği Politikalarını Güçlendirmek

- ✓ Kadın istihdamı aktif bir şekilde desteklenmeli ve kadın-erkek arasında ki işsizlik farkı azaltılmalıdır(16.ilke).
- ✓ Bakım hizmetlerine ulaşım geliştirilmelidir(17.ilke).
- ✓ Doğum sonrası işe dönüş kolaylaştırılmalıdır(18.ilke).
- ✓ Engellilere özel önem verilmelidir(19.ilke).

1.5.Avrupa İstihdam Stratejisi'nin Uygulama Yöntemi

AİS'in uygulanmasında kullanılan yöntem Açık Koordinasyon Yöntemidir(AKY). Bu yöntem AB seviyesinde ortak politika belirleme ve belirlenen politikaların izlenmesinde kullanılan yumuşak hukuka(soft-law) dayanan bir sistemdir. AİS, AKY'nin ilk uygulandığı birlik politikası olmasının yanında, AKY'nin kullanıldığı birlik politikalarının en gelişmiş olanıdır (Trubek & Trubek, 2005:348).

AKY, Birlik düzeyinde politika yapma süreci ve düzenleyici bir enstrümandır. AKY bir AB yasama süreci değildir. AKY, üye devletlerin tam ya da kısmi yetkinliklerinin altına düştükleri politika alanlarında onları birlik hedefine doğru çekmeyi ve en iyi uygulamaları birlik düzeyinde yaymayı amaçlayan yumuşak hukuka(soft-law) dayanan bir yönetim uygulamasıdır. Üye ülkelerin yetkinliklerini geliştirmede, AB'nin sert hukuku(hard-law) kullanılmadığı için AKY ya da diğer mekanizmalar kullanılmaktadır. Bu mekanizmalar; kılavuzlar, nicel-nitel göstergeler ve kriterler, ulusal ve bölgesel hedefler, akran ve periyodik değerlendirmelerdir. Bunlar kullanılarak, üye devletlerin birbirinden politika öğrenimi gerçekleştirmesi ve zayıf olanın iç politikasını geliştirmesi hedeflenmektedir(Prpic, 2014). Yani AKY, AB'ye üye devletlerin kendi ulusal stratejilerini kullanarak çalışmasını içeren esnek bir yönetim biçimidir. Ulusal kurumlar ve stratejilere yer veren bu yöntem, her üye ülkenin bir politika alanında ortak hedefler doğrultusunda ulusal eylem planları yapmalarını ve komisyonun belirlediği kriterlere göre birbirlerini değerlendirerek kendi ulusal politikalarında gerekli değişiklikleri yapmalarını öğütlemektedir(Uyan Semerci,

2013:178). AKY ile sosyal grupların kendileriyle ilgili kararların alınmasında katılımlarının artırılması da hedeflenmektedir(Demir, 2009:1). Kısaca AKY, ulusal farklılıklara saygı duyarak ortak küresel ekonomik zorluklarla nasıl başa çıkılacağı konusunda bir öğrenme süreci koordine etmeyi amaçlamakta olup(Rodrigues, 2001:96), ülkelerarası işbirliği yapılabilmesi adına ölçümleme ile niteliksel ve niceliksel göstergelerin tanımlanmasına dayanmakta ve kısa, orta, uzun vadeli hedeflere ulaşılması için son tarihler sunmaktadır(Demir, 2009:8).

AKY gibi yeni bir sisteme ihtiyaç duyulmasının temelinde geleneksel olarak AB’de, sosyal politika ve istihdam politikaları belirlemede Birliğin rolünün sınırlı olması yatmaktadır. 1990’lı yıllarda; AB’de ve üye devletlerde sosyal politika ve istihdam politikaları yapma konusunda büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin ilki, sosyal politika vizyonunun değişmesidir. Eski refah devleti politikalarının aksine yeni sosyal politika vizyonunda, aktif politikalar benimsenmektedir. İkinci değişiklik, sosyal politikayı ve istihdam politikasını Avrupalılaştırmaktır. AB’de bu yeni vizyona kadar, üye devletlerin uygulamalarına müdahale edilmek istendiğinde sosyal diyalog ya da topluluk metodu(the classic Community Method-CCM⁹) olarak bilinen sert hukuk(hard-law) kullanılmıştır. Fakat benimsenen yeni vizyon, bu sert hukuku büyük bir problem olarak görmüştür. Bu yeni vizyonu geliştirebilmek ve uygulayabilmek adına, zayıf olan Ekonomik ve Parasal Birliği(EMU) ve tek pazarı güçlendirmek için harekete geçmek zorunda olan AB, bu amaca ulaşmak için uygun bir uygulama olabilecek Açık Koordinasyon Yöntemini(AKY) ortaya çıkarmıştır(Trubek & Trubek, 2005:347). Bunların yanında, Maastrich Antlaşması sosyal politikalarda ve Avrupa Para Birliği’nde birçok konuda soruna sebep olmuş, Antlaşma öncesi müzakereler sürecinde üye devletler, ortak politikalar belirlenmesinin kendi ulusal çıkarlarını zedelediği için, Antlaşmanın tehlikeye girdiğini tecrübe etmişlerdir(Taşdemir & Çınar, 2008:208). Üye devletlerin ortak politika belirlenmesi konusunda çıkarlarının zedelendiğini düşünmeleri de daha yumuşak hukukun benimsenmesini gerektirmiştir.

⁹ Classic Community Method’un özellikleri şunlardır: inisiyatif kullanma hakkı tekelinin Komisyonunda olması, nitelikli çoğunluk oylamasının Konseyde yaygın olarak kullanılması, Avrupa Parlamentosuna aktif rol verilmesi, Birlik hukukunun Avrupa Adalet Divanı tarafından tek tip olarak kullanılmasıdır. Bu özellikler göz önüne alındığında Birliğin kendisine yetki verenlerden bağımsız davranabilmesi için elinde büyük bir güç vardır(Demir, 2009). Bu nedenle bu metod AKY’ye göre daha serttir.

AKY, genellikle uluslar üstü yönetimde ve hükümetler arası görüşmelerde üçüncü bir yol ve yönetim modeli olarak görülmektedir. Bunun nedeni, daha önce kullanılan CCM'ye göre, AKY'yi daha açık ve daha yumuşak yapan, hükümetler arası görüşmelerin daha iyi yapılandırılmasına imkân veren 6 temel özelliktir. Bunlar: AKY'nin; sorun çözümüne yeni bir yaklaşım getirmesi, katılım için açıklığı sağlaması, yetki devrini kullanması ve farklılıklara saygı duyması, kullanılabilir bilgi üretmek için yeni yollar sunması, politika öğrenimi için potansiyel olması ve kanun yapmanın rolünü üstlenmesidir(Humburg, 2008:6).

AKY, AB için nispeten yeni bir yönetim aracıdır. Terim, resmi olarak 2000 yılında çıkmasına rağmen benzer bir sistemin kullanılışı daha önceki yıllara dayanmaktadır. Maastrich Antlaşmasında ekonomi koordinasyonunda benzer bir yönetim tipi Geniş Ekonomik Politika Kılavuzları (BEPGs) aracılığıyla kullanılmıştır. 1997 yılında Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte ortaya çıkan AİS'te, AKY'ye bir örnektir(Prpic, 2014).

AİS'in uygulamasında kullanılan AKY'nin tarihsel gelişimine bakıldığında mevcut halinin temellerinin Essen Zirvesi'nde atıldığını söylemek mümkündür. Essen Zirvesi'nde alınan kararların hiçbir bağlayıcılığı olamamasına rağmen, üye ülkelere bu kararlara göre iç politikalarını düzenlemeleri öğütlenmiştir. Bunun yanında üye ülkelerin düzenledikleri iç politikaların komisyon tarafından izlenmesi ve takip edilmesi de kararlaştırılmıştır(Schäfer, 2004:8). Daha sonra Amsterdam Antlaşmasının İstihdam Başlığıyla birlikte yeni bir yumuşak hukuk metodu ortaya çıkmış ve Lizbon Zirvesi'nde Açık Koordinasyon Yöntemi olarak adlandırılmıştır(Schafer, 2006:11).

AKY'nin Lizbon Zirvesinde belirlenen işleyişi şu şekildedir(Szysczak, 2006:493):

- ✓ AB düzeyinde ortak kılavuzların hazırlanması,
- ✓ Hedeflerin ve zaman çizelgelerinin düzenlenmesi,
- ✓ Kriterlerin düzenlenmesi,
- ✓ Ortak göstergelerin düzenlenmesi,
- ✓ Üye devletlerin sivil toplum ve diğer paydaşlarını da dahil ederek ulusal eylem planı hazırlaması,
- ✓ Üye devletlerarasında en iyi uygulamaların değişimi,
- ✓ Eylem planlarının izlenmesi,

- ✓ Eylem planlarının uzmanlar ve Komisyon tarafından değerlendirilmesi,
- ✓ AB'nin kılavuzları gözden geçirmesi,
- ✓ Sonuç değerlendirmesi, şeklindedir.

AKY belirli bir politika alanı için çıkmış olsa bile AB'nin diğer politika alanlarında da kullanılmıştır. AKY, yukarıda da belirttiğimiz gibi BEGPs(AKY benzeri bir sistem uygulanmıştır) ve AİS'in yanı sıra; sosyal korumanın modernizasyonu, sosyal içerme, emeklilik ve sağlık, inovasyon, araştırma ve geliştirme, eğitim, bilgi toplumu, çevre, göç ve girişimcilik gibi alanlarda da kullanılmaktadır(Prpic, 2014).

1.6.Avrupa İstihdam Stratejisinin Mali Kaynakları

Avrupa İstihdam Stratejisinin mali kaynakları dört tanedir. Bunlar; Avrupa Sosyal Fonu, Küreselleşmeye Bağlı Uyum Fonu, Mikro Finansman Araçları ve Katılım Öncesi Yardımlardır.

1.6.1.Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu(ASF), AB'nin Kurucu Antlaşması olan 1957'de imzalanan Roma Antlaşmasıyla kurulmuştur. 1999 yılında yeniden düzenlenen ASF, AİS'in en büyük mali aracı olarak belirlenmiştir(Elçi, 2007:52). ASF, üye devletlerin, bölgesel ve yerel otoritelerle, sosyal ortaklarla, sivil toplumla ve özellikle bireysel vatandaşlarla aralarında ki ortaklığı güçlendirmek için kullanılmaktadır. ASF, AB'nin insana yatırım için en büyük finansal kaynağıdır. ASF, istihdamı desteklemekte, insanların eğitime ve yeteneklerini geliştirmesine yardım etmekte, aynı zamanda insanların iş bulma umutlarını da artırmaktadır(European Commission, 2007:1).

ASF'nin kaynaklarını nasıl harcayacağı ve hangi alanların öncelikli olacağı belirlenmiştir. Buna göre ASF'nin öncelikleri şunlardır: Yeni becerilere ve yeni çalışma yöntemlerine çalışanların adaptasyonunu artırmak, gençlerin okuldan işe geçişine yardım ederek ve iş arayanlara mesleki eğitim imkanı sağlayarak istihdama ulaşımı kolaylaştırmak, ASF'nin projelerinin büyük kısmını oluşturan mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitim fırsatını sunmaktır. ASF'nin önceliklerinden bir diğeri de dezavantajlı grupların(hastalar, azınlıklar, göçmenler vd.) istihdamına yardımcı olmaktır. Bunu da sosyal içerme yoluyla sağlamaya çalışmaktadır(European Commission, 2016c). Yani ASF, eğitim ve yeniden eğitim sağlayarak, becerilerini

geliştirerek, kariyerlerini geliştirerek ve girişimciliğe teşvik ederek insanlara destek vermektedir. ASF ayrıca genç yaşlı ayrımı gözetmeksizin hem çalışanlara hem de iş arayanlara yardımcı olmaktadır. Bunun yanında ASF, kadın ve erkek arasında ki her türlü ayrımcılıktan kaçınmanın gerekliliğini vurgulamaktadır(European Commission, 2007). Bunların dışında ASF, kamu hizmetlerinin verimliliğini artırmayı da amaçlamaktadır.

ASF aracılığıyla Avrupa vatandaşlarına yıllık 10 milyar Eurodan fazla yatırım yapılmaktadır. Bu miktara üye devletlerin yaptığı katkılarda eklenmektedir. Uzun dönemli planlar yapılabilmesi ve iş piyasasına insanları dahil etmeyi sürdürebilmek için ASF'nin bütçesi yedi yıllık hazırlanmaktadır(European Commission, 2007:6). İçinde bulunulan dönem ise 2014-2020 dönemidir. Bu döneme ait veriler aşağıda ki tabloda toplanmıştır.

Tablo 7.
Avrupa Sosyal Fonu 2014-2020 Bütçesi ve Ülkeler Bazında Dağıtılan Fon Miktarı

	AB Katkı Miktarı	Üye Ülkelerin Katkı Miktarı	Ülkelere Ayrılan Toplam Fon Miktarı
Avusturya	442.087.353	433.651.942	875.739.295
Belçika	986.284.579	1.209.483.642	2.195.768.221
Bulgaristan	1.466.439.031	256.458.496	1.722.897.527
Hırvatistan	1.449.855.929	255.586.932	1.705.712.861
Kıbrıs	117.416.786	20.720.6137	138.137.399
Çek Cumhuriyeti	3.416.403.254	786.152.365	4.202.555.619
Danimarka	206.615.841	192.609.280	399.225.121
Estonya	586.977.010	103.584.180	690.561.190
Finlandiya	515.357.139	515.357.139	1.030.714.278
Fransa	5.716.650.950	4.382.801.208	10.099.492.158
Almanya	7.495.616.321	5.074.868.755	12.570.485.076
Yunanistan	3.512.145.702	1.016.097.625	4.528.243.327
Macaristan	4.662.374.569	982.440.074	5.644.814.643
İrlanda	474.291.142	474.291.142	948.582.284
İtalya	9.900.878.647	7.707.833.560	17.608.712.207
Letonya	609.544.789	107.566.740	717.111.529
Litvanya	1.095.501.471	193.323.791	1.288.825.262
Lüksemburg	20.056.223	20.056.223	40.112.446
Malta	105.893.448	26.473.362	132.366.810
Hollanda	507.318.228	517.464.593	1.024.782.821
Polonya	12.939.726.416	2.277.353.895	15.217.080.311
Portekiz	7.382.340.100	1.543.118.389	8.925.458.489
Romanya	4.668.041.603	819.017.022	5.487.058.625
Slovakya	2.045.419.821	415.922.044	2.461.341.865
Slovenya	707.713.434	176.928.362	884.641.796
İspanya	6.646.072.822	3.074.992.640	9.721.065.462
İsveç	730.186.558	730.186.558	1.460.373.116
İngiltere	4.736.495.569	4.002.704.366	8.739.199.935
AB(28)	83.143.704.735	37.317.314.938	120.461.019.673

Kaynak: European Commission, 2016a

AB'nin 2014-2020 arası dönem için ASF toplam bütçesi 120.461.019.673 Euro'dur. Bu miktarın 83.143.704.735 Euro'su AB tarafından, kalan 37.317.314.938 Euro'su ise üye ülkeler tarafından sağlanmıştır.

Tablo 7'ye göre; ASF'den en fazla fon sırasıyla İtalya, Polonya, Almanya ve Fransa'ya ayrılmıştır. En az fon ise sırasıyla Lüksemburg, Malta, Kıbrıs ve Danimarka'ya ayrılmıştır. ASF'ye bütün AB ülkeleri katkı yapmaktadır. Üye ülkelerin yaptıkları katkı bakımından incelendiğinde en fazla katkıyı, sırasıyla İtalya, Almanya, Fransa ve

İngiltere yapmıştır. ASF'ye en az katkı yapan ülkeler ise Lüksemburg, Kıbrıs, Malta ve Estonya'dır. Bunların dışında AB'den ülkelere ayrılan toplam fona ülkelerin yaptıkları katkıların dışında AB'nin katkısı vardır. AB'nin yaptığı katkı bakımından incelendiğinde en fazla katkı yapılan ülkeler sırasıyla Polonya, İtalya, Almanya ve Portekiz'dir. En az katkı yapılan ülkeler ise sırasıyla Lüksemburg, Malta, Kıbrıs ve Danimarka'dır.

1.6.2.Küreselleşmeye Bağlı Uyum Fonu

Küreselleşmeye Bağlı Uyum Fonu(EGF), 1 Ocak 2007 yılında küreselleşmeden dolayı dünya ticaretinde ki yapısal değişikliklerin bir sonucu olarak işten çıkarılan kişilerle dayanışma içinde olmak ve çok sayıda işsize destek olmak amacıyla kurulmuştur. Fakat daha sonra 'kriz nedeniyle işten çıkarılanları' kapsayacak şekilde değiştirilmiştir. Son zamanlarda da üye devletlerin genç istihdam girişimlerine destek olmak için ek bir araç olmasının yanında serbest çalışanları desteklemek için daha da genişletilmiştir(European Parliament, 2016:4).

Başlangıçta, bu fondan mali yardımlar işgücü piyasasında işten çıkarılan işçilerin işe yeniden dönmesi için tasarlanmış kişisel hizmetlerle koordineli bir uygulamanın parçası olan aktif işgücü piyasası tedbirleri için sağlanmıştır. Son zamanlarda bu fon genç ya da yaşlı işsizliği gibi daha spesifik konularda kullanılmaktadır. EGF, büyük ölçekli kitlesel işten çıkarmalara karşı kısa dönemli yardımlar sağlamaktadır(Reynolds, 2016:4).

EGF, 2014-2020 periyodu için yıllık 150 milyon Euro değerinde bir bütçeye sahiptir. EGF, işten çıkarılanların iş bulması ya da kendi işlerini kurmalarına yardımcı olacak projelerin maliyetlerine yüzde 60'a kadar destek olmaktadır. EGF, kural olarak tek bir şirket tarafından (tedarikçileri ve alt üreticileri de dâhil olmak üzere) 500 kişiden fazla insanın işten çıkarıldığı yerlerde ve bir ya da daha fazla komşu bölgede özel sektörde çok sayıda kişinin işten çıkarılmasıyla kullanılabilir. EGF, ulusal ya da bölgesel otoriteler tarafından yönetilmektedir. (European Commission, 2017b). Ayrıca EGF'nin, üye devletlerden sağlanan sosyal yardımların yerine geçemeyeceği açıkça ortaya konulmuştur. Bunun yerine EGF, bireyleri işgücü piyasasına yeniden girişte daha aktif hale getirmeyi amaçlamaktadır(ÇSGB, 2007:3).

1.6.3.Mikro Finansman Araçları

Avrupa Mikro Finansman Olanaklarını Geliştirme (The European Progress Microfinance Facility) 2010 yılında küçük işletme kurmak ya da var olan küçük işletmeyi geliştirmek için kredi (25.000 Euro'nun altında) kullanmayı artırmak için başlatılmıştır. Şu an bu uygulama EaSI Programı aracılığıyla yürütülmektedir. Bu program doğrudan finans girişimcilerine değil aynı zamanda borç vermeyi artırmak amacıyla mikro kredi sağlayıcılarına da imkan verir. Böylece potansiyel kayıp riskini dağıtmayı hedeflemektedir. Mikro kredi sağlayıcıları kamu ya da özel bankalar, banka dışı mikro finans kurumları, kar amacı gütmeyen mikro finans sağlayıcılarıdır(European Commission, 2017a).

Mikro girişimcilik için kredi sunmakta olan bu sistemden, şu kişiler yararlanabilir(Ceylan Ataman, 2010b:96;European Commission, 2017a):

- ✓ 10 kişiden daha az işçisi olan bir işletme kurmak ya da bu işletmeyi geliştirmek isteyenler,
- ✓ İşsiz olanlar,
- ✓ İşini kaybedip iş kurmak isteyenler,
- ✓ Normal kredi almakta zorluk çeken kişiler (kadınlar, çok genç ya da çok yaşlı olanlar, azınlık grupların üyeleri ve hastalar).

1.6.4.Katılım Öncesi Yardımlar

Katılım Öncesi Mali Yardımlar(IPA), teknik ve finansal yardımlarla gelişmekte olan ülkelerdeki reformlara AB tarafından sağlanan desteklerdir. IPA 2007-2013 dönemi bütçesi yaklaşık 11.5 milyar Eurodur. IPA II 2014-2020 bütçesi ise 11.7 milyar Euro olarak belirlenmiştir(European Commission, 2016b).

IPA özellikle aday ülkeler ve olası aday ülkeler için kullanılan bir fondur. IPA fonu kurumsal geçişlerin ve güçlendirmenin, işbirliğinin, bölgesel gelişmenin, insan kaynakları gelişiminin ve kırsal gelişmenin sağlanması için tahsis edilmektedir(Ceylan Ataman, 2010b:96). IPA'nın amacı, yararlananların birliğe üye olduklarında zorunlulukları ve hakları için siyasi ve ekonomik reformlar yapmalarına yardım etmektir. Bu reformların, IPA'dan faydalanan ülkelerin vatandaşlarına daha iyi fırsatlar sağlaması ve AB vatandaşları gibi yararlanabilecekleri eşit standartları sunması

gerekmektedir. Ayrıca IPA, AB'nin sürdürülebilir ekonomik büyüme, enerji, çevre ve iklim değişikliği gibi hedeflerine ulaşmasına da yardım etmektedir(European Commission, 2016b).

IPA'dan hâlihazırda yaralanmakta olan ülkeler şunlardır: Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Kosova, Arnavutluk, Bosna Hersek ve Türkiye(European Commission, 2016b). Bu ülkelere IPA II kapsamında 2014-2020 periyodu için ayrılan fon miktarı aşağıda ki tabloda incelenmiştir.

Tablo 8.
IPA II Kapsamında 2014-2020 Periyodu İçin Ülkelere Ayrılan Fonlar(Euro)

	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Toplam
Arnavutluk	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.5
Bosna Hersek	39.7	39.7	42.7	43.7	-	165.8
Makedonya	85.7	88.9	91.6	94.9	303.1	664.2
Kosova	83.8	85.9	88.7	91.9	295.2	645.5
Karadağ	39.6	35.6	37.4	39.5	118.4	270.5
Sırbistan	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1.508.0
Türkiye	620.4	626.4	630.7	636.4	1.940.0	4.453.9

Kaynak: European Commission, 2016a

Tablo 8 incelendiğinde IPA II'den en büyük miktar Türkiye'ye tahsis edilmiştir. Türkiye'nin ardından en fazla fon tahsis edilen ülke Sırbistan'dır. IPA II'den en az fon tahsis edilen ülkeler sırasıyla Bosna Hersek ve Karadağ'dır.

1.7.2000'li Yıllarda Avrupa İstihdam Stratejisi

2000'li yıllarda, artık somut olarak ortaya çıkmış olan AİS'i takip etmek ve yeni hedefler belirlemek üzere çeşitli zirveler düzenlenmiş ve ara değerlendirme toplantıları yapılmıştır.

1.7.1.Lizbon Zirvesi

23-24 Mart 2000'de Portekiz'in başkenti Lizbon'da gerçekleştirilen zirvede Lizbon Stratejisi ortaya çıkmıştır. Bu stratejiyle AB'nin, 1990'larda ekonomik büyüme, istihdam, işgücü verimliliği, AR-GE, eğitim, yatırım gibi alanlarda ABD ve Japonya'nın gerisinde kaldığı düşüncesiyle (Çapanoğlu, 2010:1), gelecek 10 yıl içinde AB ekonomisini, dünyanın en yüksek rekabet gücüne sahip, dinamik ve bilgiye dayalı, istihdamın nitelik ve miktarını artıran sürdürülebilir ekonomik büyüme ve geniş bir

sosyal bütünleşme içeren ekonomiye dönüştürmek hedeflenmiştir(Uşun, 2004:77). İstihdamla ilgili somut hedeflerin koyulduğu bu zirve, AİS içinde önemli bir dönüm noktası olmuştur(Kesici, 2011:86).

Lizbon Stratejisinde sonraki on yıllık süre için belirlenen ana amaçlar arasında şu somut hedefler vardır: GSYİH'nın yüzde 3 oranında AR-GE için kaynak olarak ayrılması, girişimciliği kolay hale getirmek için bürokratik işlemlerin yükünü hafifletmek, istihdam oranını yüzde 70'e çıkarmak, kadın istihdamını yüzde 60'a çıkarmak. (Uyan Semerci, 2013:180). Lizbon Zirvesinde işsizlik ve istihdamın asıl hedef olduğunu ve Lizbon Zirvesinin asıl alanının, AİS olduğunu söylemek mümkündür. Lizbon Zirvesinde, AB politikasının yönünü ve eylemlerini belirleyecek hayati kararlar alınmıştır. AB'nin kültürel, ekonomik ve sosyal yaşam bakımından bilgi çağına girdiği net olarak belirtilmiştir. Lizbon zirvesinde alınan kararlar şunlardır(Canbey Özgüler, 2013:94):

- ✓ *Rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı ekonomiye geçiş:* Bu başlık kapsamında e-Avrupa eylem planı hazırlanması, bilgidен dışlanma sorunu ile mücadele, internet hizmetlerinin ucuzlatılması, bilgi ekonomisine yönelik alt yapı çalışmalarının Avrupa Yatırım Bankası aracılığıyla desteklenmesi kararlaştırılmıştır.
- ✓ *Avrupa araştırma ve teknoloji yenilik alanının oluşturulması:* Bu başlık kapsamında ulusal ve AB düzeyinde gerçekleştirilen araştırma faaliyetlerinin bütünleştirilmesi, ulusal ve ortak çalışma ağlarının kurulması, Avrupa Teknolojik Yenilik Karnesinin oluşturulması kararlaştırılmıştır.
- ✓ *Küçük ve Orta Boy İşletmelere(KOBİ) yönelik eylemler:* Girişimciliğin teşvik edilmesi kararlaştırılmıştır.
- ✓ *Etkin ve bütünleştirilmiş mali piyasalar:* Bu başlık kapsamında makroekonomik politikalarla birlikte öne çıkan yapısal politikaların ilgili tüm taraflar arasında işbirliği ve güven ortamı yaratması için girişimde bulunulması kararlaştırılmıştır.
- ✓ *Avrupa toplum modeli ve refah toplumu:* Bu başlık kapsamında bilgi toplumu modeline uygun eğitim-öğretim ve mesleki eğitim ortamının yaratılması, sosyal güvenliğin modernizasyonunun gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

- ✓ *Sosyal dışlanma ile mücadele:* Bu başlık kapsamında AB üyeleri arasında yaşanan tartışmalar nedeniyle yeterli ilerleme kaydedilemeyen sosyal politikanın öncelikli alan olarak ele alınması kararlaştırılmıştır.

1.7.2.Stockholm Zirvesi

23-24 Mart 2001'de İsveç'in başkenti Stockholm'de düzenlenen zirvede Lizbon hedefleri gözden geçirilmiş ve yeni hedefler belirlenmiştir. Buna göre; 2005 yılına kadar genel istihdam oranının yüzde 67'ye çıkarılması, kadın istihdam oranının ise yüzde 57'ye çıkarılması hedeflenmiştir(Özcüre, 2014:172).

Stockholm Zirvesinde AB'nin demografik değişimi göz önüne alınarak yaşlı istihdamına ilişkin yeni bir hedef belirtilmiştir. Bu hedef 2010 yılına kadar yaşlı istihdamının yüzde 50'ye çıkarılmasıdır. Yaşlı istihdamının artırılmasıyla, yaşlıların aktif yaşama kazandırılması, işgücüne katılım oranının artırılması ve sosyal güvenlik ödemeleri açısından olumlu etkilerinin olması hedeflenmiştir(Canbey Özgüler, 2013:96).

Stockholm Zirvesinde yapılan değerlendirmeler sonucunda şu kararlar alınmıştır(Goetschy, 2001:412):

- ✓ AB'de daha fazla ve daha iyi iş yaratma,
- ✓ Yeni bir Avrupa işgücü piyasaları oluşturma,
- ✓ Mal ve hizmetler için ekonomik reformların hızlandırılması,
- ✓ Mali piyasaların entegrasyonu,
- ✓ e-Avrupa 2002'nin hızlandırılması,
- ✓ İnternet teknolojisi alanında eksiklikleri giderme,
- ✓ Araştırma ve inovasyon bakımından Avrupa kapasitesini güçlendirme,
- ✓ Biyoteknoloji gibi önde olan teknolojileri geliştirme,
- ✓ Sosyal içermenin artırılması ve yaşlanan nüfusa yönelik sosyal korumanın modernizasyonunun sağlanması.

1.7.3.Barcelona Zirvesi

15-16 Mart 2002'de İspanya'nın Barselona şehrinde düzenlenen zirvede, AIS'in ara değerlendirmeleri yapılmış, stratejinin uygulanması üzerine odaklanması ve stratejinin

daha da basitleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir(Özkan & Akay, 2005:137). Ayrıca zirvede, aktif istihdam politikaları ve mesleki eğitimin önemi vurgulanmış, farklı süreç ve politikalar ile araçlarda bütünleyicilik ve tamamlayıcılık, sürece sahip çıkma, etkin izleme, her aşamada şeffaflık, koordinasyonun ve işbirliğinin geliştirilmesi kararları alınmıştır(Özcan, 2014:175).

Barselona Zirvesinde, AİS'in uygulanmasında 2003-2006 arası dönem için üç temel amaç belirlenmiştir. Buna göre öncelik tam istihdamın sağlanmasıdır. Daha sonra işte kalite ve verimliliğin artırılması ve son olarak da sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi hedeflenmiştir(Ceylan Ataman, 2010b:94). 2003 yılında Avrupa İstihdam Kurumu(European Employment Takforce) kurulmuş ve yukarıda bahsettiğimiz amaçlara ulaşmak için şu gereklilikleri benimsemiştir(Kesici & Selamoğlu, 2005:42):

- ✓ Çalışanların ve girişimcilerin adaptasyonunu artırmak,
- ✓ İş gücü piyasasına daha fazla insan çekmek,
- ✓ Beşeri sermayeye daha fazla ve daha etkili yatırım yapmak,
- ✓ Daha iyi yönetim aracılığıyla reformların etkin uygulanmasını garantiye almak.

1.7.4.Ara Değerlendirme(2005-2008)

Lizbon Stratejisinde belirlenen hedefler, göstergeler ve politika koordinasyon süreçlerinin oldukça uzun ve karmaşık olması nedeniyle 2005 yılında Lizbon Stratejisi yeniden gözden geçirilmiştir. 2005 yılında ara değerlendirmenin bir sonucu olarak yapılan AİS'i yeniden düzenlemenin amacı; büyüme ve istihdamı teşvik etmek ve bu alanda ki politikaların koordinasyonunu kolaylaştırmak için daha açık stratejik odaklar belirlemek olmuştur(Armstrong, 2012:288). Buna göre sekiz tane temel yeni istihdam rehber ilkesi ortaya koyulmuştur. Bu rehber ilkeler şunlardır(European Parliament, 2010:39):

- ✓ 2010 yılına kadar ulaşılması planlanan yüzde 70 genel istihdam, yüzde 60 kadın istihdamı ve yüzde 50 yaşlı istihdamı hedeflerini gerçekleştirebilmek için daha kaliteli ve daha verimli işlerle sosyal ve bölgesel uyumun sağlanmasına önem verilmelidir

- ✓ Çalışma hayatında yaşam döngüsü yaklaşımına önem verilerek, iş hayatı-özel hayat dengesine ve aktif yaşlanmaya önem verilmeli, modern emeklilik ve sağlık sistemleri kurulmalıdır
- ✓ İstihdama katılımı artırabilmek için aktif istihdam politikalarına daha fazla önem verilmelidir
- ✓ İşgücü arzı ve talebinin dengelenmesi için emek piyasaları daha şeffaf hale getirilmelidir
- ✓ Esnek çalışma ve güvence arasında ki ilişki iş kanunları ile dengede tutulmalıdır
- ✓ İş gücü maliyetleri ve ücret politikaları toplu pazarlık ve işgücü vergilendirme politikaları ile kontrol altında tutulmalıdır
- ✓ Erken okul terklerini azaltmak ve hayat boyu öğrenmeyi teşvik etmek için eğitim-öğretim ve mesleki eğitim aracılığıyla insan kaynaklarına yatırım yapılmalıdır
- ✓ Eğitim öğretim ve mesleki eğitim sistemleri işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre şekillendirilmelidir

2005 ara değerlendirmesinde ayrıca, Avrupa ekonomisinin yapısal zorluklarla karşı karşıya olduğu belirtilmiş ve bu zorlukların Avrupa sosyal modeli üzerinde baskı yaptığı vurgulanmıştır. Bahsedilen zorluklar nüfusun yaşlanması ve ekonomik performanstaki düşüklükler olarak özetlenmiştir(Ceylan Ataman, 2010b:94).

2005 ara değerlendirmesinde, Lizbon Stratejisi hedeflerinin başarısızlığı ve büyüme ile istihdam olmak üzere iki ana hedefe odaklanıldığı görülmüştür. Bu nedenle atıl olduğuna karar verilen eski strateji değiştirilmiştir. Değiştirilen bu strateji 2007 de onaylanmış ve yeni stratejide 10 anahtar yükümlülüğe yer vermiştir. Bu yükümlülükler özetle şunlardır(Özcüre, 2014:186-187):

- ✓ Halka yatırım yapılması ve işgücü piyasalarının modernleştirilmesi,
- ✓ İş potansiyelinin özellikle KOBİ'ler için harekete geçirilmesi,
- ✓ Bilgi ve yenilik için yatırım yapılması,
- ✓ Enerji ve iklim değişikliği konusunda yeni hedefler belirlenmesidir.

1.7.5.Sonuç Değerlendirmesi

2005 yılında yenilenen AİS'le birlikte kazanımlar elde edilmiş olmasına rağmen 2008 yılında ki küresel krizinde etkisiyle belirlenen hedeflere ulaşılamamıştır. AİS'le 18 milyon yeni iş yaratılmış, dinamik bir iş ortamında daha az bürokrasi aracılığıyla 40 milyar euroluk tasarruf sağlanmıştır. Bunun yanında sağlanan istihdam artışı yoksulluğu azaltamamış ve bazı özel nüfus kesimleri AİS'in işlediği süreçte güçlüklerle maruz kalmıştır(Özcüre, 2014:191).

2010 yılı itibari ile Lizbon'da belirlenen yüzde 70 genel istihdam ve yüzde 60 kadın istihdamı oranına ulaşılamamıştır. Stockholm Zirvesinde belirlenen iki ara hedef olan 2005 yılına kadar yüzde 67 genel istihdama ulaşılamamış ve yüzde 57 kadın istihdamına da 2010'da ulaşılmıştır. Ayrıca Stockholm Zirvesi'nde yeni hedef olarak belirlenen 2010 yılına kadar yaşlı istihdam oranının yüzde 50 olması hedefine de ulaşılamamıştır. Sonuç değerlendirmesinin yapıldığı 2010 yılı itibari ile AB(27)'de genel istihdam oranı yüzde 64.6, kadın istihdam oranı yüzde 58.5 ve yaşlı istihdam oranı da yüzde 46.6 olarak gerçekleşmiştir(Massarelli, Giovannola, & Wozowczyk, 2011).

Lizbon hedeflerine ulaşılamamasının en temel nedenlerinden biri, AB'nin bu hedeflere ulaşılması için çaba gösterilen zaman aralığında genişlemesi, yani hedeflerin belirlendiği 2000 yılında 15 üyeye sahipken, 2010 yılına gelindiğinde 27 üyeye sahip olmasıdır. Bir diğeri de AB'de istihdam alanında hala tek tip istihdam politikası belirlemenin mümkün olmaması ve üye ülkelerin kendilerine özgü politikalar belirlemesidir. Sonuç olarak, AB düzeyinde ve üye ülkeler düzeyinde istihdam politikalarının koordinasyonu sağlanamamış, bunun yanında vatandaşların katılımının ve kamu desteğinin zayıf kalmasıyla birlikte Lizbon hedeflerinde başarılı sonuçlara ulaşılamamıştır(Özcüre, 2014:192-193). Lizbon hedeflerine ulaşılamamasının ardından 2010 yılında yeni hedeflerin belirlendiği Avrupa 2020 Stratejisi açıklanmıştır.

1.8.Avrupa 2020 Stratejisi

2010 yılına gelindiğinde AB'de Lizbon Hedeflerine ulaşılamamasıyla birlikte, oluşan yeni şartlar altında benzer hedeflerle yeni bir strateji oluşturulması kararlaştırılmış(Akses, 2014:32) ve AB'nin ekonomisini dönüştürmesi beklenen, aynı

zamanda 2020 yılına kadar gerçekleştirilecek olan hedefleri belirleyen “Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi” raporu dönemin AB Komisyonu başkanı Jose Manuel Barosso tarafından 3 Mart 2010’da açıklanmıştır(Akbaş & Apar, 2010:2).

Bu yeni stratejiyle Avrupa Komisyonu, ortaya çıkan yeni koşulları göz önünde bulundurarak Lizbon Stratejisinin açıklarını kapatmayı hedeflemiştir(Akses, 2014:32). Avrupa 2020 Stratejisinin ortaya çıkışında, küreselleşme, iklim değişikliği ve AB’de nüfusun yaşlanması gibi AB ekonomisini sıkıntıya sokan yapısal problemler de etkili olmuştur(Akbaş & Apar, 2010:2).

Lizbon Stratejisiyle, dönemin yeni ekonomik düzenine uyum sağlanmaya çalışılırken, Avrupa 2020 Stratejisiyle küresel ekonomik ve mali krizin aşılması ve AB’ye üye ülkelerin borç krizleri ve mali sıkıntılarını aşması hedeflenmektedir(Akses, 2014:32). Buradan hareketle, Avrupa 2020 Stratejisinin 2008 yılında ki küresel krizin etkilerini aşmak için tasarlandığını söylemek mümkündür. Çünkü Avrupa 2020 Stratejisi, yaşanan ekonomik ve mali kriz sonrasında Avrupa’yı eskisinden daha güçlü duruma getirme fikrinin bir yansımasıdır. Bu strateji, 2008 krizini yeni bir ekonomiye geçiş için bir başlangıç noktası ve fırsat olarak görmektedir(Akbaş & Apar, 2010:2). 2010 yılı AB için krizin etkilerinin yoğun olarak hissedildiği ve krizden çıkabilmek adına bütün imkanların devreye sokulduğu bir yıl olmuştur. Finansal krizin küresel etkileri, artan ekonomik ve siyasal bağımlılık krizden çıkış için politikaların daha büyük bir kararlılıkla uygulanması mecburiyetini ortaya çıkarmıştır. Bu anlamda Avrupa 2020 Stratejisi AİS hedeflerinin tamamlayıcısı ve önemli bir bileşeni olmuştur(Canbey Özgüler, 2013:117).

1.8.1.Avrupa 2020 Stratejisinin Öncelikleri

Avrupa 2020 Stratejisinin öncelikli amacı krizden çıkıştır. Fakat AB’de krizden çıkmayı engelleyen yapısal zorluklar vardır. Bunlar; Avrupa’nın ortalama büyüme oranının düşük olması, verimlilik konusunda açıklar olması, AR-GE ve inovasyon yatırımlarının düşük olması, bilişim ve teknoloji kullanım düzeyinin istenen düzeyde olmamasıdır(Canbey Özgüler, 2013:118). Avrupa 2020 Stratejisinin temel fikri ‘büyüme’dir. Stratejinin hedeflerine, istihdam rehber ilkelerine ve oluşturulan girişimlere bakıldığında hepsinin merkezinde ‘büyüme’ vardır. Büyümenin dışında

‘verimlilik/etkinlik’ ve ‘reform/modernizasyon’ ilkelerinin Stratejinin felsefesini oluşturduğu söylenebilir(Daly, 2012:274-279). Bu zorlukları aşabilmek ve temel fikir olan ‘büyüme’yi gerçekleştirebilmek için Avrupa 2020 Stratejisi üç temel öncelik üzerine inşa edilmiştir. Bu temel öncelikler; Akıllı Büyüme, Sürdürülebilir Büyüme ve Kapsayıcı Büyümedir.

1.8.1.1.Akıllı Büyüme

Strateji metninde; bilgi ve inovasyon temelli bir ekonominin geliştirilmesi olarak açıklanmıştır(European Commission, 2010:3). Akıllı büyümenin sağlanabilmesi için birlik içinde eğitim kalitesinin yükseltilmesi, araştırma performansının güçlendirilmesi, inovasyon ve bilgi transferinin yaygınlaştırılması gerekmektedir. Değer yaratan yeni mal ve hizmetlerin üretimi, kaliteli yeni işlerin ortaya çıkışı, Avrupa’yı ve tüm dünyayı ilgilendiren toplumsal sorunlarla mücadele edilmesi yalnızca bilgi ve iletişim teknolojilerinden tam kapasiteyle faydalanarak ve yenilikçi fikirlere destek olunarak sağlanabilir. Fakat başarılı olmak için girişimcilik, finans, tüketicilerin ihtiyaçları ve Pazar fırsatları konuları üzerine de odaklanılması gerekmektedir(European Commission, 2010:9-10).

1.8.1.2.Sürdürülebilir Büyüme

Strateji metninde, daha verimli kaynaklara sahip, daha yeşil ve daha rekabetçi bir ekonomi olarak tanımlanmıştır(European Commission, 2010:3). AB, üye ülkelerde KOBİ’ler de dahil olmak üzere bütün işletmelerde bilgi teknolojilerinin ve özellikle çevreye duyarlı yeşil süreçlerin geliştirilmesine ve kaynakların etkin kullanımına dayanan bir rekabet modelini benimsemektedir. Bu tür bir yaklaşım, kaynakların kısıtlı olduğu evrende yüksek karbon salınımının, biyolojik çeşitliğin yok olmasının ve kaynak israfının önlenmesine yardımcı olacaktır. Bununla birlikte, ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumu da güçlendirecektir(European Commission, 2010:12).

1.8.1.3.Kapsayıcı Büyüme

Strateji metninde; sosyal ve bölgesel uyum sağlayan yüksek istihdam düzeyli bir ekonomiye teşvik olarak tanımlanmıştır(European Commission, 2010:3). Kapsayıcı büyüme ile AB’nin kast ettiği şey; işgücünün niteliğini artırarak yüksek istihdam oranlarını sağlamak, yoksullukla mücadele etmek, işgücü piyasalarını modernleştirmek,

mesleki eğitim aracılığıyla işgücünün değişime ayak uydurması ve değişimi yönetmesi, sosyal koruma sistemleri aracılığıyla toplumsal uyumun sağlanmasıdır. Ayrıca, işgücüne katılımın artmasının, toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik politikaların geliştirilmesinin, büyüme ve toplumsal uyuma katkısı oldukça fazla olacaktır(European Commission, 2010:16).

1.8.2.Avrupa 2020 Stratejisinin Hedefleri

Avrupa 2020 Stratejisinde Avrupa'nın birlikte hareket etmesi halinde Birlik olarak amaçlarına ulaşabilecekleri vurgulanmıştır. Aynı zamanda, krizden daha güçlü çıkabilmek için verimlilik ve sosyal uyumu yüksek düzeyde sunan akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomi düzenine geçişte AB'ye yardımcı olabilecek bir stratejinin olması gerektiği de belirtilmiştir. Bu bağlamda Avrupa 2020 Stratejisinin, 21. yüzyıl için Avrupa'nın sosyal piyasa ekonomisinin vizyonunu ortaya koyduğu belirtilmiştir(European Commission, 2010:3). Avrupa 2020 Stratejisi, yukarıda bahsettiğimiz “akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme” öncelikleri temelinde, istihdam, eğitim, sosyal içerme, AR-GE, iklim ve enerji konularında birbirini destekleyen 2020'ye kadar gerçekleştirilmesi planlanan beş temel hedef belirlemiştir. Bu hedefler şunlardır(European Commission, 2010)

1. 20-64 yaş arası nüfusun istihdam oranının yüzde 69'dan yüzde 75'e çıkarılması,
2. GSYİH'nın yüzde 3'ünün AR-GE'ye ayrılması; özel sektörün AR-GE'ye yatırım yapabilmesi için koşulların düzeltilmesi ve inovasyon takibi için yeni bir gösterge sisteminin hazırlanması,
3. Sera gazı salınımının 1990 yılına göre en az yüzde 20, şartlar elverişli ise yüzde 30 oranında azaltılması, AB'nin enerji tüketiminde yenilenebilir enerji payının yüzde 20'ye yükseltilmesi ve yüzde 20 oranında enerji verimliliği sağlanması,
4. Okulu erken bırakanların oranının yüzde 15'ten yüzde 10 seviyesine düşürülmesi, 30-34 yaş arası yükseköğrenim mezunu nüfus oranının yüzde 31 seviyesinden en az yüzde 40 seviyesine çıkarılması,
5. 20 milyon insanın yoksulluktan kurtarılarak ulusal yoksulluk sınırı altında yaşayan AB vatandaşları sayısının yüzde 25 azaltılmasıdır.

Bu hedeflere ulaşılabilmesi için yukarıda bahsettiğimiz üç temel öncelik kapsamında yedi tane girişim belirlenmiştir. Bunlardan aşağıda kısaca bahsedilmiştir.

Avrupa 2020 Stratejisinde Akıllı Büyüme kapsamında üç girişim belirlenmiş ve bu girişimlerin hayat geçirilebilmesi adına birlik düzeyinde ve üye devletler düzeyinde yapılması gerekenler belirtilmiştir. Bu girişimler ve amaçları kısaca şöyledir(European Commission, 2010:10-12):

- ✓ *İnovasyon Birliği*: İklim değişikliği, enerji ve kaynak verimliliği, sağlık ve demografik değişim gibi Avrupa toplumunun karşı karşıya kaldığı zorluklara karşı inovasyon ve AR-GE yatırımlarının artırılması amaçlanmaktadır.
- ✓ *Hareket Halinde Gençlik*: AB’de yükseköğretim kurumlarının kalitesinin ve uluslararası çekiciliğinin artırılması, uzmanlık ve eşitliği birleştirerek Avrupa’da eğitim ve mesleki eğitimin her düzeyde kalitesinin artırılması, öğrenci ve stajyer hareketliliğini teşvik ederek gençlerin istidam durumunun iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.
- ✓ *Avrupa İçin Dijital Gündem*: Hızlı ve ultra hızlı internete ve birlikte çalışabilen uygulamalara dayalı ‘Dijital Tek Pazar’dan, sürdürülebilir ekonomik ve sosyal faydalar sağlamak için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kalitesinin artırılması amaçlanmaktadır.

Avrupa 2020 Stratejisinde Sürdürülebilir Büyüme kapsamında iki girişim belirlenmiş ve bu girişimlerin hayata geçirilebilmesi adına birlik düzeyinde ve üye devletler düzeyinde yapılması gerekenler belirtilmiştir. Bu girişimler ve amaçları kısaca şöyledir(European Commission, 2010:14-16):

- ✓ *Kaynakları Verimli Kullanan Avrupa*: Bütün kaynakların etkili bir şekilde kullanıldığı düşük karbonlu ve verimli kaynak ekonomisine doğru geçişi sağlamak ve ayrıca, enerji güvenliğine daha fazla teşvik etmek, rekabeti güçlendirmek, CO2 emisyonlarını azaltmak, kaynak ve enerji kullanımından ekonomik büyümeyi ayırmak amaçlanmaktadır.
- ✓ *Küreselleşme Çağı için Sanayi Politikası*: Girişimciliğin ve özellikle KOBİ’lerin yeşil enerji ve rekabet edilebilirlik bağlamında desteklenmesi, iş dünyasının, sendikalar, akademisyenler, Sivil Toplum Kuruluşlarıyla yakın işbirliği içinde

alışarak AB'nin küresel sürdürülebilir büyümeye daha fazla katkı yapmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

Avrupa 2020 Stratejisinde Kapsayıcı Büyüme kapsamında iki girişim belirlenmiş ve bu girişimlerin hayata geçirilebilmesi adına birlik düzeyinde ve ye devletler düzeyinde yapılması gerekenler belirtilmiştir. Bu girişimler ve amaçları kısaca şöyledir(European Commission, 2010:16-18):

- ✓ *Yeni Beceri ve İşler İçin Gündem:* İstihdamın artırılması ve AB'nin sosyal modelinin sürdürülebilirliğini sağlamak üzere işgücü piyasalarının modernizasyonu için gerekli şartları oluşturmak, gelecekteki ve şu andaki işlere işgücünün adaptasyonunu yeni yetenekler kazandırarak sağlamak, işsizliği azaltmak ve çalışma verimliliğini artırmak amaçlanmaktadır.
- ✓ *Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu:* Sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadelede Açık Koordinasyon Yöntemini kullanarak ye ülkelerin sürekli etkileşimiyle AB içerisinde ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumun sağlanması amaçlanmaktadır.

Bu girişimlerin tamamı daha spesifik hedeflerin bir çatısı olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda bu girişimler; politika koordinasyon süreci, AB fonları, bağlayıcı olmayan öneriler, mevzuat gibi enstrümanlara görevler dağıtılarak gerçekleştirilmesi bakımından Lizbon Stratejisiyle benzerlik göstermektedir(Armstrong, 2012:289).

1.8.3.Avrupa 2020 Stratejisinin Günümüzdeki Durumu

Avrupa 2020 Stratejisinin ortaya çıkmasında önemli bir etken olan 2008 krizi öncesinden itibaren Stratejinin hedeflerinin AB bazında ki durumu aşağıda ki tabloda incelenmiştir.

Tablo 9.
Avrupa 2020 Hedeflerinin AB Bazındaki Durumu

	(1)	(2)	(3)	(4)
2007	69.8	1.77	14.9	-
2008	70.3	1.84	14.7	-
2009	69	1.93	14.2	-
2010	68.6	1.93	13.9	118
2011	68.6	1.97	13.4	121
2012	68.4	2.01	12.7	124
2013	68.4	2.03	11.9	123
2014	69.2	2.04	11.2	122
2015	70.1	2.03	11	119
2016	71.1	-	10.7	-
2020 Hedefi	75	3	10	96.6

Kaynak: Eurostat, 2017a

(1)20-64 Yaş Arası İstihdam Oranı: Yüzde. (2)AR-GE Harcamaları/GSYİH: Yüzde. (3)Erken Okul Terk Oranı: Yüzde. (4)Yoksul Sayısı: Milyon Kişi-Yaklaşık.

Tablo 9’a göre; 20-64 yaş arası istihdam oranı 2008 krizinin etkisiyle kriz öncesine göre düşmüş ve 2015 yılı itibariyle kriz öncesi istihdam oranını geçebilmiştir. Bu hedefin 2020 oranını yakalayabilmesi son yıllarda ki artış oranını(yaklaşık yüzde 1) sürdürmesi durumunda muhtemel gözükmemektedir. AR-GE Harcamalarının GSYİH’ya oranı incelendiğinde 2020 hedefi olan yüzde 3’ten oldukça uzaktadır. 2014 yılına kadar istikrarlı bir artış gösteren bu hedef 2015’te tekrar düşüşe geçmiştir. Bu hedefin son yıllardaki düşük seyreden artış oranı ve 2015 yılında tekrar düşüşe geçmesi dikkate alındığında 2020 hedefine ulaşması mümkün gözükmemektedir. Erken okul terkleri oranının düşürülmesi hedefi incelendiğinde ise en çok başarı sağlanan hedef olduğu ve son yıllardaki düşüş oranını devam ettirdiği takdirde 2020 hedeflerine ulaşılmasının muhtemel olduğu söylenebilir. Yoksul sayısının düşürülmesi hedefi incelendiğinde ise 2020 hedefine en uzak olan hedef olduğu ve 2020 hedefine ulaşılmasının en zor hedef olduğu söylenebilir.

Tablo 10.
Avrupa 2020 Hedeflerinin AB Ülkeleri Bazındaki Durumu

	(1)		(2)		(3)		(4)	
Ülkeler	2016	(5)	2016	(5)	2016	(5)	2015	(5)
Belçika	67.7	73.2	2.45	3	8.8	9.5	143	-380
Bulgaristan	67.7	76	0.96	1.5	13.8	11	-439	-260
Çek Cumh.	76.7	75	1.95	1	6.6	5.5	-122	-100
Danimarka	77.4	80	3.03	3	7.2	10	112	-22
Almanya	78.7	77	2.87	3	10.2	10	-262	-
Estonya	76.6	76	1.5	3	10.9	9.5	24	-
İrlanda	70.3	69	-	2	6.3	8	157	-200
Yunanistan	56.2	70	0.96	1.2	6.2	10	782	-450
İspanya	63.9	74	1.22	2	19	15	2.389	-1.400
Fransa	70	75	2.23	3	8.8	9.5	-103	-1900
İtalya	61.6	67	1.33	1.53	13.8	16	2.387	-2.200
Kıbrıs	68.8	75	0.46	0.5	7.7	10	63	-27
Letonya	73.2	73	0.63	1.5	10	10	-134	-121
Litvanya	75.2	72.8	1.04	1.9	4.8	9	-53	-170
Lüksemburg	70.7	73	1.31	2.3	5.5	10	23	-6
Macaristan	71.5	75	1.38	1.8	12.4	10	-59	-450
Malta	69.6	70	0.77	2	19.6	10	14	-6.56
Hollanda	77.1	80	2.01	2.5	8	8	312	-100
Avusturya	74.8	77	3.07	3.76	6.9	9.5	-147	-235
Polonya	69.3	71	1	1.7	5.2	4.5	-2.731	-1.500
Portekiz	70.6	75	1.28	2.7	14	10	7	-200
Romanya	66.3	70	0.49	2	18.5	11.3	-1.680	-580
Slovenya	70.1	75	2.21	3	4.9	5	24	-40
Slovakya	69.8	72	1.18	1.2	7.4	6	-148	-
Finlandiya	73.4	78	2.9	4	7.9	8	-7	-
İsveç	81.2	80	3.26	4	7.4	7	188	-
İngiltere	77.6	-	1.7	-	11.2	-	959	-
Hırvatistan	61.4	62.9	0.85	1.4	2.8	4	-105	-

Kaynak: Eurostat, 2017a

(1)20-64 Yaş Arası İstihdam Oranı: Yüzde. (2)AR-GE Harcamaları/GSYİH: Yüzde. (3)Erken Okul Terk Oranı: Yüzde. (4)Yoksul Sayısı: Milyon Kişi-Yaklaşık. (5)2020 Hedefi.

Tablo 10'a göre; 2016 yılı itibari ile üye ülkeler bazında belirlenen 20-64 yaş arası istihdam oranında 2020 hedeflerine ulaşan hatta hedeflerini 2016 yılı itibari ile geride bırakan ülkeler sırasıyla, Litvanya, Letonya, Almanya, Çek Cumhuriyeti, İrlanda ve İsveç'tir. Bu hedef kapsamında 2020 hedefine en uzak kalan ülkeler ise, 2008 krizinin en çok etkilediği ülkeler olan Yunanistan, İspanya ve bunlarla birlikte Bulgaristan'dır. AR-GE/GSYİH oranının hedefleri incelendiğinde ülke bazında belirlenen 2020 hedeflerine 2016 yılı itibari ile ulaşan hatta bu hedeflerini geride bırakan ülkeler

sırasıyla, Çek Cumhuriyeti ve Danimarka'dır. Bu hedef kapsamında 2020 hedeflerine 2016 yılı itibari ile en çok yaklaşan ülkeler ise Slovakya, Almanya ve Kıbrıs'tır. Bu hedef kapsamında 2020 hedeflerine 2016 yılı itibari ile en uzak olan ülkeler sırasıyla Lüksemburg, Romanya, Estonya, Portekiz, Malta ve Finlandiya'dır. Erken okul terkleri oranının düşürülmesi hedefleri incelendiğinde ise 2020 hedeflerini 2016 yılı itibariyle geride bırakan ülkeler sırasıyla, Litvanya, Lüksemburg, Danimarka, Avusturya, Kıbrıs, İtalya, Yunanistan, İrlanda, Fransa, Hırvatistan, Belçika, Finlandiya, Slovenya'dır. Bu hedef kapsamında 2020 hedeflerini 2016 itibari ile yakalayan ülkeler ise Letonya ve Hollanda'dır. Bu hedef kapsamında 2020 hedeflerine ulaşmada 2016 yılı itibari ile en uzak olan ülkeler sırasıyla Malta, Romanya, İspanya ve Portekiz'dir.



2.BÖLÜM: TÜRKİYE ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ

Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS), 30 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Türkiye'nin ilk istihdam stratejisidir. Strateji, istihdam alanında uzman akademisyenler ve kamu görevlileri ile oluşturulan "İstihdam Danışma Kurulu" tarafından hazırlanmıştır. Stratejinin hazırlanmasında, istihdamın artırılmasının bütüncül bir anlayışla genel bir strateji çerçevesinde yürütüldüğünde başarılı sonuçlar verebileceği temel motivasyon kaynağı olarak benimsenmiştir(ÇSGB, 2014:1).

UİS metninde; hazırlık çalışmalarının katılımcı bir yaklaşımla yürütüldüğü, kamu kurum ve kuruluşlarının, meslek örgütlerinin, işçi ve işveren konfederasyonlarının, sivil toplum kuruluşlarının, akademisyenlerin, basın yayın organlarının ve siyasetçilerin katılımıyla hazırlık çalışmalarının yürütüldüğü belirtilmiştir. Ayrıca, hazırlık çalışmaları kapsamında üçer tam gün süreli iki çalıştay düzenlendiği belirtilmiştir.

Strateji dört temel politika eksenine üzerine inşa edilmiştir. Bu politika eksenleri; eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması, istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesidir. Ayrıca UİS'te turizm, inşaat, finans, bilişim, sağlık, tarım, tekstil ve hazır giyime yönelik olmak üzere toplam yedi sektör için sektör bazında istihdam stratejileri belirlenmiştir. Aynı zamanda, dört temel politika eksenine ve yedi sektör stratejisi kapsamında hedefler ve ilki 2014-2016 arası yıllar için olmak üzere ve her 3 yılda bir yenilenecek olan eylem planları da belirlenmiştir. Yine bu kapsamda 40 somut hedef, 57 politika ve 201 tedbir UİS'te yer almıştır.

UİS temel olarak işgücü piyasasında ki yapısal sorunların çözülmesini, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısının artırılması yoluyla işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlanmasını hedeflemektedir(ÇSGB, 2014:1).

2.1.Türkiye İşgücü Piyasalarının Analizi

UİS metninde, Türkiye ekonomisinin yakın geçmişi ve mevcut durumu incelendiğinde makroekonomik istikrarın istihdam yaratma açısından gerekli olduğu fakat yeterli olmadığı vurgulanmıştır. Ayrıca işgücü piyasasının yapısal sorunlarına yönelik

reformların gerekliliğinin her geçen gün arttığı belirtilmiştir. Bu nedenle bu reformları içeren UİS'i daha iyi anlayabilmek adına Türkiye işgücü piyasalarının kısa bir analizine bu başlık altında yer verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren izlenen ekonomi politikalarıyla işgücü piyasaları yönetilmiş ve karşılaşılan sorunlarla mücadelede çeşitli işgücü piyasası politikaları izlenmiştir. Son yıllarda ise UİS'le işgücü piyasaları düzenlenmeye ve yönetilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye işgücü piyasalarında işsizliğe neden olan yapısal sorunlar vardır. Bu sorunlar genel olarak şunlardır(Ay, 2012:323-324; Ergün & Dinçer, 2011:4):

- ✓ 1950'ler de başlayan kırdan kente geçişin yani tarım dışına iş göçünün hala devam etmesine bağlı olarak, tarım dışında yüksek oranda istihdam yaratma gerekliliğinin ortaya çıkması ve Türkiye işgücü piyasalarının buna cevap verememesi,
- ✓ Kırdan kente göç sonucunda eğitimsiz bir kent nüfusu oluşmakta ve buna bağlı olarak sektörler arası geçiş nitelikli bir değişime imkân vermemektedir. Bu nedenle kentlerde üretim yapan ekonominin ihtiyacı olan eğitilmiş ve nitelikli işgücüne ulaşmada zorluk çekmesi,
- ✓ İşgücü maliyetlerinin yüksek olması,
- ✓ Kadınların işgücü piyasalarında yeterince olmaması sonucu işgücüne katılım oranının düşük seyretmesi,
- ✓ Nüfus artış hızına bağlı olarak genç nüfusun artması,
- ✓ Okur-yazar olmayanlarla birlikte lise altı eğitilmişlerin işgücü içinde oldukça fazla olması,
- ✓ İstihdamın sektörel dağılımında tarımın payının büyük olması ve kayıt dışı istihdamın fazla olmasıdır.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanı ile birlikte başlamış olan hızlı toplumsal ve ekonomik değişim 1950'ler itibari ile kırdan kente göçün başlaması ve kentleşmenin artmasıyla farklı bir boyut kazanmıştır. Bu demografik kentleşme sağlıklı bir biçimde gerçekleşmiş ve Türkiye, 1960'dan itibaren işsizlikle mücadele etmek zorunda kalmıştır. 1980'lerde küreselleşme ve teknolojik ilerleme ile birlikte artmaya başlayan

işsizlik, 1990’larda yüksek düzeylerde seyretmiştir(Durak & Kaya, 2014:55). Aşağıda ki tabloda 1923-1999 yılları arasında Türkiye’de ki işsizlik rakamları incelenmiştir.

Tablo 11.
1923-1999 Yılları Arası Türkiye’de İşsizlik Oranları (yüzde)

Yıllar	Oran	Yıllar	Oran	Yıllar	Oran
1923	9.1	1949	1.8	1975	7.6
1924	6.9	1950	1.5	1976	9.0
1925	5.3	1951	1.7	1977	10.0
1926	5.1	1952	1.9	1978	10.1
1927	4.2	1953	2.8	1979	8.9
1928	3.8	1954	3.2	1980	8.3
1929	3.2	1955	3.1	1981	7.3
1930	3.2	1956	3.2	1982	7.2
1931	4.5	1957	2.8	1983	7.9
1932	4.5	1958	2.9	1984	7.8
1933	3.9	1959	2.9	1985	7.3
1934	3.2	1960	3.1	1986	8.1
1935	3.3	1961	3.4	1987	8.5
1936	2.9	1962	3.4	1988	8.7
1937	2.7	1963	3.4	1989	8.6
1938	2.1	1964	3.5	1990	8.0
1939	2.1	1965	3.7	1991	8.2
1940	2.4	1966	3.6	1992	8.5
1941	3.0	1967	4.8	1993	8.9
1942	3.4	1968	5.2	1994	8.6
1943	2.9	1969	5.9	1995	7.6
1944	3.1	1970	6.4	1996	6.6
1945	3.1	1971	6.8	1997	6.8
1946	2.7	1972	6.3	1998	6.9
1947	2.5	1973	6.8	1999	7.7
1948	2.3	1974	7.3	-	-

Kaynak: Biçerli, 2009:475 ; TÜİK, 2013:126

Tablo 11 incelendiğinde, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında yüksek olan işsizlik giderek düşmüş ve 1942-1952 arası yıllarda yüzde 2’nin altında seyretmiştir. 1960’ların başından itibaren yükselişe geçen işsizlik 1970’lerin sonlarına doğru çift haneli rakamları görmüştür. 1970’lerin sonlarına doğru işsizlik oranlarının bu denli yükselmesinin nedeni, giderek artan enflasyon oranı, büyüyen dış ticaret açıkları, tıkanan ithal ikameci sanayileşme stratejisi, bozulan endüstri ilişkileri ve grevler nedeniyle kapasite kullanım oranlarının düşmesi gibi sorunlardır(Biçerli, 2009:476). 1980’lerde dalgalı bir seyir izleyen işsizlik rakamları kısa süre düşmüş ardından tekrar yükselişe geçmiştir. 1990’larda da kısa süreli yükselişten sonra tekrar düşüşe geçmiştir.

Türkiye’de işsizliğin sorun olmaya başladığı 1960 yılından itibaren uygulanan istihdam politikalarına da kısaca değinmek yararlı olacaktır. Uygulanan politikaları 1960-1980 arası, 1980-2000 arası ve 2000 sonrası olarak üçe ayırmak mümkündür.

1960-1980 arası dönem incelendiğinde, bu dönemde ki planlı kalkınma ile öncelikle gelir artışlarının hedeflendiği ve istihdam konusunda daha uzun vadeli hedeflerin olduğu görülmektedir. Bu dönemde, niteliği yüksek yatırımların desteklenmesi ve milli hasılanın artırılması görüşünün benimsenmesine karşın işsizliğin artmasına engel olunamamıştır. 1980-2000 arası dönem incelendiğinde, bu dönemde ihracata dayalı sanayileşme modeline geçilmiş ve ekonomik ihracat fiyatlarının düşük tutulması dış piyasalarla rekabet imkânlarının geliştirilmesine bağlanmıştır. İhracat fiyatlarının düşük tutulması için temel üretim faktörlerinin ve ücretin piyasa şartlarına göre belirlenmesi reel ücretlerin düşmesine neden olmuş ve bu da 1980-88 arasında işsizliği artırmıştır. Bu dönemde girişimciliğin teşvikine ve küçük işletmelerin geliştirilmesine yönelik aktif politikalar uygulanmış fakat kısıtlayıcı makroekonomik politikalar nedeniyle bu dönemde girişimcilik gelişmemiştir. 2000’li yıllara kadar işsizlik ve istihdam sorununa gereken önem verilmemiş ve hızla büyüyen bir ekonominin çalışma olanaklarının işsizlik sorununa çözüm olacağı düşünülmüştür(Ay, 2012:335-336).

Yukarıda bahsedildiği üzere 1980’ler itibari ile ekonomi politikalarında ki değişiklikler sonucunda Türkiye, Dünya Bankası ve IMF’den aldığı destekle serbest piyasa ağırlıklı dışa açık politikaları esas alan ve neo liberal politikaları uygulayan ülkelerden biri olmuştur. Türkiye’de 1989 ortasında sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle döviz kuru, cari açık, dış borç ve faiz oranlarında ki dalgalanmalardan dolayı krizler meydana gelmiştir. Bu krizlerden dolayı yatırım, büyüme, istihdam ve gelir dağılımı gibi orta ve uzun vadeli hedeflerde bozulmalar meydana gelmiş ve Kasım 2000- Şubat 2001’de Cumhuriyet tarihinin en ciddi ekonomik krizleri yaşanmıştır. Kriz sonrası toplumun bütün kesimlerinde ciddi ekonomik kayıpların yanında sosyal huzursuzluk ve güvensizlik oluşmuştur(Topçu, 2015:115). 2000 ve 2001 krizlerinin etkisiyle işsizlik daha da hızlanmış ve krizlerin ardından istihdamda ki toparlanma ekonomik toparlanmanın aksine çok yavaş ve kısıtlı olmuştur. Hızlı nüfus artışı, eğitim politikasında sağlanamayan istikrar, yatırım kıtlığı, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık

gibi problemler bu sorunu daha fazla derinleştirmiştir(Durak & Kaya, 2014:55). Aşağıda ki tabloda 2000’li yılların işsizlik rakamları incelenmiştir.

Tablo 12.
2000 Sonrası Yıllarda Türkiye’de İşsizlik (yüzde)

Yıl	Oran	Yıl	Oran
2000	6.5	2009	13.1
2001	8.4	2010	11.2
2002	10.3	2011	9.1
2003	10.5	2012	8.4
2004	10.8	2013	9
2005	10.6	2014	9.9
2006	10.2	2015	10.3
2007	10.3	2016	10.9
2008	11.0	2017	12.6*

Kaynak: TÜİK, 2013:126-127;TÜİK, 2017

*2017 yılı işsizlik oranı Şubat ayına aittir.

Tablo 12 incelendiğinde Kasım 2000-Şubat 2001 krizlerinin gerçekleştiği yılların sonrasında ki ilk yıllarda yani 2001 ve 2002 yıllarında bir önceki yıla göre işsizlik rakamlarında yüzde 2’lik artışlar görülmektedir. 2007 yılına kadar düşük oranda artışlarla fakat 2000’ler öncesine göre oldukça yükseklerde seyreden işsizlik oranları 2008 yılında ki küresel krizin etkisiyle yüzde 3’lük bir artış göstererek 2000’lerin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Krizin etkisi kısa sürede atlatılmış ve işsizlik oranları 2010 yılı itibari ile düşüşe geçmiş 2012 yılında tekrar yükselişe geçmiştir. Kısaca 2010’larda işsizlik oranlarının genelde yükselme trendi içinde dalgalı bir seyir izlediğini söylemek mümkündür.

Türkiye’de 2000 sonrası uygulanan istihdam politikaları, yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesiyle istihdam yaratılması ve işsizlik oranlarının azaltılması amacı etrafında toplanmıştır. Bu amaç doğrultusunda uygulanan politikaları kamu harcamalarının artırılması, genel olarak uygulanan vergi ile ilgili teşvikler, 5084 sayılı kanunla kalkınmada öncelikli yörelere getirilen teşvik uygulamaları ve 4325 sayılı OHAL Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi Kanunu şeklinde sıralamak mümkündür(Durak & Kaya, 2014:68).

2.2.Ulusal İstihdam Stratejisinin Tarihsel Gelişimi

18-20 Aralık 2009 ve 19-21 Şubat 2010 tarihlerinde sosyal tarafların katılımı ile gerçekleştirilen çalıştaylar kapsamında UİS hazırlıkları başlatılmıştır. 8 Şubat 2012 tarihinde Üçlü Danışma Kurulu toplantısında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından bir UİS sunumu yapılmış ve Stratejinin amacı, hazırlık süreci ilkeleri ve temel politika eksenleri açıklanmıştır(Kutadgobilik, 2012:4). Bu sunumun ardından 30 Mayıs 2014 tarihinde UİS Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

UİS metninde UİS'in dayandığı politika çerçevesinin Dokuzuncu ve Onuncu kalkınma planları olduğu belirtilmiştir. UİS'in tarihsel gelişimi başlığı altında bu kalkınma planları kısaca incelenmiştir.

Dokuzuncu ve Onuncu Kalkınma Planlarında İstihdam

Yukarıda da bahsedildiği üzere XI. ve X. Kalkınma Planları UİS'in dayandığı politika çerçevesidir. XI. ve X. Kalkınma Planlarında istihdam konusunda hedefler belirlenmiş ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için nasıl bir yol izlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

2007-2013 yılları arasını kapsayan XI.Kalkınma Planında belirlenen beş gelişme ekseninden biri istihdamın artırılmasıdır. Bu gelişme eksenini altında işgücü piyasalarının mevcut durum analizi yapılmış ve AB ortalamasına göre işgücüne katılım oranının ve istihdam oranının düşük olduğu ve ilerleme kaydedilemediği belirtilmiştir. Bu oranların düşük olmasının nedeni olarak da kadınların işgücüne ve istihdama yeterince katılamaması gösterilmiştir(DPT, 2006:37).

XI.Kalkınma Planında İstihdamın Artırılması kapsamında üç öncelik belirlenmiştir. Bu öncelikler ve içerdikleri tedbirler kısaca şöyledir(DPT, 2006:38-39):

1.İşgücü Piyasalarının Geliştirilmesi

Bu öncelik kapsamında;

- ✓ İşverenlere bir yük olan ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması ve istihdama bağlı olarak işverenlere yük olan diğer yükümlülüklerinde azaltılması için düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür.

- ✓ İşgücü piyasasında esnekliğin mevzuattaki hükümlerinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi, aksaklıkların giderilmesi ve sosyal güvenlik esneklik ilişkisinin kurulmasının gerekliliğinin sürdürüğü vurgulanmıştır.
- ✓ İşgücü piyasalarının geliştirilmesi kapsamında önemli hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yapıldığı, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine ve AB mevzuatına uyum sağlamak amacıyla 4857 sayılı İş Kanununun yürürlüğe girdiği belirtilmiştir. Bunların yanında İŞKUR'un yeniden yapılandırıldığı ve diğer bazı kurulların kurulduğu, istihdamın ve yatırımın artırılması amacıyla bazı kanunların yürürlüğe girdiği belirtilmiştir.
- ✓ AB'ye katılım sürecinde AİS'e uyum kapsamında İstihdam Durum Raporu hazırlandığı ve istihdama ilişkin Ulusal Reform Programının hazırlanacağı belirtilmiştir.

2.Eğitimin İşgücüne Duyarlı Hale Getirilmesi

Bu öncelik kapsamında;

- ✓ İşgücünün eğitim düzeyinin yükseldiği fakat AB ortalamasına göre düşük seyrettiği belirtilmiş, eğitilmiş işgücünün önemine dikkat çekilmiştir.
- ✓ Mevcut eğitim sisteminin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kaldığı, genç ve eğitilmiş kişilerin işsizliğini azaltmada kayda değer bir gelişme sağlanamadığı ve işgücü piyasasının taleplerine cevap verebilecek, özellikle gençlerin istihdam edilebilirliğini artıracak yeni mekanizmaların geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.
- ✓ Ekonomide ihtiyaç duyulan ara eleman temininde zorluk yaşanmasına rağmen mesleki eğitim mezunlarının işsizlik oranlarının yüksek olduğu belirtilmiş, eğitim programlarının gözden geçirilerek mesleki eğitimin işgücü piyasasında ki gelişmelere cevap verebilecek esnekliğe kavuşturulması amacıyla modüler sisteme geçilmesine yönelik çalışmaların sosyal tarafların katılımıyla başladığı belirtilmiştir.

3.Aktif İşgücü Politikalarının Geliştirilmesi

Bu öncelik kapsamında;

- ✓ Aktif işgücü politikalarına verilen önemin arttığı vurgulanmış ve bu kapsamda aktif işgücü politikaları; işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları, mesleğe yöneltme, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin sunulması, iş arama stratejilerinin geliştirilmesi, işsizler, özürllüler, kadınlar ve gençler gibi dezavantajlı gruplara iş bulunması, girişimcilik eğitimleri ve istihdam garantili eğitim programları olarak sıralanmıştır.
- ✓ Aktif işgücü politikaları kapsamında yapılan harcamaların GSYİH'ya oranının AB ortalamasının altında kaldığı ve aktif işgücü politikalarının uygulayıcısı olan İŞKUR'un düzenlediği programların yaygınlaştırıldığı belirtilmiştir.

2014-2018 yılları arasını kapsayan X.Kalkınma Planında İstihdam ve Çalışma Hayatı başlığı altında durum analizi, amaçlar ve hedefler, politikalar ayrı ayrı sıralanmıştır. Durum analizi kapsamında başta gençler ve kadınlar olmak üzere işgücüne katılımın ve istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması, iş kazalarının ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi ve kırılgan istihdamın azaltılması konularının önemine dikkat çekilmiştir. Ayrıca işgücü piyasasında etkinliğin artırılması amacıyla güvenceli esnek çalışma, kıdem tazminatı, alt işverenlik, sosyal diyalog, aktif ve pasif işgücü programları gibi alanlarda sosyal taraflarla birlikte ilerleme kaydedilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır(T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:46-47).

X.Kalkınma Planında, istihdam ve çalışma hayatına yönelik politikaların amacı, “toplumun her kesimine 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 belirtilmiştir(T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:47).

X.Kalkınma Planında çalışma hayatı ve işgücüne yönelik bazı politikalar şu şekildedir(T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:47):

- ✓ 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 için iş ve aile yaşamını uyumlaştırmaya yönelik politikalar hayata geçirilecek ve istihdam teşvikleri etkin hale getirilecektir.

- ✓ Kayıt dışı istihdamla mücadele etkin bir şekilde devam edecek, bu kapsamda elde edilen kazanımlar işgücü maliyetlerinin azaltılmasında kullanılacaktır.
- ✓ Mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetleri başta olmak üzere aktif işgücü politikaları etki analizleriyle yaygınlaştırılacaktır.
- ✓ İşgücünün eğitim düzeyi yükseltilerek istihdam edilebilirliği artırılacak ve işgücü piyasasının talep ettiği becerilerin kazandırılması için yaşam boyu eğitim faaliyetlerine verilen önem artırılacaktır.
- ✓ İnsana yakışır iş bağlamında, çalışma koşulları iyileştirilecek, ücret ve verimlilik arasında ki ilişki güçlendirilecektir.
- ✓ Sosyal taraflarla diyalog içerisinde tüm işçiler açısından erişilebilirliğin sağlanacağı, bireysel hesaba dayanan kıdem tazminatı sistemi oluşturulacaktır.
- ✓ AB normları çerçevesinde özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.

XI. ve X. Kalkınma Planlarında yer alan istihdamla ilgili öncelikler, amaç ve hedefler, politikalar UİS için bir dayanak oluşturmaktadır. Ayrıca XI.Kalkınma planında yer alan ve istihdama ilişkin hazırlanacağı belirtilen ‘Ulusal Reform Programından’ kastedilmek istenen UİS olmakla birlikte, AİS’e uyumlu bir istihdam stratejisi yapılacağı ilk defa somut hedef olarak belirtilmiştir.

2.3.Ulusal İstihdam Stratejisinin Politika Çerçevesi

UİS’te işsizliğin doğal işsizlik seviyesine düşürülebilmesi ve çalışma barışı korunarak istihdamın geliştirilebilmesi konusunda üç temel konu üzerinde durulmuştur. Bu konular; istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması, büyümenin istihdam etkisinin artırılması ve kayıt dışılığın azaltılmasıdır.

2.3.1.İstikrarlı ve Yüksek Büyümenin Sağlanması

Yukarıda da bahsettiğimiz üzere UİS’in dayandığı politika çerçevelerinden biri X.Kalkınma Planıdır. Bu plana göre Türkiye’de istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanabilmesi için gereken ekonomik gelişme ‘makroekonomik istikrar, beşeri sermaye ve işgücü piyasası, teknolojik yenilik, fiziki altyapı, kurumsal kalite’ alanlarında gerçekleştirilecek olan atılımlarla mümkün olacaktır. Buna göre AİS’e uyum, Orta Vadeli Program, Yıllık Programlar ve bütçe süreçleriyle uygulamaya konulan bu

politika çerçevesinin kararlılıkla uygulanacağı UİS'te temel varsayım olarak kabul edilmiştir. Ayrıca UİS'te Türkiye'nin özellikle 2008 küresel krizi sonrası yakaladığı büyüme performansını sürdürmesinin beklendiği belirtilmiş ve bu büyüme performansının istenilen düzeyde istihdam artışı yaratmasının, UİS'in istihdama yönelik hedeflerine ulaşabilmesinde önemli etkisinin olacağı vurgulanmıştır.

2.3.2.Büyümenin İstihdam Etkisinin Artırılması

UİS'te beklenen düzeyde istihdam artışının sağlanabilmesi için, tarım dışı sektörlerde büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin güçlendirilmesinin önemine vurgu yapılmıştır. İstihdamın büyüme esnekliği olarak kavramlaştırılan bu kapasitenin ancak işgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözülmesiyle artırılabilceğine dikkat çekilmiş ve stratejinin temel politika eksenleri belirlenirken bu konunun dikkate alındığı belirtilmiştir.

UİS'te işgücü piyasalarının temel yapısal sorunları olarak; eğitimin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamadaki yetersizliği, işgücünün nitelik sorunu, bazı grupların istihdama erişimde karşılaştıkları güçlükler, kayıt dışı istihdamın fazla olması, kayıtlı işgücü piyasasında ki katılıklar, sosyal yardım sisteminin kayıtlı istihdamı teşvik etmede ki yetersizliği gibi sorunlar sıralanmıştır. Bu sorunların aşılması yönünde kaydedilecek gelişmelerin, büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin artırılmasına önemli katkı sağlayacağı ve UİS'in temel olarak bu sorunların ortadan kaldırılması perspektifiyle hazırlandığı belirtilmiştir.

2.3.3.Kayıt Dışılığın Azaltılması

UİS'te hedefe ulaşılabilmesi için Türkiye işgücü piyasasının en temel yapısal sorunlarından olan yüksek kayıt dışı istihdamın azaltılması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında, çok farklı nedenlerle, farklı şekillerde ortaya çıkan kayıt dışı istihdamı kabul edilebilir düzeye çekmek için toplumun bütün kesimlerinin kararlılık göstermesi gerektiğine dikkat çekilmiştir. UİS'te kayıt dışı istihdamla mücadelede caydırıcı ve özendirici tedbirlerin bir arada uygulanması yaklaşımıyla beş başlık belirlenmiş ve bunların eşgüdüm içinde uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Bu başlıklar altında nasıl bir yol izlenmesi gerektiği de kısaca açıklanmıştır. Belirlenen beş başlık şu şekildedir:

1. Kayıtlı sektörlerin güçlendirilmesi

2. Kayıt dışı istihdamın engellenmesi
3. Kayıtlı sisteme girişlerin artırılması
4. Kayıtlı istihdam konusunda farkındalığın artırılması
5. Yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi

10.Kalkınma Planının hayata geçirilmesi açısından önemli bir adım olan UİS'in başarılı olabilmesi için oldukça önemli olan bu üç temel konu, UİS'te öngörülen politikalar ve tedbirlerin gerçekleştirilmesiyle belirlenen hedeflere ulaşılabilmesine imkan sağlayacak çerçeveyi oluşturmaktadır(ÇSGB, 2014:16).

2.4.Ulusal İstihdam Stratejisinin Temel Hedef ve İlkeleri

UİS'te üç tane temel hedef ve altı tane de ilke belirlenmiştir. Buna göre üç temel hedef şunlardır(ÇSGB, 2014:17):

1. İşsizlik oranının 2023 yılı itibari ile yüzde 5 düzeylerine indirilmesi,
2. İstihdam oranının, 2023 yılı itibari ile yüzde 55 düzeylerine yükseltilmesi,
3. Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranının, 2023 yılında yüzde 15'in altına indirilmesidir.

UİS'in ilkeleri ise şunlardır(ÇSGB, 2014:17):

1. *Bütüncül Yaklaşım*: Stratejinin dört temel politika ekseninde önerilecek politika ve tedbirlerin birbiriyle uyumlu olmasını ve tutarlı bir şekilde etkileşimini dikkate alarak bütüncül bir yaklaşımla geliştirilmesi ve uygulanması esastır.
2. *Fırsat Eşitliği*: Toplumun bütün kesimlerinin istihdamda eşit fırsatlara sahip olabilmesi için bazı demografik grupların özel durumlarını dikkate alan politikaların geliştirilmesi esastır. İşgücü piyasasına daha zor erişen kadınlar, engelliler, yoksullar, gençler, kırsalda yaşayanlar gibi özel politika gerektiren kesimlere eğitimden başlayarak sağlanacak destekler ve ayrımcılığı önleyici uygulamalarda fırsat eşitliği ilkesi belirleyici olacaktır.
3. *İşi Değil İnsanı Korumak*: İşin değil, kişilerin istihdam edilebilirliklerinin garanti altına alındığı bir işgücü piyasasında kişilerin kazanılmış hakları korunarak, işsizlik ve işsizliğin neden olduğu risklere karşı korunmalarının sağlandığı bir yapının oluşturulması esastır.

4. *İşverenlerin Üzerine Ek Yük Getirilmemesi*: Uygulanacak yeni teşvik politikalarının maliyetlerinin firmalarca değil genel bütçeden ve diğer kaynaklardan karşılanması, böylelikle işletmelerin rekabet gücünün korunması önemlidir.
5. *Sosyal Diyalogun Esas Alınması*: UİS'in uygulanmasında başarılı olunabilmesi için istihdam ile ilgili bütün aktörlerin karar alma süreçlerine katılımı önem arz etmektedir.
6. *Özendirici Yaklaşım*: Uygulanacak politikaların işgücü piyasasında yer alan tüm aktörler tarafından benimsenmesi ve sahiplenilmesi için emredici değil özendirici bir yaklaşım benimsenmelidir.

2.5.Ulusal İstihdam Stratejisinin Temel Politika Eksenleri ve Hedefleri

UİS dört temel politika eksenine üzerine inşa edilmiştir. Bu politika eksenleri belirlenirken, makroekonomik politikaların istihdamı teşvik edecek biçimde sürdürülmesi, işgücünün verimliliğinin artırılması, işgücünün katılıktan arındırılması, çalışanların istihdam güvencesinin artırılması, istihdama erişimde güçlüklerle karşılaşan özel politika gerektiren grupların işgücüne katılımının desteklenmesi konusuna özen gösterilirken bütün bu reformların sosyal koruma şemsiyesi genişletilerek yapılması anlayışıyla, güvenceli esneklik temel yaklaşım olarak benimsenmiştir(ÇSGB, 2014:2).

UİS'te söz konusu temel politika eksenleri kapsamında durum analizleri yapılarak hedefler belirlenmiş ve temel politika eksenleri kapsamında uygulanacak politikalar sıralanmıştır.

2.5.1.Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi

Küreselleşmenin özellikle ekonomi ve kalkınmaya etkileri, bilim ve teknoloji gelişiminin hızlanması, kurumların bu değişimlere ayak uydurabilmek için organizasyonlarını yenilemeleri gibi birbirini etkileyen ve güçlendiren faktörler, 1990'lardan itibaren bilginin ve beşeri sermayenin önemini artırmıştır. Tüm ülkelerde eğitim ve beceri düzeyi düşük kitleler ve yaşlı bireyler, küresel ekonomik krizlerden ve artan işsizlik oranlarından diğer gruplara göre daha fazla etkilenmektedir. Bu durumun ülkeler için ciddi risk oluşturması nedeniyle bu bireylere ve ailelerine yönelik koruyucu sosyal politikaların yanı sıra kısa sürede tekrar işgücü piyasalarına katılmalarını

destekleyecek aktif işgücü piyasası politikaları düzenlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu süreçte, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yönelik bilgi ve beceri düzeyini artırmayı hedefleyen eğitimler çok fazla önem arz etmektedir(ÇSGB, 2014:21). Bu nedenle Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi UİS'in temel politika eksenlerinden birini oluşturmaktadır.

UİS'te bu politika ekseninde yapılan durum analizinde OECD tarafından üç yılda bir yapılan Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programında (PISA) Türkiye'nin 65 ülke arasında yukarı sıralarda yer alarak kötü durumda olduğu belirtilmiştir. Türkiye'de yabancı dil eğitiminin ilköğretim dördüncü sınıftan itibaren verilmeye başlanmasına rağmen yabancı dil eğitiminin halen istenen düzeyde olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye'de işgücünün eğitim düzeyinin düşük olduğu ve mesleki eğitime katılma düzeyinin de AB ve OECD ülkeleriyle kıyaslandığında nispeten gerilerde kaldığı belirtilmiştir. Bunların dışında UİS'te Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi kapsamında mesleki eğitim, teknolojik yenilik ve işgücünün kendini geliştirebilmesi, İŞKUR ve işsizlik oranları arasındaki ilişki gibi konularda durum analizleri yapılmış ve aksak yönler vurgulanmıştır.

UİS'te Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi temel politika ekseninin amacının 'eğitim ve öğretimin işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılama yeterliliğinin geliştirilmesi ve hayat boyu öğrenme temelinde herkes için erişilebilir hale getirilerek işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması' olduğu belirtilmiştir(ÇSGB, 2014:25).

Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi temel politika ekseninin bazı hedefleri UİS'in genel hedeflerine göre nispeten kısa vadeli olarak belirlenmiştir. Bu hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:25):

- ✓ İşgücü piyasasının özelliklerine göre belirlenen ulusal meslek standartları ve Avrupa Yeterlilik Çerçevesi ile uyumlu UYÇ, 2014 yılı sonuna kadar hazırlanacaktır¹⁰.
- ✓ 2013 yılı Haziran ayı itibari ile 8436 olan İŞKUR personeli 2015 yılında 12.000'e çıkarılacaktır.

¹⁰ 19 Kasım 2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir (<http://www.myk.gov.tr/index.php/en/tuerkiye-yeterlilikler-cercevesi>)

- ✓ Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP) kapsamında 2014 yılından itibaren her yıl 400.000 kişiye işgücü yetiştirme kursu sağlanacaktır.
- ✓ İşgücü yetiştirme kursunu başarı ile bitirenlerin işe yerleştirme oranı 2015 yılına kadar yüzde 40'a çıkarılacaktır.
- ✓ Hayat Boyu Öğrenme(HBÖ)'ye katılım oranı 2023 yılına kadar yüzde 15'lere çıkarılacaktır.
- ✓ 2023 yılına kadar iş piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde standartlar ve yeterlilikler hazırlanacaktır.

Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi temel politika ekseninde belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:25):

- ✓ Erişilebilir bir eğitim sistemi içinde toplumun her kesimine okul öncesinden başlayarak temel beceri ve yetkinlikler kazandırılacaktır.
- ✓ Genel ve mesleki eğitimin kalitesi ve etkinliği artırılacaktır.
- ✓ HBÖ kapsamında açık öğrenme ortamları oluşturulacak ve hayat boyu öğrenme teşvik edilecektir.
- ✓ Eğitim-işgücü piyasası arasında uyum sağlanacaktır.
- ✓ AİPP'ler yaygınlaştırılarak etkinliği artırılacaktır.
- ✓ Eğitim sistemi ve AİPP ile proje merkezli yenilikçilik ve girişimciliğe destek verilecektir.

2.5.2.İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması

Bilgi teknolojilerinin hızlı gelişimi ve küresel rekabetin artmasıyla her geçen gün değişen ekonomik şartlara uyum sağlamakla birlikte işletmelerin iç ve dış rekabet gücünü artırmak ve kronik hale gelmeye başlayan işsizlik sorunlarını çözmek amacıyla dünyanın birçok ülkesinde işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi öncelikli politika haline gelmiştir(ÇSGB, 2014:26). Bu nedenle İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması UİS'in temel politika eksenlerinden birini oluşturmaktadır.

İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması temel politika ekseninin durum analizi kapsamında işgücü piyasalarının güvence sağlanarak nasıl esnekleştirilebileceği üzerinde durulmuş ve güvenceli esnekliğin başarılı örnekleri ve AB'nin bu konuda izlediği stratejiden bahsedilmiştir. Bunların yanında esneklik-güvence ve sosyal

güvenlik ilişkisi incelenmiş ve bu konuyla ilgili kanunlara yer verilmiştir. Güvenceli esnekliğin en önemli bileşenlerinden birinin esnek çalışma biçimleri olduğu belirtilmiş ve en yaygın esnek çalışma biçimleri olarak ‘kısmi süreli çalışma, belirli süreli çalışma, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici süreli çalışma, uzaktan çalışma, çağrı üzerine çalışma, evden çalışma, iş paylaşımı ve esnek zaman modeli ile çalışma’ sıralanmıştır. UİS’te bu esnek çalışma biçimlerinin tanımları yapılmış ve AB ortalamalarına göre Türkiye’de ki durum tespiti yapılmıştır. Esnek çalışma biçimlerinden ‘özel istihdam büroları aracılığıyla geçici süreli çalışma’ konusu diğer esnek çalışma biçimlerine göre daha detaylı incelenmiştir.

Ayrıca OECD tarafından yayınlanan İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi 2008 yılı verilerine göre 30’u OECD ülkesi olmak üzere toplam 40 ülke arasından en katı istihdam koruma mevzuatına sahip ülkenin Türkiye olduğu belirtilmiştir(ÇSGB, 2014:30).

UİS’te İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması politika ekseninin amacı ‘işgücü piyasasının esnekliği artırılarak çalışanların kazanılmış hakları korunarak ekonomik ve sosyal hakları ile istihdam edilebilirliklerinin geliştirilmesi’ olarak belirtilmiştir(ÇSGB, 2014:32).

UİS’te İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması politika ekseninde kapsamında şu hedefler sıralanmıştır(ÇSGB, 2014:32):

- ✓ Kısmi süreli çalışanların oranlarının toplam istihdama oranı 2023 yılında AB seviyesine yükseltilecektir.
- ✓ İş Yapma Kolaylığı Endeksi içinde yer alan ve Türkiye için 0,64 olan İşçi İstihdam Etme Endeksi değeri, 2023 yılında OECD ortalaması düzeyine getirilecektir.
- ✓ Esnek çalışanların sendikal hakları ve sosyal güvenlikleri ile ilgili iyileştirmeler yapılacaktır.

UİS’te İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması politika ekseninde kapsamında belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:32):

- ✓ Yasal düzenlemesi bulunan ancak yeterli uygulama alanı olmayan esnek çalışma biçimleri etkinleştirilecektir.

- ✓ Mevzuatta düzenlenmemiş olan esnek çalışma biçimleri için yasal düzenlemeler yapılacaktır.
- ✓ Esnek çalışma biçimlerine ilişkin işçi ve işverenler bilinçlendirilecektir.
- ✓ Ekonomik şartlara ve onaylanan uluslararası sözleşmelere göre asgari ücretle ilgili düzenlemeler yapılacaktır.
- ✓ Esnek çalışanların ekonomik ve sosyal haklara erişebilme imkanları artırılacaktır.
- ✓ Aktif işgücü piyasası tedbirlerinden faydalanmaları sağlanarak esnek çalışanların istihdam edilebilirliği artırılacaktır.
- ✓ Tüm işçilerin erişebilirliğini güvence altına alan bir kıdem tazminatı reformu yapılacaktır.
- ✓ Çalışanların bilgilendirilme ve yönetime katılma hakkının güvencesi sağlanacaktır.
- ✓ Aşırı çalışmanın önlenmesine yönelik tedbirler alınacaktır.
- ✓ Denetim faaliyetlerinin rehberlik rolünün güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması ile caydırıcılığının artırılması yoluyla kayıt dışı istihdamın azaltılması ve esnek çalışanların haklarının korunması sağlanacaktır.

2.5.3.Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması

Türkiye’de kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler ve engelliler başta olmak üzere özel politika gerektiren gruplar yasalarda pozitif ayrımcılık içeren düzenlemeler olmasıyla birlikte herhangi bir yasal engel olmamasına rağmen işgücü piyasasına sınırlı olarak katılmakta, düzgün iş kapsamı dışında ki işlerde yani kayıt dışı ve düşük ücretli işlerde istihdam edilmekte ve işsizlik açısından daha fazla risk taşımaktadır. Neredeyse bütün ülkelerde var olan bu durumla çeşitli politikalar yoluyla mücadele edilmektedir(ÇSGB, 2014:33). UİS kapsamında da Türkiye’de özel politika gerektiren grupların istihdamı konusunda bu temel politika eksenini belirlenmiş, hedefler ve politikalar saptanmıştır.

UİS’in temel politika kapsamlarından biri olan Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması kapsamında kadın istihdamı ve kadın işsizliği detaylı olarak değerlendirilmiş ve kadınların çalışma hayatına aktif olarak katılmalarının hem bireysel hem de sosyal gelişmenin önemli bir şartı olduğu vurgulanmıştır.

Ayrıca özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına girişte ve işgücü piyasasında kendilerine özgü sorunlarla karşılaştıkları belirtilmiştir. Bu sorunlar genel olarak şu şekilde sıralanmıştır: özel politika gerektiren grupların genel olarak eğitim ve beceri düzeylerinin nispeten düşük olması, esnek çalışma biçimlerinin henüz mevzuata ve çalışma hayatına yeterince yansıtılamamış olması, kadınlarda toplumsal cinsiyet rolleri ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına yönelik mekanizmaların yetersiz olması, gençlerin ilk işe girmede güçlükler yaşaması ve engellilerde de mevcut sosyal yaşam alanlarının engellilerin hareket edebilme kapasitelerini sınırlandırması(ÇSGB, 2014:34-35).

UİS'te Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması temel politika ekseninin amacının 'kadınlar, engelliler, gençler ve uzun süreli işsizler başta olmak üzere özel politika gerektiren grupların işgücüne ve istihdama katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması' olduğu belirtilmiştir(ÇSGB, 2014:35).

Bu temel politika ekseninde UİS'te belirtilen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014):

- ✓ Kadınların işgücüne katılma oranı 2023 yılına kadar yüzde 41 seviyesine çıkarılacaktır.
- ✓ Kadınların 2012 kayıt dışı istihdam oranı 2023 yılında yüzde 30'a düşürülecektir.
- ✓ Genç işsizliği oranı, genel işsizlik oranı seviyesine yaklaştırılacaktır.
- ✓ 2013 yılı itibari ile kamu sektöründe 22.302 olan engelli memur açık kontenjanının tamamı ile kamu ve özel sektörde 28.684 olan engelli işçi açık kontenjanının tamamı 2015 yılına kadar doldurulacaktır.
- ✓ Uzun süreli işsizlerin oranı 2023 yılına kadar yüzde 15'e indirilecektir.

Bu temel politika ekseninde UİS'te belirtilen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:35):

- ✓ Kadınların işgücüne katılma oranı ve istihdamı artırılacak, kayıt dışı kadın istihdamı ile mücadele edilecektir.
- ✓ Genç işsizliği azaltılacaktır.
- ✓ Engellilerin işgücüne katılma oranı ve istihdamı artırılacaktır.
- ✓ Uzun süreli işsizlerin işe dönüşü hızlandırılacaktır.

- ✓ Ayrımcılıkla mücadeleye yönelik düzenlemeler geliştirilecektir.

2.5.4.İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi

Türkiye’de işgücüne katılımın ve kayıtlı istihdam düzeyinin düşük olmasından dolayı çalışma çağında ki nüfusun önemli bir kısmı sosyal sigorta sisteminin dışında kalmakta ve bu nedenle sosyal yardımlara olan ihtiyaç artmaktadır. İşgücü piyasasında yer alan uzun süreli işsizler ile yüksek işsizlik riskiyle karşı karşıya olanlar sosyal koruma ihtiyacını artırmaktadır(ÇSGB, 2014:36). Bu nedenle İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi UİS’in temel politika eksenlerinden birini oluşturmaktadır.

UİS’te İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi temel politika ekseninde yapılan durum analizinde kırsal alanda ki istihdam yoğunluğunun tarımda olduğu ve tarım sektörünün kişi başı katma değeri düşük olduğu için kırsal alanda yoksulluğun yüksek olduğu belirtilmiştir. Ayrıca tarımdan kopan nüfusun kentteki işlere göre niteliksiz olmaları nedeniyle işgücü piyasası dışına çıktığı ya da düşük ücretle geçici ve güvencesiz çalıştığı belirtilmiş, bu durumun hem kırdaki hem de kentte sosyal korumaya olan ihtiyacı artırdığı vurgulanmıştır. Bunun yanında UİS’te işsizlik sigortası kapsamında olmayan veya işsizlik ödeneğinden faydalanma süresi dolmuş veya yetersiz prim ödenmesinden dolayı bu hakkı hiç kazanamamış işsizlere, çoğu ülkede vergilerden finanse edilerek uygulanan işsizlik yardımlarının, Türkiye’de sistemli bir şekilde sunulamamasının sosyal korumayı yetersiz bırakmasına neden olduğuna dikkat çekilmiştir.

UİS’te Türkiye’de sosyal harcamaların GSYİH’ya oranı AB ortalamasının oldukça gerisinde olduğu ve yoksulluğu azaltmayı amaçlayan kamu sosyal yardım harcamalarının AB ortalamalarının gerisinde olmasına rağmen 2002 yılından itibaren artan bir seyir izlediği belirtilmiştir. Ayrıca temel nedenleri yoksulluk ve yetişkin işsizliği olan çocuk işçiliğinin tüm önleme çalışmalarına rağmen önemli bir sorun olarak varlığını devam ettiği belirtilmiştir.

UİS’te İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi temel politika ekseninin amacının ‘ekonomik, sosyal ve mali politikalarla uyumlu olarak toplumun her kesimini kapsayan, bireyleri sosyal yardımlara muhtaç etmeyip çalışmayı teşvik eden etkin ve bütüncül bir sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi ve çocuk işçiliğinin en kötü

biçimleri (sokakta, sanayide ağır ve tehlikeli işlerde, aile işleri dışında mevsimlik gezici geçici tarım işleri) olmak üzere sonlandırılması' olduğu belirtilmiştir.

UİS'te İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi temel politika ekseninin hedefleri şunlardır(ÇSGB, 2014:37-38):

- ✓ İşsizlik ödeneği alanların toplam işsizlere oranı 2023 yılına kadar yüzde 25'e yükseltilecektir.
- ✓ 2008, 2009, 2010 yıllarının ortalamasına göre; yüzde 31 olan işsizlik ödeneği alanlardan işten çıkış tarihinden itibaren bir yıl içinde işe girenlerin oranı 2015 yılında yüzde 40'a yükseltilecektir.
- ✓ 2023 yılında sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanların tamamına iş ve meslek danışmanlığı hizmeti sunulacaktır.
- ✓ Sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanların yüzde 25'i bir yıl içerisinde işe yerleştirilecektir.
- ✓ 2023 yılında özellikle sanayide ağır ve tehlikeli işlerde, sokakta ve mevsimlik gezici geçici işlerde, tarımda gerçekleşen çocuk işçiliğinin en kötü biçimleri tamamen ortadan kaldırılacak, diğer alanlardaki çocuk işçiliği ise yüzde 2'nin altına düşürülecektir.
- ✓ Çalışan yoksulların oranı 2023 yılına kadar yüzde 5 seviyesine düşürülecektir.

UİS'te İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi temel politika ekseninde kapsamında şu politikalar belirlenmiştir(ÇSGB, 2014:38):

- ✓ Sosyal yardımlar hak temelli ve önceden belirlenmiş tarafsız kriterlere dayalı olarak sunulacaktır.
- ✓ Sosyal koruma hizmeti, hane halkı durumu da dikkate alınarak kişilerin ihtiyaçlarına göre çalışmaya teşvik eden bir yapıda tanımlanacak ve sınıflandırılacaktır.
- ✓ İşsizlik sigortası, daha fazla sosyal koruma sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir.
- ✓ Kayıt dışı çalışan yoksullara ve yoksulluk riski altında olanlara yönelik faaliyetler artırılacaktır.

- ✓ Yoksul ya da yoksulluk riski altında olan hanelerin, kayıtlı çalışanları olsa dahi hane halkı özellikleri dikkate alınarak sosyal yardımlardan faydalanma imkânları artırılacaktır.
- ✓ Kamu tarafından uygulanan sosyal korumaya yönelik programlar koordineli yürütülecektir.
- ✓ Çocuk İşçiliğinin Önlenmesinde Zamana Bağlı Politika Ve Program Çerçevesi'nin etkin olarak tüm illerde uygulanması sağlanacaktır.
- ✓ Çalışabilir durumdaki yoksul vatandaşlar üretken hale getirilerek, sürdürülebilir gelir elde etme imkânı verilecektir.

2.6.Ulusal İstihdam Stratejisi Sektör Stratejileri ve Hedefleri

UİS'te temel politika eksenlerine paralel, Türkiye'nin büyüme ve gelişme eğilimleri de dikkate alınarak; büyüme potansiyeli ya da büyümenin istihdam esnekliği yüksek olan veya gelecekte yüksek olması muhtemel olan turizm, inşaat, bilişim ve sağlık sektörleri ile, istihdam kapasitesi yüksek olan emek yoğun tarım, tekstil ve hazır giyime yönelik sektörel istihdam stratejileri belirlenmiştir.

2.6.1.Bilişim Sektörü

Bilişim sektörüne yönelik oluşturulan stratejinin amacı, sektöre yönelik işgücünün niteliğinin geliştirilmesi, girişimciliğin teşvik edilmesi, yeni ürün ve teknoloji geliştirmeye yönelik araştırmaların desteklenerek sektördeki istihdamın artırılmasıdır.

UİS'te bilişim sektörü için belirlenen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:44):

- ✓ Her yıl 10.000 bilişim uzmanı yetiştirilecektir.
- ✓ Bilgi ve iletişim sektöründe, istihdam edilen kişi sayısı 2013 yılı sonunda ki orana göre 2023 yılında yüzde 50 artırılacaktır.

UİS'te bilişim sektörü için belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:44):

- ✓ İşgücünün niteliği sektörün güncel ihtiyaçları dikkate alınarak geliştirilecektir.
- ✓ Bilişim alanında yeni ürün ve istihdamı artırmaya dönük araştırmalara destek verilecektir.
- ✓ Girişimciliğe ve ihracata yönelik teşvikler artırılacaktır.

- ✓ Toplumsal ve kültürel alanlarda bilişim teknolojilerini kullanma ve değişim sürecine uyum becerileri artırılacaktır.

2.6.2.Finans Sektörü

Finans sektörüne yönelik oluşturulan stratejinin amacı, sektörde duyulan nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanması ve mevcut istihdam imkânlarının geliştirilmesidir.

ÜİS'te finans sektörü için belirlenen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:46):

- ✓ Bankacılık sektöründe istihdam seviyesi 2013 yılı sonundaki orana göre 2023 yılına kadar yüzde 28 artırılacaktır.
- ✓ Sektörde engelli istihdamı seviyesi 2013 yılı sonundaki orana göre 2015 yılına kadar yüzde 10 artırılacaktır.

ÜİS'te finans sektörü için belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:46):

- ✓ Sektörün mevcut istihdam olanakları geliştirilecektir.
- ✓ Sektörün ihtiyaçları doğrultusunda mevcut eğitim programları yeniden düzenlenecektir.
- ✓ Sektörün ihtiyaçlarına yönelik işgücü talebi karşılanacaktır.

2.6.3.İnşaat Sektörü

İnşaat sektörüne yönelik oluşturulan stratejinin amacı, ulusal ve uluslararası rekabet gücü ile istihdam kapasitesini bütün vasıf düzeylerinde yükselterek gelişmelere hızlı uyum sağlayabilen, verimliliği yüksek, iş sağlığı ve güvenliği bilinci gelişmiş, kayıtlı işgücünün sürdürülebilir istihdamının sağlanmasıdır.

ÜİS'te inşaat sektörü için belirlenen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:48):

- ✓ Sektördeki 2013 yılı sonundaki istihdam oranı 2023 yılına kadar yüzde 160 oranında artırılacaktır.
- ✓ Sektörde çalışanların yüzde 30'u 2023 yılına kadar mesleki yeterlilik sertifikası almış olacaktır.
- ✓ Sektördeki iş kazası sayısı 2013 yılı sonuna göre 2015 yılına kadar yüzde 50 oranında azaltılacaktır.

- ✓ Sektördeki kayıt dışı istihdam 2013 yılı sonundaki orana göre 2023 yılına kadar yüzde 50 azaltılacaktır.

UİS'te inşaat sektörü için belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:48):

- ✓ Sektördeki mevcut istihdam olanakları geliştirilecektir.
- ✓ Sektördeki nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamak için gerekli önlemler alınacaktır.
- ✓ Sektörde iş sağlığı ve güvenliği bilinci yerleştirilecektir.
- ✓ Sektörde kayıt dışı istihdam engellenecektir.

2.6.4.Sağlık Sektörü

Sağlık sektörüne yönelik oluşturulan stratejinin amacı, sektördeki gelişmelere paralel olarak artan nitelikli işgücü talebini karşılamaya yönelik önlemlerin alınması ve mevcut istihdam şartlarının iyileştirilmesidir.

UİS'te sağlık sektörü için belirlenen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:50):

- ✓ Sağlık sektöründe çalışan kişi sayısı 2013 yılı sonundaki orana göre, 2023 yılına kadar yüzde 100 artırılarak, sağlık sektörü istihdamının toplam istihdama oranı OECD ortalamasına yaklaştırılacaktır.
- ✓ Sektördeki meslek standartları 2015 yılına kadar tamamlanacaktır.
- ✓ 2023 yılında bin kişiye düşen hekim sayısı 2.4 seviyesine çıkarılacaktır.
- ✓ 2023 yılında bin kişiye düşen hemşire sayısı 3.8 düzeyine çıkarılacaktır.

UİS'te sağlık sektörü için belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:50):

- ✓ Sektörde mevcut istihdam olanakları geliştirilecektir.
- ✓ Sektördeki nitelikli işgücü ihtiyacı karşılanacaktır.
- ✓ Sektörde çalışma süreleri ve şartları iyileştirilecektir.

2.6.5.Tarım Sektörü

Tarım sektörüne yönelik oluşturulan stratejinin amacı, tarım sektöründen tarım dışı sektörlere yayılan kontrollü bir geçiş için tedbirlerin alınması, sektördeki işgücünün niteliğinin ve uyum yeteneğinin artırılması, teşvikler yoluyla istihdamın kayıt altına

alınmasının sağlanması, tarım sektöründe mevsimlik gezici geçici işçilerin yapısal sorunlarının çözülmesi ve çocuk işçiliğinin önlenmesi için tedbirler alınmasıdır.

UİS'te tarım sektörü için belirlenen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:53):

- ✓ 2015 yılına kadar tarım sektöründe ücretli çalışan işçilerin temel mesleki ve beceri eğitimlerinden geçirilmesi sağlanacaktır.
- ✓ Gerekli teknik ve yasal önlemler alınarak tarım sektöründe aile işleri dışında, ücret karşılığı gezici ve geçici tarım işlerinde çalışan çocuk işçiliği tamamıyla ortadan kaldırılacaktır.
- ✓ Tarım sektöründe kayıt dışı istihdam düzeyi 2012 yılındaki yüzde 83,6'dan 2023 yılında yüzde 50 seviyesine indirilecektir.

UİS'te tarım sektörü için belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:53):

- ✓ Tarım sektöründe istihdam şartları iyileştirilecektir.
- ✓ Tarım sektöründeki işgücünün eğitim ve vasıf düzeyi yükseltilecek, uyum yeteneği artırılacaktır.
- ✓ Tarım sektöründe kayıtlı istihdamın geliştirilmesi sağlanacaktır.
- ✓ Tarım sektöründe çocuk işçiliği önlenecektir.
- ✓ Mevsimlik tarım işçilerinin çalışma ve yaşam şartları iyileştirilecektir.

2.6.6. Tekstil ve Hazır Giyim Sektörü

Tekstil ve hazır giyim sektörüne yönelik oluşturulan stratejinin amacı, sektörün mevcut istihdam olanaklarının iyileştirilmesi, nitelikli işgücü talebinin karşılanması ve sektörde kayıt dışı istihdamın önlenmesidir.

UİS'te tekstil ve hazır giyim sektörü için belirlenen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:56):

- ✓ Sektörde kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik teşvik edici politikalarla birlikte denetimler artırılarak 2012 yılı sonuna göre 2023 yılına kadar kayıt dışı istihdam yüzde 50 azaltılacaktır.
- ✓ Sektörde çalışan işçilerin yüzde 50'sinin 2023 yılına kadar sertifikalı olması sağlanacaktır.

UİS'te tekstil ve hazır giyim sektörü için belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:56):

- ✓ Sektörde mevcut istihdam olanakları geliştirilecektir.
- ✓ Sektörde nitelikli işgücü talebi karşılanacaktır.
- ✓ Kayıt dışı istihdam azaltılacaktır.
- ✓ Sektörde iş sağlığı ve güvenliği bilinci yerleştirilecektir.
- ✓ Kümelenme politikaları planlı bir biçimde hayata geçirilecektir.
- ✓ Sektörde sosyal sorumluluk standartlarının yaygınlaştırılmasına çalışılacaktır.

2.6.7.Turizm Sektörü

Turizm sektörüne yönelik oluşturulan stratejinin amacı, sektörde esnek çalışma şartlarının uygulanabilirliğinin artırılması, nitelikli işgücü talebinin karşılanması ve alternatif turizmin desteklenmesi yoluyla mevcut istihdam olanaklarının geliştirilmesidir.

ÜİS'te turizm sektörü için belirlenen hedefler şunlardır(ÇSGB, 2014:59):

- ✓ 2013 yılı sonundaki orana göre 2023 yılına kadar turizm sektöründe istihdam yüzde 80 oranında artırılacaktır.
- ✓ 2023 yılına kadar 400.000 turizm çalışanı meslek içi eğitimden geçirilecek, 500.000 kişiye de sektöre yönelik işgücü yetiştirme eğitimi verilecektir.
- ✓ Sektörde kayıt dışı istihdam 2013 yılı sonundaki orana göre 2023 yılına kadar yüzde 50 azaltılacaktır.

ÜİS'te turizm sektörü için belirlenen politikalar şunlardır(ÇSGB, 2014:59):

- ✓ Sektördeki mevcut istihdam olanakları geliştirilecek ve çalışanların istihdam şartları iyileştirilecektir.
- ✓ Sektördeki işgücü niteliği geliştirilecektir.
- ✓ Kayıt dışı istihdam ve yabancı kaçak işçilik engellenecektir.

2.7.Ulusal İstihdam Stratejisinin İzleme, Değerlendirme ve Koordinasyonu

ÜİS'te izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı ve koordinasyonun nasıl sağlanacağı belirtilmiştir. Buna göre;

- ✓ 2023 yılı vizyonu ile hazırlanan ÜİS, üçer yıllık dönemleri kapsayan ve her yılın sonunda güncellenecek olan eylem planları aracılığıyla hayata geçirilecektir.

- ✓ UİS, eylem planları üzerinden UİS İzleme ve Değerlendirme Kurulu tarafından izlenir ve değerlendirilir. Kurul; ÇSGB, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, işçi ve işveren konfederasyonları, kamu kurumu niteliğinde meslek örgütleri ile uygun görülen sivil toplum kuruluşlarının genel müdür ya da başkan düzeyinde ki temsilcilerinden oluşur. Gerekli görüldüğünde ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri de toplantıya davet edilir.
- ✓ Kurul, ÇSGB Müsteşarının başkanlığında yılda iki kez toplanarak Stratejinin işleyişini takip eder. Her yılın sonunda yapılan Kurul Toplantılarında, güncel gelişmeler ve uygulamada karşılaşılan sorunlar göz önünde bulundurularak gerekli revizyonlar karara bağlanır. Kurul, gerekli görülen alanlarda teknik komiteler kurabilir.
- ✓ Kurulun sekreteryası hizmetleri ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğü'nce sağlanır. Sekreteryası, Kurul toplantıları öncesinde eylem planı güncel durum dokümanı hazırlayarak Kurul üyelerine gönderir. Güncel durum dokümanı hazırlanırken eylemlerden sorumlu kurumlardan alınan bilgiler esas alınır. Toplantılar sonrasında güncellenmiş eylem planları ile alınan kararların yer aldığı toplantı notları Sekreteryası tarafından tüm katılımcılara iletilir ve ÇSGB internet sitesi üzerinden yayınlanır.

2.8.Ulusal İstihdam Stratejisinin Günümüzdeki Durumu

2009 yılında hazırlık çalışmalarına başlanan ve 30 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren UİS, 2014-2016 aralığı için hazırlanmış olan eylem planının uygulanması ile hayata geçirilmiştir. Fakat 2016-2014 Eylem Planı temel politika eksenleri ve sektör stratejileri bazında yukarıda bahsettiğimiz politikalar kapsamında uygulanacak olan tedbirlerden oluşmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında UİS'in genel hedeflerinin, temel politika eksenleri kapsamında ki hedeflerinin ve sektör stratejileri kapsamında ki hedeflerinin mevcut durumu değerlendirilecektir.

2.8.1.Genel Hedeflerin Günümüzdeki Durumu

UİS'in genel hedeflerinden birincisi olan 'işsizlik oranının 2023 yılı itibariyle yüzde 5 düzeylerine indirilmesi' hedefi stratejinin tartışılmaya ve hazırlanmaya başlandığı 2009 yılından itibaren aşağıda ki tabloda incelenmiştir.

Tablo 13.
2010'lu Yılların İşsizlik Rakamlarının UİS Hedefi Kapsamında Değerlendirilmesi (yüzde)

Yıllar	Oran	Yıllar	Oran
2009	13.1	2014	9.9
2010	11.2	2015	10.3
2011	9.1	2016	10.9
2012	8.4	2023 Hedefi	5
2013	9	-	-

Kaynak: TÜİK, 2017

Tablo 13'e göre 2008 krizinin etkiyle yükselen işsizlik 2010 yılı itibari ile tekrar düşüşe geçmiş 2011 yılında tek haneli rakamlara gerilemiştir. 2013 yılında tekrar yükselişe geçen işsizlik 2015 yılında tekrar çift haneli rakamlara yükselmiştir. Türkiye'nin 2016 yılı işsizlik oranına bakıldığında 2023 yılında işsizliğin yüzde 5'e düşürülmesi hedefinden oldukça uzakta olduğu görülmektedir. İşsizlik son yıllardaki yükselişini sürdürdüğü takdirde UİS'in 2023 yılı hedefine ulaşmak Türkiye açısından zor gözükmektedir.

UİS'in genel hedeflerinden ikincisi olan 'istihdam oranının 2023 yılı itibariyle yüzde 55 düzeylerine yükseltilmesi' hedefi stratejinin tartışılmaya ve hazırlanmaya başlandığı 2009 yılından itibaren aşağıda ki tabloda incelenmiştir.

Tablo 14.
2010'lu Yılların İstihdam Rakamlarının UİS Hedefi Kapsamında Değerlendirilmesi (yüzde)

Yıllar	Oran	Yıllar	Oran
2009	39.8	2014	45.5
2010	41.3	2015	46
2011	43.1	2016	46.3
2012	43.6	2023 Hedefi	55
2013	43.9	-	-

Kaynak: TÜİK, 2017

Tablo 14'e göre 2009 yılından itibaren istihdam oranları Türkiye'de her yıl yükselmiştir. Fakat Tablo 14 incelendiğinde istihdam oranının artışının düşük seyrettiği görülmektedir. Bundan dolayı 2023 yılı hedefi olan yüzde 55 oranına ulaşmak zor görülmektedir.

ÜİS'in genel hedeflerinden üçüncüsü olan 'tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranının 2023 yılında yüzde 15'in altına indirilmesi' hedefi stratejinin tartışılmaya ve hazırlanmaya başlandığı 2009 yılından itibaren aşağıda ki tabloda incelenmiştir.

Tablo 15.
2010'lu Yılların Tarım Dışı Kayıt Dışı İstihdam Oranlarının ÜİS Hedefi
Kapsamında Değerlendirilmesi (yüzde)

Yıllar	Oran	Yıllar	Oran
2009	30.8	2014	22.3
2010	29	2015	21.2
2011	27.7	2016	21.7
2012	24.5	2023 Hedefi	<15
2013	22.4	-	-

Kaynak: SGK, 2017

Tablo 15'e göre tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranı 2016 yılına kadar her yıl bir önceki yıla göre düşüş göstermiştir. Fakat söz konusu oran 2016 yılında 2015 yılına göre az da olsa artış göstermiştir. Söz konusu oranda 2009 yılından 2016 yılına kadar toplam yaklaşık yüzde 9'luk bir düşüş meydana gelmiştir. 2016 yılında ki tekrar artış işin seyrini değiştirmiş olsa da bu oranın 2016 öncesinde ki ortalama düşüş hızını muhafaza etmesi halinde 'tarım dışı kayıt dışı istihdamın yüzde 15'in altına düşürülmesi' hedefinin diğer hedeflere nazaran 2023 hedefine ulaşması daha mümkün görülmektedir.

2.8.2.Temel Politika Eksenleri Kapsamındaki Hedeflerin Günümüzdeki Durumu

ÜİS'in temel politika eksenleri kapsamında ki hedefleri incelendiğinde, hedeflerin bazılarının rakamsal olarak ortaya konulduğu ve bazılarının da sözel olarak ele alındığı görülmüştür. Bu kapsamdaki hedefler incelenirken daha çok rakamsal ve ulaşılabilir hedeflerin mevcut durumu ele alınmıştır.

ÜİS'in temel politika eksenlerinden biri olan 'eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi' temel politika eksenin 'Ulusal Yeterlilik Çerçevesinin (UYÇ)

hazırlanması' hedefine 2015 ve 2016 yıllarında Resmi Gazetede yayınlanmasıyla (yönetmelik ve tebliğ) birlikte ulaşılmıştır(MYK, 2016). Bir diğer hedef olan 'İŞKUR personel sayısının 2015 yılı itibari ile 12.000'e çıkarılması' hedefine 2016 yılı itibariyle ulaşamamıştır. İŞKUR'un personel sayısı 2016 yılında 11.165'tir(İŞKUR, 2017:6). Söz konusu politika ekseninin bir diğer hedefi 'AİPP kapsamında 2014 yılından itibaren her yıl 400.000 kişiye işgücü yetiştirme kursu sağlanması' hedefi kapsamında, 2014 yılında 200.770 kişiye, 2015 yılında 370.385 kişiye ve 2016 yılında 420.638 kişiye işgücü yetiştirme kursu sağlanmış ve 2016 yılı itibari ile yıllık hedefe ulaşılmıştır(İŞKUR, 2015:41, 2016:35, 2017:43). 'İşgücü yetiştirme kursunu başarı ile bitirenlerin işe yerleştirme oranının 2015 yılı itibari ile yüzde 40'a çıkarılması' hedefi incelendiğinde, bu oranın 2014 yılında yüzde 39,4, 2015 yılında yüzde 38,4 ve 2016 yılında yüzde 54 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Buna göre hedefte belirlendiği gibi 2015 yılında yüzde 40 oranına ulaşamamış olsa bile 2016 yılında belirlenen hedefin oldukça üzerine çıkılmış ve başarıya ulaşılmıştır(İŞKUR, 2015:78, 2016:77, 2017:84). 'HBÖ'ye katılım oranının 2023 yılına kadar yüzde 15'e çıkarılması hedefi'nin mevcut durumu incelendiğinde söz konusu oranın 2016 yılında yüzde 5.8 olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2016 öncesi artış oranları göz önüne alındığında 2023 yılına kadar yüzde 15 hedefine ulaşılmasının zor olduğunu söylemek mümkündür(Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü, 2017). '2023 yılına kadar iş piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde standartlar ve yeterliliklerin hazırlanması' hedefinin mevcut durumu incelendiğinde şimdiye kadar Türkiye'de 700 adet Ulusal Meslek Standardının ve 386 adet Ulusal Yeterliliğin yürürlüğe girdiği görülmüştür.(MYK, 2017a, 2017b).

'İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması' temel politika ekseninin mevcut durumu incelendiğinde detaylı ve güvenilir istatistiklere ulaşamamıştır. Fakat Eurostat 2015 yılı verilerine göre AB(28)'de kısmi süreli çalışma ortalaması 19.6 ve Türkiye'de 10.3'tür(ÇSGB, 2016:37). Bu bilgilere göre söz konusu temel politika eksenini kapsamında yer alan kısmi süreli çalışanların oranlarının toplam istihdama oranının 2023 yılında AB seviyesine yükseltilmesi hedefi değerlendirildiğinde AB ile Türkiye arasında ki farkın oldukça fazla olduğu görülmektedir.

ÜİS'in temel politika eksenlerinden 'özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması' kapsamında ulaşılan istatistikler bakımından hedeflerin mevcut durumu şu

şekildedir: kadınların işgücüne katılım oranının 2023 yılına kadar yüzde 41 seviyesine çıkarılması hedefinin mevcut durumu incelendiğinde söz konusu oranın 2014, 2015, 2016 yıllarında sırasıyla yüzde 30.8- 30.3-31.5 olduğu görülmektedir(TÜİK, 2015, 2016, 2017d). 2023 yılına kadar bu hedefin başarıya ulaşması son yıllardaki artış seyrine göre zor gözükmetedir. Bu temel politika ekseninde bir diğer hedef olan genç işsizliği oranının genel işsizlik oranı seviyesine yaklaştırılması hedefinin mevcut durumu incelendiğinde söz konusu oranlar şu şekildedir: 2016 yılında genel işsizlik oranı yüzde 10.9 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılı için genç işsizlik oranı incelendiğinde yüzde 18.6 olarak gerçekleştiği görülmektedir(TÜİK, 2017a). Buna göre her iki oranında hedeflenin aksine arttığı görülmektedir. Bu da hedeflenenin tersi bir durumun ortaya çıktığını göstermektedir. 2013 yılı itibari ile kamu sektöründe ki engelli memur açık kontenjanı ve kamu ve özel sektörde ki engelli işçi açık kontenjanının tamamının 2015 yılına kadar doldurulması hedefinin mevcut durumu incelendiğinde, 2017 Nisan ayı itibari ile engelli memur açık kontenjanının 13.967 olduğu ve özel sektör ve kamuda ki açık engelli işçi kontenjanının da toplam 20.723 olduğu görülmüştür(İŞKUR, 2017b; T.C. Devlet Personel Başkanlığı, 2017). Bu rakamlara göre bu hedefe henüz ulaşamadığı görülmektedir.

ÜİS'in temel politika eksenlerinden 'istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi' kapsamında ki hedeflerin mevcut durumu şu şekildedir: işsizlik ödeneği alanların toplam işsizlere oranının 2023 yılına kadar yüzde 25'e yükseltilmesi hedefi incelendiğinde bu oranın¹¹ 2015, 2016 yıllarında sırasıyla yaklaşık yüzde 17, 19 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Buna göre 2023 yılına gelmeden bu hedefe ulaşılması ihtimali oldukça yüksek gözükmetedir. 2023 yılında sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanların tamamına iş ve meslek danışmanlığı sunulması hedefinin mevcut durumuna dair herhangi bir istatistik mevcut değildir. Fakat ÇSGB ve ASPB arasında 17.02.2012 tarihinde bu hedef kapsamına girebilecek bir protokol imzalanmıştır. Buna göre, sosyal yardım başvurusu yapan, sosyal yardım alan, Aile ve Sosyal Destek Danışmanlarının (ASDD) yaptıkları saha incelemesinin ardından belirlenen kişilerin İŞKUR'a yönlendirilmesi ve İş ve Meslek Danışmanları tarafından bu kişilere rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin sunulması kararlaştırılmıştır. Yine

¹¹ Söz konusu oranlar "işsizlik ödeneği alan kişi sayısı(yıllık-bin kişi)/işsiz sayısı(yıllık-bin kişi)" şeklinde tarafımızdan hesaplanmıştır.

söz konusu hedefe uygun olan bir protokole İŞKUR ve Vakıflar Genel Müdürlüğü arasında imzalanmıştır. Bu protokole göre tüm Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında (SYDV) İŞKUR Hizmet Noktası kurulmuştur(İŞKUR, 2017:41). Bu politika ekseninin hedeflerinden bir diğeri olan sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanların yüzde 25'inin bir yıl içinde işe yerleştirilmesi kapsamında, 2016 yılı itibari ile sosyal yardım yararlanıcılarından İŞKUR hedef kitlesine giren kişilerin 560.214'ü İŞKUR'a kaydedilmiştir(bu rakama daha önceden kayıtlı olanlarda dahildir). Bunların yaklaşık yüzde 12'si (68.985 kişi) işe yerleştirilmiştir(İŞKUR, 2017:42). Bu hedef kapsamında oransasal bir değerlendirme yapıldığında bir yıl içerisinde yüzde 25'e ulaşamadığı ve hedefin çok altında bir oranın gerçekleştiği görülmektedir. 2023 yılında özellikle sanayide ağır ve tehlikeli işlerde, sokakta ve mevsimlik gezici geçici işlerde, tarımda gerçekleşen çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin tamamen ortadan kaldırılması ve diğer alanlardaki çocuk işçiliğinin yüzde 2'nin altına düşürülmesi kapsamında da güvenilir istatistiki bir bilgiye rastlanmamıştır. Fakat ÇSGB tarafından hazırlanan bir raporda temel nedenlerinin yoksulluk ve yetişkin işsizliği olduğu belirtilen çocuk işçiliğinin tüm tedbirlere rağmen hala önemli bir sorun olduğu belirtilmiştir(ÇSGB, 2016:95).

2.8.3.Sektör Stratejileri Kapsamındaki Hedeflerin Günümüzdeki Durumu

ÜİS'in Sektör Stratejileri kapsamında sektörlere göre belirlediği somut hedefler incelendiğinde güvenilir veriler elde edilememesinden kaynaklı net bir tablo ortaya konulamamıştır.

Bilişim sektörü hedefleri incelendiğinde bilgi ve iletişim sektöründe istihdam edilen kişi sayısının 2013 yılı sonunda ki orana göre 2023 yılında yüzde 50 artırılması kapsamında yapılan incelemede İŞKUR verileri dikkate alınmış ve şu sonuca varılmıştır: 2014¹² ve 2017¹³(Şubat) yılında bilgi ve iletişim sektöründe istihdam edilenlerin sayısı sırasıyla 109.342 ve 152.715'tir(İŞKUR, 2015a, 2017:11). Bu rakamlara göre söz konusu hedefe 2023 yılına kadar ulaşma ihtimali oldukça yüksek gözükmektedir.

¹² Hedefte 2013 yılı baz alınmıştır. Fakat istatistik taramasında, söz konusu istatistiğin en erken 2014 yılı için olana ulaşılabilmiştir.

¹³ 2017, Şubat

Finans sektörüne ait hedeflerden olan bankacılık sektöründeki istihdam seviyesinin 2013 yılı sonunda ki orana göre 2023 yılına kadar yüzde 28 artırılması kapsamında yapılan incelemede bankacılık sektöründe 2013 yılından itibaren çalışan sayısında düşüşler yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır. Şöyle ki; 2013 ve 2017¹⁴ yıllarında Türkiye’de bankacılık sektöründe çalışan sayısı sırasıyla 197.465 ve 196.758’dir(TBB, 2014:2, 2017:2). Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere artış yerine bir azalış görülmüştür. Söz konusu hedef kapsamında 2023 yılı hedefine ulaşmanın zor olduğu görülmektedir.

İnşaat sektörüne ait hedeflerden olan sektördeki 2013 yılı sonundaki istihdam oranının 2023 yılına kadar yüzde 160 oranında artırılması hedefi incelendiğinde mevsim ve takvim etkilerinden arındırılmış inşaat istihdam endeksinin 2017’nin I. çeyreğinde bir önceki çeyreğe göre yüzde 3.5 oranında azaldığı görülmüştür. Takvim etkilerinden arındırılmış istihdam endeksinin ise bir önceki yılın aynı çeyreğine göre yüzde 12.6 azaldığı görülmüştür(TÜİK, 2017b). Bunların dışında hedefte baz alınan yıl olan 2013’ten itibaren inşaat işgücü girdi endeksleri¹⁵ incelendiğinde inşaat istihdam endeksinin genel olarak bir düşüş içinde olduğu görülmektedir. Yine bir başka istatistik bilgisine göre 2014 ve 2017¹⁶ yıllarındaki inşaat sektöründe çalışan kişi sayıları sırasıyla 951.235 ve 728.699’dur(İŞKUR, 2015a:11, 2017a). Bu bilgilere göre 2023 yılında bu hedefe ulaşılması zor gözükmektedir. İnşaat sektörüne ait hedeflerden olan sektörde çalışanların yüzde 30’unun 2023 yılına kadar mesleki yeterlilik sertifikası almış olması hedefi incelendiğinde şimdiye kadar toplam 55.622 kişiye MYK tarafından mesleki yeterlilik belgesi verildiği anlaşılmıştır¹⁷. Bu sayıya göre 2023 yılına kadar yüzde 30 hedefine ulaşabilme ihtimalinin yüksek olduğunu söylemek mümkündür. İnşaat sektörü hedeflerinden bir diğeri olan iş kazası sayısının 2013 yılı sonunda ki orana göre 2015 yılına kadar yüzde 50 azaltılması hedefi incelendiğinde 2013 ve 2015 yıllarında inşaat sektöründe ki iş kazaları sayısının sırasıyla 26.967 ve 33.361 olduğu görülmüştür(SGK, 2014, 2016). Buna göre inşaat sektöründe iş kazaları sayılarının referans alınan yıllar arasında azalması yerine arttığı görülmüş ve bu hedefe belirtilen yıllar arasında ulaşamadığı anlaşılmıştır. Bir diğer hedef olan sektördeki kayıt dışı istihdamın 2013 yılı sonuna göre 2015 yılında yüzde 50 düşürülmesi hedefinin mevcut durumuna

¹⁴ 2017, Mart

¹⁵ Bkz. :www.tuik.gov.tr

¹⁶ 2017, Şubat

¹⁷ Bu bilgi MYK’dan mail yoluyla elde edilmiştir.

bakıldığında 2013,2014, 2015 ve 2016 yılında sektördeki kayıt dışı istihdam oranının sırasıyla yüzde 40.1, 36.6, 35.5 ve 35.7 olduğu görülmektedir(SGK, 2017). Bu oranların referans alınan yıllardaki düşüş miktarlarında devam etmesi halinde 2023 hedefine ulaşılmasının zor olduğu anlaşılmaktadır.

Sağlık sektörüne ait hedefler incelendiğinde sektörde çalışanların sayısının 2013 yılı sonundaki orana göre 2023 yılına kadar yüzde 100 artırılarak, sağlık sektörü istihdamının toplam istihdama oranının OECD ortalamasına yaklaştırılması hedefi kapsamında sağlık sektöründe 2013, 2014, 2015 ve 2016¹⁸ yıllarında istihdam edilenlerin sayısının sırasıyla 732.323, 794.584, 787.352, 786.715 olduğu görülmüştür(ÇSGB, 2016:151; T.C.Sağlık Bakanlığı, 2016:183). Sağlık sektöründe istihdam edilen kişi sayısına bakıldığında 2014 yılından itibaren düşüşe geçtiği görülmekle birlikte söz konusu hedefe 2023 yılında ulaşmanın zor olduğu görülmektedir. Bir diğer hedef olan 2023 yılında bin kişiye düşen hekim sayısının 2.4 seviyesine çıkarılması kapsamında yapılan incelemede Türkiye’de 100 bin kişiye düşen hekim sayısının 179 olduğu görülmüştür(NTV, 2017). Buradan hareketle 1000 kişiye düşen hekim sayısının mevcut durumu da 1.79 olarak hesaplanmıştır.

Tekstil ve hazır giyim sektörüne ait hedeflerden olan sektörde çalışanların yüzde 50’sinin 2023 yılına kadar sertifikalı olması hedefi incelendiğinde şimdiye kadar 1615 işçiye sertifika verildiği görülmüştür¹⁹.

Tarım sektörüne ait hedeflerden olan sektördeki kayıt dışı istihdam düzeyinin 2012 yılındaki yüzde 83.6’dan 2023 yılında yüzde 50 seviyesine düşürülmesi hedefinin mevcut durumu şu şekildedir: 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarında tarım sektöründe kayıt dışı istihdam sırasıyla yüzde 83.2, 82.2, 81.1, 82 olarak gerçekleşmiştir(SGK, 2017). Bu oranlara göre 2023 yılında söz konusu hedefin başarılması oldukça zor gözükmektedir.

Turizm sektörü hedefleri incelendiğinde 2013 yılı sonundaki orana göre 2023 yılına kadar turizm sektöründe istihdamın yüzde 80 oranında artırılması hedefinin mevcut durumu şu şekildedir: TÜİK verilerine göre, NACE iktisadi faaliyet kolları içerisinde turizm sektörüne en yakın sektör olan konaklama ve yiyecek hizmetleri sektöründe

¹⁸ 2016 yılının ilk çeyreğinde ki rakamdır.

¹⁹ Bu bilgi MYK’dan mail yoluyla elde edilmiştir.

istihdamın giderek arttığı görülmektedir. Bu sektörde istihdamın toplam istihdam içindeki oranı inişli çıkışlı olmasına rağmen genel olarak artan bir seyir izlemiştir(ÇSGB, 2016:200). Bir diğer hedef olan sektörde ki kayıt dışı istihdamın 2013 yılı sonunda ki orana göre 2023 yılına kadar yüzde 50 azaltılması hedefi incelendiğinde ise bu hedefe ulaşmanın mevcut duruma göre zor olduğu düşünülmektedir. Şöyle ki; 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarında konaklama ve yiyecek hizmetleri faaliyetlerinde kayıt dışı istihdam sırasıyla yüzde 31.2, 24.8, 24.5 ve 31.6'dır(SGK, 2017). Bu oranlar incelendiğinde söz konusu sektörde kayıt dışı istihdamın 2016'da tekrar yükselişe geçtiği görülmektedir. Bu hedefe ulaşılması zor gözükse de 2014 yılında ki düşüş oranında ya da yakın oranlarda düşüşler tekrardan sağlanabilirse hedefe ulaşılabileceği düşünülmektedir.

3.BÖLÜM: TÜRKİYE ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİNİN AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNE UYUMU

Bu bölümde öncelikle Türkiye'nin AB ile ilişkilerine kısaca değinilecek olup, ardından bu ilişkiler kapsamında başlayan Türkiye'nin AB'ye uyum süreci istihdam çerçevesinde değerlendirilip Türkiye'nin AİS'e dâhil olması incelenecektir. Ardından UİS'in AİS'e uyumu incelenecek olup, uyumun kapsamı UİS'e göre belirlenecektir. Bu kapsam UİS'in politika çerçevesi, ilkeleri, temel politika eksenleri, sektör stratejileri ve hedefleri çerçevesinde olacaktır. Bu bölümde yapılacak olan uyum incelemesi UİS'te yer alan yukarıda sayılan kısımların AİS çerçevesinde nerelere dayandırıldığına dair olacaktır. Bunların yanında Avrupa ülkelerinin ve Türkiye'nin temel işgücü piyasası göstergelerine göre karşılaştırması yapılacaktır. Ayrıca AB'nin aday ülkelere uyum kapsamında yaptığı mali yardımlara da değerlendirilecektir.

Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin başlangıcının üzerinden yarım asırdan fazla süre geçmiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET) kurulduktan sonra Türkiye, 31 Temmuz 1959'da AET'ye katılmak için ilk başvurusunu yapmıştır. Bu başvuru AET Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiş ve üyelik koşulları Türkiye tarafından sağlanıncaya kadar geçerli bir ortaklık anlaşması imzalanması önerilmiştir. Bu Anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanıp 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşmasıdır(T.C. AB Bakanlığı, 2017b). Bu antlaşmanın amacı 2. Maddede şu şekilde yer almaktadır: “Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının istihdam düzeyinin ve yaşam şartlarının yükseltilmesini sağlama ihtiyacını tümü ile göz önünde bulundurarak taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirme” (DPT, 1993:6). Ankara Antlaşmasının amacından da anlaşılacağı üzere AB ile Türkiye arasında ki ilişkinin başlangıcından itibaren istihdam konusu hep ön planda olmuştur.

Türkiye-AB ilişkilerinin önemli yapı taşlarından biri 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de düzenlenen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesidir. Bu zirvede Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve diğer aday ülkelerle aynı statüde olacağı açık ve kesin bir dille belirtilmiştir. Helsinki Zirvesinde her aday ülke için hazırlanan

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin (KOB) Türkiye içinde hazırlanmasına karar verilmiş ve Türkiye'nin ilk KOB'u 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Türkiye ve AB ilişkilerinin bir diğer önemli yapı taşı ise 17 Aralık 2004'te Brüksel Zirvesinde Türkiye'nin siyasi kıstasları yeteri ölçüde tamamladığının belirtilmesi ve 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararı alınmasıdır. 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da düzenlenen Hükümetlerarası Konferansında Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır(T.C. AB Bakanlığı, 2017b).

AB genelinde ekonomi politikalarının koordinasyonunda, istihdam politikasının temel yapı taşı olması düşünülmüş ve politikalar arasında tutarlılığı ve bütünlüğü sağlamanın önemli bir sinerji kaynağı olması öngörülmüştür. Bu nedenle Avrupa Komisyonu, aday ülkelerle istihdam konusunda ki işbirliğini 1999 yılında başlatmıştır. Bu sürecin aşamalı bir geçiş süreci olmasının yanında Komisyon bu süreç için ortak bir çerçeve belirlemiştir. Bunun amacı, ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikalarını ve kurumlarını AİS'e uyumlu bir şekilde oluşturmaları, geliştirmeleri ve bu şekilde antlaşmanın istihdam başlığı kapsamında ki maddeleri tamamıyla uygulayabilecek konuma gelmeleridir. Komisyon bu konularda aday ülkelerin ilerleme kaydedebilmesi için mali ve teknik yardımlarda yapmaktadır²⁰(Tekin, 2008:77). Türkiye'nin 1999 yılında AB'ye aday ülke olmasıyla birlikte istihdam konusunda işbirliği ve uyum süreci başlamıştır.

AB'ye tam üyelik hedefi olan ve bunun için uyum çalışmaları yapan Türkiye, çalışma hayatına yönelik bazı anlaşmalara imza atarak sorumluluk altına girmiştir. Bunlar, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ve İnsan Hakları Sözleşmeleridir. Bu kapsamda iş güvenliği ve işçi sağlığının tesis edilmesi, her türlü ayrımcılıkla mücadele, sendika faaliyetlerine ilişkin kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması, sosyal diyalogun sağlanması için gerekli çalışmaların yapılması, çocuk işçiliğine karşı mücadele, tüm kurumların kapasitesinin güçlendirilmesi gibi görevler Türkiye'nin sorumlulukları arasındadır(Canbey Özgüler, 2013:673). Türkiye'nin yüklendiği bu sorumlulukları KOB'lar da da görmek ve ÜİS'in bu sözleşmelerde göz önüne alınarak hazırlandığını söylemek mümkündür. Türkiye'nin istihdam konusunda sorumluluk

²⁰ Mali yardımlar 1.bölümde 'Avrupa İstihdam Stratejisinin Mali Kaynakları' başlığı altında detaylı incelenmiştir.

altına girdiği sözleşmelerin yanında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ve tavsiye kararları da UİS'e yön vermiştir(Şahin, 2014:52).

Türkiye'nin istihdam konusu dâhil olmak üzere diğer bütün konularda AB'ye uyumunu sağlamak için 3 araç kullanılmaktadır. Bu araçlar, KOB'lar, Ulusal Programlar(UP) ve İlerleme Raporlarıdır(İR). Fakat istihdam konusunda bu araçlar kullanılmadan önce ön hazırlık olması amacıyla istihdam durum raporu hazırlanmıştır(Özen, 2015:88). Bu rapor İŞKUR koordinatörlüğünde hazırlanmış, taslak halindeyken ilgili kamu kurumları, sosyal taraflar, akademisyenler, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Eğitim Vakfı temsilcilerinin katıldığı bir seminerde tartışılmış ve tarafların eleştiri ve önerileri dikkate alınarak son haline getirilip Avrupa Komisyonuna sunulmuştur(Kenar, 2004:78). Bu raporda Türkiye'de istihdamın mevcut durumu ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve raporda belirtilen temel sorunlar kapsamında Komisyonla birlikte KOB hazırlanarak sonraki dönemler için istihdam alanında Türkiye'nin öncelikleri ve bu konuda yapılacaklar belirlenmiştir(Özen, 2015:88).

Söz konusu rapordan önce AİS'e uyum için Türkiye'nin ilk attığı adım, işsizlik ve istihdam probleminin çözümünde takip edilecek olan aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulanabilmesi için Türkiye'nin modern bir kuruma ihtiyacı olması düşüncesiyle 617 sayılı KHK ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak Türkiye İş Kurumu(İŞKUR) kurulmasıdır. Böylelikle Türkiye'nin AİS'e uyumu kapsamında yapılacak çalışmaların koordinatörlüğünü İŞKUR üstlenmiştir(Eser & Terzi, 2008:242). Bu kapsamda İŞKUR, işgücü piyasasının izlenmesi ve işgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması, iş yaratmaya yönelik tedbirlerin alınması, işgücüne vasıf kazandırma, işbaşı eğitimi, meslek ve kariyer danışmanlığı gibi aktif işgücü piyasası tedbirlerinin alınmasını ve bunların yanında işsizlik sigortası gibi pasif tedbirlerin uygulanmasını üstlenmiştir(Kesici, 2011:98; Korkmaz & Mahiroğulları, 2008:106).

KOB, AB'ye aday ülkeler için AB tarafından hazırlanan ve her aday ülkenin AB'ye üye olabilmek için gelişme kaydetmesi gereken öncelikli alanların belirlendiği belgedir(Bilge, 2010:315). Ayrıca KOB'larda bir aday ülkeye mali yardımın nasıl yapılacağı ve bir aday ülkenin siyasi, ekonomik, hukuki ve idari alanda yapması gereken düzenlemelerde yer almaktadır(Özcüre, 2014:425). AB, Türkiye için şimdiye kadar 2001, 2003, 2006, 2008 yıllarında olmak üzere dört adet KOB onaylamıştır. Bu

KOB’larda Türkiye’nin AB’ye istihdam konusunda uyumunu sağlayabilmesi için genel olarak kısa ve orta vadeli olmak üzere şu öncelikler yer almıştır(AB Konseyi, 2001, 2006, 2008; DPT, 2003; Özen, 2015:89-91).

Kısa vadeli öncelikler:

- ✓ Kayıt dışı ekonomi sorununa çözüm bulunması,
- ✓ Mesleki eğitim çabalarının artırılması,
- ✓ İş ortamının iyileştirilmesi,
- ✓ Müktesebata uyum amacıyla bir strateji ve detaylı bir programın izlenmesi,
- ✓ Çocuk işçiliği sorununa yönelik çalışmaların artırılması,
- ✓ Sosyal diyalogun sağlanması,
- ✓ Müktesebatın geliştirilmesi ve uygulanması için sosyal ortakların kapasite oluşturma gayretlerinin desteklenmesi,
- ✓ AB mevzuatının iç hukuka aktarılmasıyla ilgilenen bütün kurumların kapasitesinin gözden geçirilmesi,
- ✓ AB müktesebatına uyum sağlayabilmenin maliyetine yönelik yatırım finansmanı planı hazırlanması,
- ✓ Kayıt dışı istihdam problemini çözecek bir eylem planının hazırlanmasıdır.

Orta vadeli öncelikler ise;

- ✓ Ücret ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması,
- ✓ Ayrımcılık içeren uygulamaların kaldırılması ve AB mevzuatının üstlenilmesi,
- ✓ Sosyal politika ve istihdam alanındaki mevzuatın aktif bir şekilde uygulanması,
- ✓ Sosyal korumanın daha fazla geliştirilmesi,
- ✓ Sosyal içermeyeyle ilgili ulusal strateji hazırlanması,
- ✓ Ulusal İstihdam Stratejisinin hazırlanmasıdır.

Ulusal Program (UP) ise bağlayıcı bir hüküm içermemesinin yanında komisyon tarafından hazırlanan her KOB’a karşılık aday ülkelerin bir program hazırlamasıdır(T.C. AB Bakanlığı, 2017c). Bu kapsamda Türkiye tarafından 2001, 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere üç adet UP hazırlanmıştır. Bu UP’lerde genel olarak kayıt dışı istihdam, kadın-erkek eşitliği, sosyal koruma, sosyal güvenlik, işgücü piyasasına yönelik tedbirler, AB müktesebatının iç hukuka yansıtılması konusunda izlenecek yol ve bu konuda görevli kurumlar yer almıştır. Genel olarak UP’lerde Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında İş Hukuku, Sosyal Diyalog, Kadın ve Erkekler Arasında Eşit

Muamele, Irkçılığa Karşı Mücadele, İstihdam, Avrupa Sosyal Fonu, Sosyal Güvenlik, Yaşlılar ve Dışlanma, Dublin Vakfı, Kamu Sağlığı, İş Sağlığı ve İş Güvenliği alt başlıkları sıralanmakta ve bu alanlarda Türkiye tarafından uyum sağlanması gereken AB mevzuatı liste olarak yer almaktadır(Özcüre, 2014:425). Türkiye'nin 2003 yılında hazırladığı UP'de AİS'le uyumlu bir ulusal istihdam planı hazırlanması yer almış ve böyle bir planın oluşturulmasının, Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu işsizlik sorunun çözümünde ciddi açılımlar sağlayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda 2003 yılında ki UP'de yapılması gerekenler belirlenmiştir. Bunlar kısaca İŞKUR'un alt yapısının hazırlanması, personelin eğitimi, AB'nin Ortak İstihdam Rehberi ve Ulusal İstihdam Eylem Planları kapsamında Aktif İstihdam Tedbirleri Projesinin yürütülmesi ve Ortak Değerlendirme Belgesinin hazırlanmasıdır(T.C. AB Bakanlığı, 2003:514-515).

İlerleme Raporu (İR), komisyonun aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri ya da bu alanda gözlemlediği noksanları yıllık olarak değerlendirdiği rapordur. İR, Türkiye için 1998 yılından itibaren hazırlanmaktadır(T.C. AB Bakanlığı, 2017a). Bu rapor Türkiye'de uygulanan istihdam politikalarının AB'nin belirledikleri önceliklere ve AİS'e uyumunu da dolaylı olarak değerlendirmektedir. İR'lerde '19.Fasıl İstihdam ve Sosyal Politika' başlığı altında 'iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog, istihdam politikası, Avrupa Sosyal Fonu, sosyal içeme, sosyal koruma, ayrımcılıkla mücadele ve fırsat eşitliği' konularında değerlendirmeler yapılmaktadır. Ayrıca bu konular kapsamında sendikal haklar, çocuk işçiliği, kayıt dışı istihdam gibi konulara da yer verilmektedir. AB istihdam politikalarına uyum kapsamında 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu kabul edilmiş ve istihdam alanında AB mevzuatı iç hukuka aktarılmaya başlanmıştır. Ardından yapılan diğer düzenlemelerle birlikte Türkiye AB mevzuatına uyum konusunda önemli bir atılım yapmış ve bu konu 2012 yılındaki İR'de komisyon tarafından belirtilmiştir. Ayrıca mevzuata uyum sağlanmasına rağmen çıkarılan kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasında problemler olduğu da belirtilmiştir. Türkiye için hazırlanan İR'lerde Komisyon sürekli ulusal istihdam stratejisi hazırlanmasının gerekliliğine vurgu yapmış ve bu kapsamda yapılacak çalışmalara destek verileceği belirtilmiştir(Özen, 2015:97-101).

Genel olarak bakıldığında Türkiye'nin gündeminde olan AB sosyal politika ve istihdam mevzuatının genel karakterinin iş hukuku, işçi sağlığı ve iş güvenliği, kadın-erkek

eşitliği, sosyal diyalog, sosyal güvenlik ve istihdam başlıkları kapsamında olduğu görülmektedir. Sadece istihdam konusu ele alındığında ise AB'nin yaklaşımının AKY dâhilinde üye ülkelerin öncelik ve politikalarının koordinasyon içerisinde tespiti ve böylelikle soruna birlik seviyesinde ortak bir tavır geliştirme olduğu görülmektedir(Özdağ, 2008:105-106).

AB, istihdam ve sosyal politikalar açısından birlik içinde bir yakınlaşma sağlamak ve sosyal tarafların geniş katılımı ile tüm üye ülkeler arasında istihdamla ilgili koordinasyonu sağlayıcı ortak politikalar oluşturmak amacıyla AİS'i oluşturmuştur. Aday ülke olarak Türkiye'den beklenen ise adaylık sürecinde istihdam politikasını ve kurumlarını AİS'e uyumlu olarak oluşturması ve böylece Kurucu Antlaşmanın İstihdam başlığı altında yer alan maddelerini tam olarak uygulayabilecek seviyeye gelmesidir(Tekin, 2008:71). Türkiye'nin AİS'e uyumu konusuna genel olarak bakıldığında KOB'lar ve UP'lerde yer alan öncelikler kapsamında yapılanların genellikle mevzuatın uyumlaştırılması ve kamusal yapıların oluşturulmasıyla kapasitelerinin geliştirilmesi alanlarında olduğu görülmüştür. Bu düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi konusunda yapılan çalışmalar zayıf kalmış ve AB Komisyonu tarafından eleştirilmiştir. AİS'in temelini oluşturan istihdamın artırılması, genç işsizlik ve kadın istihdam oranları konularında uyumun artırılabilmesi için en önemli konu ulusal bir istihdam stratejisinin oluşturulması olmuştur(Özen, 2015:102). Türkiye istihdam politikalarının AİS'e uyumlaştırılması konusunda nihayet 2014 yılına gelindiğinde Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi yayınlanarak ilerleme kaydedilebilmiştir.

AB Konseyi'nin Türkiye için onayladığı 2001, 2003, 2006 KOB'larında bir 'ulusal istihdam stratejisi hazırlanması' yer almıştır. Bu konu 2001 KOB'unun Orta Vadede İstihdam ve Sosyal İşler başlığı altında 'ortak istihdamın değerlendirilmesi dâhil, AİS'e daha sonra katılım için ulusal bir istihdam stratejisinin hazırlanması ve bu kapsamda özellikle devam eden ve hızlanan yapısal değişikliğin etkisi olmak üzere iş piyasası ve kalkınmayı izlemek amacıyla kapasitenin geliştirilmesi' şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2001). Ayrıca bu konu 2003 KOB'unun Orta Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında 2001 KOB'undan biraz farklı olarak ' ileride AİS'e katılmak için Ortak İstihdam Politikası Değerlendirmesinin hazırlanması ve uygulanması da dâhil

olmak üzere, ulusal istihdam stratejisinin hazırlanması ve işgücü piyasası ile sosyal gelişmelerin izlenmesi için kapasite geliştirilmesi' şeklinde yer almıştır(DPT, 2003). Ulusal bir istihdam stratejisinin hazırlanması, 2006 KOB'unda ise 2003 KOB'undaki şekliyle yer almıştır(AB Konseyi, 2006).

Türkiye için AB adaylık süreci bakımından önemli adımlardan birisi AİS'e uyum sağlamaktır. AİS daha fazla iş yaratmanın yanında gençler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, etnik azınlıklar mensup olanlar gibi istihdama erişimde güçlük çeken gruplara sadece maddi yardımlarla sınırlı olmayan, onlara eşit fırsatlar ve yeni iş imkânları sağlayan bir stratejidir. UİS, AİS'in temel esaslarından olan 'istihdam edilebilirlik, girişimcilik, adaptasyon ve eşit fırsatlar' göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır(ÇSGB, 2014:16). Bunların yanında AİS'in hedefleri ve Türkiye'nin UİS'i birlikte değerlendirildiğinde, AB ekonomisinin ulaştırılmaya çalışıldığı bilgi temelli ve rekabetçi yapının, AB'ye katılım sürecinde olan Türkiye işgücü piyasaları üzerinde de ciddi dönüşüm ihtiyacını beraberinde getirdiği kolaylıkla görülebilmektedir. Bu dönüşüm; ücretler, işsizlik problemlerine dönük stratejiler, iş güvencesi, işsizlik sigortası gibi kritik öğeleri merkeze almaktadır(Şahin, 2014:43). UİS, AB katılım sürecinde Türkiye işgücü piyasalarının geçirdiği bu dönüşümün bir ürünü olduğu için dönüşümün merkeze aldığı öğelerin neredeyse tamamını UİS'te görmek mümkündür.

UİS ve AİS genel olarak işsizliği -istihdamın ilk defa AB düzeyinde ele alındığı Jacques Delors'un Beyaz Kitabında olduğu gibi- istihdam yaratarak ortadan kaldırmayı hedeflemekte ve buna göre politikalar içermektedir. Ayrıca hem AİS hem de UİS mesleki eğitim başta olmak üzere aktif istihdam politikaları ağırlıklıdır. Her iki stratejide de genel hedefler belirlenmiş ve bu hedefler kapsamında değerlendirmeler yapılmıştır. UİS'te daha fazla olmak kaydıyla genel hedefleri destekleyen alt hedeflerde her iki stratejide mevcuttur. Aşağıda Türkiye istihdam politikalarını AİS'e uyumlaştırma kapsamında oluşturulan UİS'in AİS'e uyumu bütün detaylarıyla incelenecektir.

3.1.UİS Politika Çerçevesinin AİS'e Uyumu

UİS'in 3 adet politika çerçevesi vardır. Bunlar, 'istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması, büyümenin istihdam etkisinin artırılması ve kayıt dışılığın azaltılmasıdır. Bu üç politika çerçevesinde UİS'in AİS'e uyumu şu şekildedir:

1.İstikrarlı ve Yüksek Büyümenin Sağlanması: Bu konu AİS'in gelişiminde ve uygulanmasında önemli bir yere sahip olan Lizbon Zirvesi'nde ele alınmış ve bu konuda hedefler belirlenmiştir. Şöyle ki istikrarlı ve yüksek büyüme konusu AİS'te 'gelecek 10 yıl için AB ekonomisini, dünyanın en yüksek rekabet gücüne sahip, dinamik ve bilgiye dayalı, istihdamın nitelik ve miktarını artıran sürdürülebilir ekonomik büyüme ve geniş sosyal bütünleşme içeren bir ekonomiye dönüştürmek' olarak yer almıştır(Uşun, 2004:77). Daha sonra bu konu AB Komisyonu tarafından onaylanan 2003 ve 2006 yıllarında ki KOB'larda Kısa Vadeli Ekonomik Kriterler başlığında kısaca "makroekonomik istikrar sağlanması amacına yönelik önlemlere ve yapısal reformların uygulanmasına önem verilerek AB ile ekonomik diyalogun artırılması" şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2006; DPT, 2003). Ayrıca 2008 yılında ki KOB'da da bu alandaki çalışmalara devam edilmesi Kısa Vadeli Ekonomik Kriterler Başlığı altında yer almıştır(AB Konseyi, 2008). Avrupa 2020 Stratejisi de sürdürülebilir ekonomik büyümeye önem vermiş ve 'sürdürülebilir büyüme' üç öncelikten biri olarak yer almıştır. ÜİS ise bu politika çerçevesini, Türkiye'de istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanabilmesi açısından makroekonomik istikrar, beşeri sermaye ve işgücü piyasası, teknolojik yenilik, fiziki altyapı, kurumsal kalite alanlarında gerçekleştirilecek atılımlara bağlamıştır. AB Konseyinin Türkiye için onayladığı KOB'lar başta olmak üzere, AİS için dönüm noktası olan Lizbon Zirvesi'nde bir hedef olarak yer alan ve Avrupa 2020 Stratejisinde öncelik olarak yer alan bu konunun ÜİS'te politika çerçevesi olarak yer aldığı görülmektedir.

2.Büyümenin İstihdam Etkisinin Artırılması: Bu konu AİS'in tarihsel gelişimine katkı sunan Essen Zirvesinde de görüşülmüş ve ekonomik büyümenin istihdam yaratmadan sağlanması neticesinde işsizliğe çözüm olamadığı belirtilmiştir. Bu nedenle Essen zirvesinde alınan kararlardan biri de 'büyümenin istihdam yoğunluğunun artırılması'dır. Bu konuda Essen de alınan kararlar arasında 'esnekliğin artırılması, istihdam yaratan yatırımları teşvik etmek ve verimlilik artışına dayalı bir ücret politikası benimsenmesi' vardır(European Commission, 1994:9). Ayrıca bu konu Dublin Zirvesinde alınan kararlar arasında da bulunmaktadır. Daha sonra bu konu 2008 yılında Konsey tarafından onaylanan KOB'da "İş gücü piyasası dengesizliklerinin ele alınması kapsamında katılım ve istihdam oranlarının yükseltilmesi amacıyla işgücü piyasasında özendirici yapıların ve esnekliğin artırılması, eğitimin ve mesleki eğitim çabalarının iyileştirilmesi ve bu

şekilde tarımdan, hizmet temelli ekonomiye geçilmesinin teşvik edilmesi.” şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2008). Bu konu aynı zamanda 2020 Stratejisinin önceliklerinden olan ‘kapsayıcı büyüme’ kısmında da ele alınmış ve kapsayıcı büyüme ‘sosyal ve bölgesel uyum sağlayan yüksek istihdam düzeyli bir ekonomiye teşvik’ şeklinde tanımlanmıştır(European Commission, 2010:3). Bu konu UİS’te de istihdamın büyüme esnekliği olarak kavramlaştırılmış ve işgücünün nitelik sorunu ve eğitimin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamadaki yetersizliği gibi sorunların çözülmesiyle sağlanabileceği belirtilmiştir. Essen Zirvesinde görüşülen ve bu konuda kararlar alınarak AİS’de belirleyici olan, 2008 yılı KOB’unda yer alan ve 2020 Stratejisinde Kapsayıcı Büyüme önceliği içerisinde yer alan ‘büyümenin istihdam etkisinin artırılması’ konusunun UİS’te politika çerçevesi olarak yer aldığı görülmektedir.

3.Kayıt Dışılığın Azaltılması: Bu konu 2003 KOB’unda Kısa Vadeli Ekonomi Kriterleri başlığı altında ‘kayıt dışı ekonomi sorununun çözülmesine yönelik tedbirlerin alınması’ şeklinde yer almıştır(DPT, 2003). 2006 KOB’unda Kısa Vadeli Ekonomi Kriterleri başlığı altında ‘kayıt dışı ekonomiyle mücadele araçlarının uygulanması’ şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2006). 2008 KOB’unda Kısa Vadeli Ekonomi Kriterleri başlığı altında ise ‘kayıt dışı ekonomiyle mücadele araçlarının belirlenmesi ve uygulamaya konulması’ şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2008). Bu konu 2003, 2006, 2008 yıllarında onaylanan KOB’larda genel bir öncelik olarak yer almış ve istihdam dâhil Türkiye ekonomisinin tamamında ki kayıt dışılığa gönderme yapmıştır. Bunların yanında 2008 yılında onaylanan KOB’da Kısa Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında ‘Türkiye’deki kayıt dışı çalışmayla ilgili bir analizin yapılması ve müktesebatın işgücünün tamamını içine alacak şekilde uygulanması amacıyla kayıt dışı çalışma sorununun çözülmesi için bir eylem planının oluşturulması’ şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2008). UİS’te ise kayıt dışılığın Türkiye işgücü piyasasının en temel yapısal sorunlarından olduğu belirtilmiş ve çok farklı nedenlerle farklı şekillerde ortaya çıkan kayıt dışılığın azaltılması için bütün kesimlerin kararlılık göstermesi gerektiği vurgulanmıştır. 2003,2006,2008 KOB’unda yer alan kayıt dışılığın azaltılması UİS’te politika çerçevesi olarak yer almıştır.

3.2.UİS İlkelerinin AİS'e Uyumu

UİS'in bütüncül yaklaşım, fırsat eşitliği, işi değil insanı korumak, işverenlerin üzerine ek yük getirilmemesi, sosyal diyalogun esas alınması ve özendirici yaklaşım olmak üzere altı tane ilkesi vardır. Bu ilkelerin AİS'e uyumu şu şekildedir:

1.Bütüncül Yaklaşım: UİS'te 'stratejinin tamamının birbiriyle uyumlu olması' şeklinde ifade edilmiştir. AİS'te ya da uyum konusunda referans alarak inceleme yaptığımız KOB'larda böyle bir konuya değinilmemiştir. Fakat AİS incelendiğinde bütüncül yaklaşım konusunda UİS'ten bir farkının olmadığını ve her iki stratejinin de bu açıdan uyumunu söylemek mümkündür.

2.Fırsat Eşitliği: Fırsat eşitliği hem KOB'larda hem AİS'te hem de UİS'te çok fazla vurgulanmıştır. 2001 yılında onaylanan KOB'da Orta Vadede İstihdam ve Sosyal İşler başlığında 'kadınlara karşı ayrımcılık uygulamalarının ve cinsiyet, ırk ve etnik köken, din ve inanç, sakatlık, yaş ve cinsi eğilim gibi nedenlere bağlı bütün ayrımcı uygulamaların ortadan kaldırılması' ve 'kadın ve erkek arasında eşitlikle ilgili AB müktesebatının üstlenilmesi' şeklinde iki farklı maddede yer almıştır(AB Konseyi, 2001). Fırsat eşitliği konusu 2003 yılında onaylanan KOB'da Kısa Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığında 'kadın ve erkek arasında eşit muamele ve ayrımcılıkla mücadele konularında AB müktesebatının iç hukuka aktarılması için bir program olarak kabul edilmesi' şeklinde yer almıştır. Aynı KOB'da Orta Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığında ise 'kadın ve erkek arasında eşit muamele ve ayrımcılıkla mücadele konularında AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulamaya geçilmesi' şeklinde yer almıştır(DPT, 2003). Fırsat eşitliği AİS'in dört esastan biridir. AİS'in 'fırsat eşitliği politikalarını güçlendirmek' esasının içeriği 'kadın istihdamının aktif bir şekilde desteklenmesi, kadın erkek arasında ki işsizlik farkının azaltılması, bakım hizmetlerine ulaşımın iyileştirilmesi, doğum sonrası işe dönüşün daha kolay hale getirilmesi ve engellilere özel önem verilmesi' şeklindedir(European Commission, 1997; Weishaupt, 2011:163). Fırsat eşitliği, Avrupa 2020 Stratejisinde de Kapsayıcı Büyüme önceliği bağlamında 'toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik politikaların geliştirilmesinin toplumsal uyum ve büyümeye katkısının olacağı' şeklinde yer almıştır(European Commission, 2010:16). Fırsat eşitliği UİS'te 'işgücü piyasasına daha zor erişen kadınlar, engelliler, yoksullar, gençler, kırsalda yaşayanlar gibi özel

politika gerektiren gruplara eğitimden başlayarak sağlanacak destekler ve ayrımcılığı önleyici uygulamalarda fırsat eşitliğinin belirleyici olması' şeklinde yer almıştır. 2001 ve 2003 KOB'larında ayrımcılıkla mücadele şeklinde, AİS'te dört esastan biri şeklinde ve 2020 Stratejisinde de önceliklerden birinin kapsamında yer alan fırsat eşitliği UİS'te de altı ilkedен biri olarak yer almıştır.

3.İşi Değil İnsanı Korumak: Bu konu AİS'in dört esastan biri olan 'İstihdam Edilebilirliğin Artırılması' kapsamında yer almıştır. AİS'in bu esastan işi değil insanı korumak konusu 'genç ve uzun dönemli işsizlere yeniden eğitime başlama fırsatı, yeniden eğitim veya staj gibi istihdam odaklı ve işsizliği engelleyici stratejilerin geliştirilmesi, aktif işgücü piyasası politikalarına geçilmesi, yaşam boyu öğrenme ve eğitim sağlanması için çerçeve olarak ortaklıkların kurulması, okuldan işe geçişin kolaylaştırılması' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1997; Weishaupt, 2011:163). Bu konu UİS'te 'iş değil, kişilerin istihdam edilebilirliklerinin garanti altına alındığı bir işgücü piyasasında kişilerin kazanılmış haklarının korunması, işsizlik ve işsizliğin neden olduğu risklere karşı korunmalarının sağlandığı bir yapının oluşturulması' şeklinde yer almıştır. AİS'in dört esastan biri olarak 'istihdam edilebilirliğin artırılması' şeklinde yer alan 'iş değil insanı korumak' UİS'te altı ilkedен biri olarak yer almıştır.

4.İşverenlerin Üzerine Ek Yük Getirilmemesi: Bu konu AİS'in hazırlanmasına zemin hazırlayan, AB düzeyinde istihdamın ilk defa ele alındığı 1993 yılında yayınlanan Beyaz Kitapta iş yaratan önlemlerden biri olarak 'işverenler için düşük sosyal güvenlik primleri' şeklinde yer almıştır(Walsh, 2009:9). Daha sonra Beyaz Kitaptan yola çıkılarak düzenlenen Essen Zirvesinde kararlaştırılan Essen Stratejisinde AB'ye üye ve aday ülkelerin istihdam politikalarına rehber olacak maddelerden biri olarak 'ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması' başlığıyla yer almıştır(European Commission, 1994:9). Daha sonra Madrid ve Dublin Zirvelerinde Essen Stratejisine destek olarak alınan kararlar arasında da bu konu sırasıyla 'işsizliği azaltmak için ücret dışı işgücü maliyetlerinin düzenlenmesi' ve 'vergilendirme ve sosyal koruma programlarının daha fazla istihdam dostu olması' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1995, 1996). Ayrıca AİS'in esaslarından biri olan 'yeni bir girişimcilik kültürü oluşturmak' kapsamında 'özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler için iş faaliyetlerini teşvik etmek

amacıyla yönetim yükünün ortadan kaldırılması ve genel maliyetlerin azaltılması ve daha istihdam dostu bir vergilendirme sistemi geliştirilmesi' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1997; Weishaupt, 2011:163). Bu konu UİS'te 'yeni teşvik faaliyetlerinin firmalarca değil genel bütçeden karşılanarak işletmelerin rekabet gücünün korunması' şeklinde yer almıştır. UİS'te, AİS ve AİS'in oluşumunda etkili olan Zirvelerde alınan kararlara göre farklı konular yer alsa da her ikisinde de bu konu dolaylı olarak istihdamın artırılmasını amaçlamaktadır. AİS'in gelişiminde önemli yere sahip olan Beyaz Kitapta, Essen Stratejisinde, Madrid ve Dublin Zirvelerinde alınan kararlarda işverenlerin üzerine ek yük getirilmemesi konusu UİS'te altı ilkedен biri olarak yer almıştır.

5.Sosyal Diyalogun Esas Alınması: AB düzeyinde istihdam konusunu tartışmaya açan ve AİS'in hazırlanması için bir dönüm noktası olan Beyaz Kitap yükselen işsizliğe karşı iş yaratmayı benimseyerek insan kaynakları ve sosyal diyaloga vurgu yapmıştır(Özcüre, 2014:162). Ayrıca sosyal diyalog Türkiye için onaylanan dört KOB'da da yer almıştır. 2001 KOB'un da Kısa Vadede İstihdam ve Sosyal İşler başlığı altında 'aralarında sendikal haklara saygının temini ve sendikal faaliyetlerin önündeki sınırlayıcı şartların kaldırılması da olmak üzere faal ve özerk sosyal diyalog için şartların oluşturulması' şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2001). 2003 KOB'unda Kısa Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında 2001 KOB'una ek olarak 'iki taraflı ve üç taraflı sosyal diyalog şartlarının oluşturulması' şeklinde yer almıştır. Bunun yanında yine 2003 KOB'unda aynı başlık altında başka bir maddede 'sosyal tarafların kapasite geliştirme çabalarının, özellikle istihdam politikası ve sosyal politikanın geliştirilmesinde ve uygulanmasında gelecekte üstlenecekleri sorumluluk göz önüne alınarak, özellikle özerk sosyal diyalog aracılığıyla geliştirilmesi ve uygulanmasının desteklenmesi' şeklinde yer almıştır(DPT, 2003). Sosyal diyalogla ilgili 2003 KOB'unda yar alan iki madde aynı şekliyle 2006 KOB'unda Kısa Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında yer almıştır(AB Konseyi, 2006). Sosyal diyalog 2008 KOB'unda Kısa Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında 'sendikal faaliyetleri sınırlayan hükümleri kaldıran ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi ve tüm düzeylerde etkili sosyal diyalog şartlarının oluşturulması' şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2008). UİS'te ise sosyal diyalog 'UİS'in uygulanmasında başarılı olunabilmesi için istihdam ile ilgili bütün aktörlerin karar alım süreçlerine katılımının önemli olduğu'

şeklinde yer almıştır. Beyaz Kitapta vurgu yapılan ve Türkiye'ye yönelik dört KOB'da da yer alan sosyal diyalog UİS'te altı ilkedен biri olarak yer almıştır.

6.Özendirici Yaklaşım: Bu konuda AİS'te ya da diğer referans olarak aldığımız kaynaklarda net bir ifade yoktur. Fakat UİS'te yer alan özendirici yaklaşım ilkesiyle uygulanacak politikaların işgücü piyasasında ki tüm aktörler tarafından benimsenebilmesi için emredici değil özendirici bir yaklaşımla sunulmasına atıf yapılmaktadır. Bu yaklaşım AİS'in uygulama yöntemi AKY'de karşımıza çıkmaktadır. Fakat özendirici yaklaşımla AKY birebir uyuşmamaktadır. Çünkü AKY daha çok ülkelerin birbirini değerlendirmesi ve karşılıklı öğrenme şeklinde kullanılmaktadır. AİS'te kullanılan AKY ile UİS'te kullanılan özendirici yaklaşım arasında ki ortaklık emredici olmamalarıdır. AKY yumuşak hukuka(soft-law) dayanan bir sistemdir. Yukarıda bahsettiğimiz özendirici yaklaşıma UİS'te yapılan atıftan ve isminden de anlaşılacağı üzere özendirici yaklaşımda yumuşak hukuka(soft-law) dayanan bir sistemdir.

3.3.UİS Temel Politika Eksenlerinin AİS'e Uyumu

UİS'in dört temel politika eksenі vardır. Bu politika eksenleri, eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması, istihdam sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesidir. Bu politika eksenleri kapsamında hedefler ve politikalar yer almaktadır. Bu kapsamda AİS'e uyum incelenirken politika eksenі kapsamında hedefler ve uygulanacak politikalar dikkate alınacaktır.

1.Eğitim-İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi: UİS'te bu konu kapsamında öne çıkan konular işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde eğitim sistemi ve mesleki eğitim, teknolojik yeniliklere ayak uydurma, HBÖ, AİPP, AİPP kapsamında yenilikçilik ve girişimciliktir. AİS ve UİS'te eğitim ve istihdam ilişkisine çokça vurgu yapılmıştır. Türkiye için hazırlanan KOB'larda da 2006 ve 2008 KOB'unda bu kapsamda mesleki eğitimle ilgili maddelere yer verilmiştir. Bu konu 2006 KOB'unun Kısa Vadede Ekonomik Kriterler başlığı altında ' özellikle genç nüfus için olmak üzere mesleki eğitim gayretlerinin artırılması' şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2006). 2008 KOB'unda ise Kısa Vadede Ekonomik Kriterler başlığı altında 'katılım ve istihdam oranlarının artırılması için eğitimin ve mesleki eğitim çabalarının iyileştirilmesi'

şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2008). Bunların dışında mesleki eğitim ve istihdam eğitim ilişkisi AİS oluşturulmadan önce ilk defa istihdam konusuna AB düzeyinde çözüm önerileri sunulan antlaşma olan Maastrich Antlaşması'nda 'işgücü piyasasına yeniden entegrasyonu kolaylaştırmak amacıyla bir araç olarak mesleki eğitimin kullanılması' şeklinde yer almıştır(Goetschy, 1999:119). Maastrich Antlaşmasının ardından Beyaz Kitapta da eğitim ve yetiştirme sistemlerinin geliştirilmesi işsizlik probleminin çözüm önerileri arasında yer almıştır(Günlü, 2003:13-14). Ardından Essen Stratejisinde mesleki eğitim, alınan kararlar arasında 'özellikle gençler için rol oynaması ve mümkün olduğu kadar fazla insanın hayatı boyunca işini kaybetme riskini azaltması amacıyla gelişen teknolojiye ve getirdiği değişime ayak uydurma adına eğitim verilmesi' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1994:9). Daha sonra 'işsizler için mesleki eğitim programlarının düzenlenmesi' şeklinde Madrid Zirvesinde alınan kararlar arasında da yer almıştır(European Commission, 1995). Bunların dışında AİS'in esasları olan dört başlık altında toplanan 19 ilke işgücünün eğitimine vurgu yapılmıştır. Özellikle AİS'in esaslarından olan 'istihdam edilebilirliğin artırılması kapsamında' yer alan I. ve II. ilke 'genç ve uzun dönemli işsizlere yeniden eğitime başlama fırsatı ve staj' olarak yer almıştır. III. ilke 'eğitim ve çalışmaya dayalı aktif işgücü piyasalarına geçiş' şeklinde yer almıştır. Yine AİS'in esaslarından olan 'istihdam edilebilirliğin artırılması' kapsamında IV. ilke ise HBÖ 'yaşam boyu öğrenme ve eğitim sağlanması için bir çerçeve ortaklık kurulması' şeklinde yer almıştır. Yine aynı esas kapsamında yer alan V. ilke UİS'te 'eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi' kapsamında öne çıkan konulardan biri olan HBÖ ile ilgili olarak 'okuldan işe geçişin kolaylaştırılması' maddesi yer almıştır(European Commission, 1997; Weishaupt, 2011:163). Ayrıca HBÖ ve mesleki eğitim AİS'in 2005 yılında yeniden düzenlendiği Ara Değerlendirme toplantısında yeni istihdam rehberlerinden biri olarak 'erken okul terklerinin azaltılması ve HBÖ'ye teşvik etmek amacıyla eğitim-öğretim ve mesleki eğitim aracılığıyla insan kaynaklarına yatırım yapılması' şeklinde yer almıştır(European Parliament, 2010:39). Mesleki eğitim Avrupa 2020 Stratejisinde Akıllı Büyüme önceliği kapsamında belirlenen girişimlerden biri olan 'hareket halinde gençlik' başlığı altında 'AB'de yükseköğretim kurumlarının kalitesinin artırılması, uzmanlık ve eşitliğin birleştirilerek Avrupa'da eğitim ve mesleki eğitimin her düzeyde kalitesinin artırılması,

öğrenci ve stajyer hareketliliğini teşvik ederek gençlerin istihdam durumunun iyileştirilmesi' şeklinde yer almıştır(European Commission, 2010:10-12).

UİS'in 'eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi' temel politika eksenini kapsamında öne çıkan konulardan biri olan 'AİPP kapsamında yenilikçilik ve girişimcilik' Lüksemburg Zirvesi'nde belirlenen AİS'in esaslarından biridir. AİS'in 'yeni bir girişimcilik kültürü oluşturmak' esasında girişimciliğe teşvik etmek adına yönetim yükünün ve genel maliyetlerin azaltılması kararlaştırılmıştır. Yine bu kapsamda daha istihdam dostu bir vergi sisteminin geliştirilmesi de kararlaştırılmıştır(European Commission, 1997; Weishaupt, 2011:163). AİS'in 2000'li yıllarda ki gelişiminde ve uygulanmasında belirleyici olan Lizbon Zirvesinde de girişimcilik 'KOBİ'lere yönelik girişimciliğin teşvik edilmesi' şeklinde yer almıştır(Canbey Özgüler, 2013:94).

UİS'te bu temel politika eksenini kapsamında öne çıkan konulardan bir diğeri teknolojik yeniliklere uyumdur. Bu konu Lizbon Zirvesinde alınan kararlar arasında Avrupa toplum modeli ve refah toplumu kapsamında 'bilgi toplumu modeline uygun eğitim-öğretim ve mesleki eğitim ortamının yaratılması' şeklinde yer almıştır(Canbey Özgüler, 2013:94). Ayrıca gelişen teknolojiye çalışanların adaptasyonu bilgi temelli bir ekonomi hedefleyen Avrupa 2020 Stratejisinde de yer almaktadır. Bu stratejide Kapsayıcı Büyüme önceliğinde belirlenen iki girişimden biri olan 'yeni beceri ve işler için gündem' kapsamında bu konu 'gelecekteki ve şu andaki işlere işgücünün adaptasyonunu yeni yetenekler kazandırarak sağlamak' şeklinde yer almıştır(European Commission, 2010:16-18).

UİS'te bu politika eksenini kapsamında öne çıkan bir diğer konuda AİPP'lerdir. AİS genel olarak AİPP'lerden oluşmaktadır. Eğitim ve istihdam konusunun hem AİS'te hem de UİS'te genel olarak mesleki eğitim çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. AİS'in daha oluşturulmaya başlanmadığı Maastrich Antlaşmasından itibaren AİS'in oluşumunda yapı taşı olan Zirvelerde, Türkiye için onaylanan KOB'larda ve AİS ile 2020 Stratejisinde yer alan eğitim-istihdam ilişkisi 'eğitim ve öğretimin işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılama yeterliliğinin geliştirilmesi ve HBÖ temelinde herkesin erişebileceği hale getirilerek işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması' şeklinde UİS'te dört temel politika ekseninden biri olarak yer almıştır.

2.İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması: Esneklik konusu AİS'in hazırlanmasına temel olan Beyaz Kitapta 'işsizlik problemini çözmek için aktif istihdam politikalarıyla esneklik artışının sağlanması' şeklinde yer almıştır(Günlü, 2003:13-14). Daha sonra Madrid Zirvesinde alınan kararlar arasında 'çalışma zamanı ve iş organizasyonu gibi alanlarda daha esnek stratejiler belirlenmesi' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1995). Esneklik konusu AİS'in dört esasından biri olan 'firmaların ve çalışanların adaptasyonu' kapsamında 'esnek çalışma düzenlemelerini müzakere etmek amacıyla sosyal ortakların bir araya getirilmesi' ve 'evde çalışmanın geliştirilmesi vergi ve diğer teşviklerin olasılığının yeniden incelenmesi' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1997; Weishaupt, 2011:163). Güvence ve esneklik, AİS'in 2005'te yapılan ara değerlendirmesinde AİS'in yeniden düzenlenmesiyle eklenen 8 temel istihdam rehberinden biri olarak 'esnek çalışma ve güvence arasında ki ilişkinin iş kanunları ile dengede tutulması' şeklinde yer almıştır(European Parliament, 2010:39). Bunların dışında esneklik 2008 yılında Türkiye için onaylanan KOB'da Kısa Vadede Ekonomik Kriterler başlığı altında 'katılım ve istihdam oranlarının yükseltilmesi için esnekliğin artırılması' şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2008). Beyaz Kitapta, Madrid Zirvesinde, AİS'te, 2008 yılında ki KOB'da yer alan esneklik ile güvence ve esneklik konusu UİS'te 'işgücü piyasasının esnekliğinin artırılarak çalışanların kazanılmış hakları korunarak ekonomik ve sosyal hakları ile istihdam edilebilirliklerinin geliştirilmesi' şeklinde UİS'in dört temel politika ekseninden biri olarak yer almıştır.

3.Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması: Özel politika gerektiren gruplarda genel olarak engelliler, kadınlar, yaşlılar, gençler, uzun süreli işsizler ve yoksullar öne çıkmaktadır. Essen Stratejisinde özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması konusu 'iş bulması zor olan gruplara yönelik önlemler geliştirilmesi' başlığı altında 'özellikle okuldan ayrılmış, neredeyse hiç yeteneği olmayan gençlere istihdam sağlayarak ya da eğitim fırsatları sunarak uygulanması, uzun dönemli işsizlikle mücadele politikalarının önceliğinin olması, yaşlı çalışanlar ve kadın çalışanlara özel önem verilmesi' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1994:9). AİS'te 'istihdam edilebilirliğin artırılması' esası kapsamında bu konu yukarıda mesleki eğitim konusunda detaylı olarak incelediğimiz gibi özel politika gerektiren gruplardan olan genç işsizler ve uzun dönemli işsizlerle ilgili olarak 'genç işsizlere ve uzun

dönemli işsizlere yeniden eğitime başlama fırsatı verilmesiyle istihdama kazandırılması' şeklinde yer almıştır. Ayrıca bu konu fırsat eşitliği konusundan ayrı düşünülemez. Yine AİS'in esaslarından 'fırsat eşitliği' kapsamında yukarıda daha detaylı incelediğimiz gibi 'kadınlara yönelik politikaların desteklenmesi, engellilere özel önem verilmesi' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1997; Weishaupt, 2011:163). Ayrıca AİS'in 2005 yılında yapılan Ara Değerlendirmesinde belirlenen yeni rehber ilkelerden birinde bu konu 'çalışma hayatında yaşam döngüsü yaklaşımına önem verilmesi, iş hayatı-özel hayat dengesine ve aktif yaşlanmaya önem verilmesi, modern emeklilik ve sağlık sistemlerinin kurulması' şeklinde yer almıştır(European Parliament, 2010:39). Essen Stratejisinde ve AİS'in farklı yerlerinde yer alan özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması konusu UİS'te 'kadınlar, engelliler, gençler ve uzun süreli işsizler başta olmak üzere özel politika gerektiren grupların işgücüne ve istihdama katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması' şeklinde dört temel politika ekseninden biri olarak yer almıştır.

4.İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi: Sosyal koruma konusu 2001, 2003 ve 2006 KOB'larında yer almıştır. 2001 KOB'unun Orta Vadede İstihdam ve Sosyal Koruma başlığı altında 'sosyal güvenlik sistemini güçlendirirken, sosyal güvenlik reformunu mali anlamda sürdürülebilir yapmak üzere sağlamlaştırmak koşuluyla, sosyal korumanın daha fazla geliştirilmesi' şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2001). 2003 KOB'unun Orta Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında 'sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunun mali bakımdan sürdürülebilirliğini sağlamak için pekiştirilmesi ve sosyal güvenlik ağını güçlendirmek koşuluyla, sosyal korumanın güçlendirilmesi' şeklinde yer almıştır(DPT, 2003). 2006 KOB'unun Orta Vadede Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında da 2003 KOB'u ile aynı şekilde yer almıştır(AB Konseyi, 2006). Ayrıca Maastrich Antlaşmasında sosyal korumadan bahsedilmiştir. Bunların dışında AİS'in tarihsel gelişimine katkı sağlayan Madrid Zirvesinde alınan kararlar arasında sosyal koruma 'iş aramayı engellemeyecek şekilde sosyal korumayı maksimum düzeye çıkarmak' şeklinde yer almıştır(European Commission, 1995). Amsterdam Antlaşmasında da düzenli sosyal koruma kapsamında hedefler belirlenmiştir. Lizbon Zirvesinde ise 'Avrupa toplum modeli ve refah toplumu' başlığı altında 'sosyal güvenliğin modernizasyonun gerçekleştirilmesi' şeklinde yer almıştır(Canbey Özgüler, 2013:94). Stockholm Zirvesinde alınan kararlar arasında ise

sosyal koruma ‘sosyal içermenin artırılması ve yaşlanan nüfusa yönelik sosyal korumanın sağlanması’ şeklinde yer almıştır(Goetschy, 2001:412). Avrupa 2020 Stratejisinde ise Kapsayıcı Büyüme önceliği kapsamında ‘soyal koruma sistemleri aracılığı ile toplumsal uyumun sağlanması’ şeklinde yer almıştır(European Commission, 2010:16). Yine Avrupa 2020 Stratejisinde sosyal koruma Kapsayıcı Büyüme kapsamında yer alan önceliklerden ‘Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu’ başlığı altında ‘sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadelede AKY kullanılarak üye ülkelerin sürekli etkileşimiyle AB düzeyinde ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumun sağlanması’ şeklinde yer almıştır.

ÜİS’te sosyal koruma-istihdam ilişkisi kapsamında çocuk işçiliğinin sonlandırılmasına da amaç olarak yer verilmiştir. Bu konu 2001, 2003, 2006 KOB’larında Kısa Vadede İstihdam ve Sosyal Politika başlığı altında ‘çocuk işçiliği sorununun çözülmesi yönündeki gayretlerin daha da artırılması/sürdürülmesi’ şeklinde yer almıştır(AB Konseyi, 2001, 2006; DPT, 2003).

Maastrich Antlaşması başta olmak üzere AİS’in gelişiminde önemli yeri olan Lizbon ve Stockholm Zirvelerinde, Avrupa 2020 Stratejisinde, 2001, 2002 ve 2003 KOB’unda yer alan sosyal koruma ve istihdam ilişkisi ÜİS’te ‘ekonomik, sosyal ve mali politikalarla uyumlu olarak toplumun bütün kesimlerini kapsayan, bireyleri sosyal yardımlara muhtaç etmeyip çalışmayı teşvik eden, etkin ve bütüncül bir sosyal koruma ilişkisinin geliştirilmesi ve çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin ortadan kaldırılması’ şeklinde dört temel politika ekseninden biri olarak yer almıştır.

3.4.ÜİS Sektör Stratejilerinin AİS’e Uyumu

ÜİS’te bilişim, finans, inşaat, sağlık, tarım, tekstil ve hazır giyim, turizm olmak üzere yedi sektöre yönelik sektör stratejileri belirlenmiştir. Bu konuda AİS’te ya da AİS’in oluşumuna katkı sağlayan Zirvelerde, Antlaşmalarda ve Türkiye için onaylanan KOB’larda herhangi bir uyum kıyaslaması yapılabilecek doğrudan bir karşılık yoktur.

ÜİS’te bütün sektörlerde uygulanması öngörülen politikalar şunlardır:

- ✓ İşgücünün niteliğinin artırılması,
- ✓ İstihdam olanaklarının artırılması,
- ✓ İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanması,

- ✓ Kayıt dışı istihdamın azaltılması,
- ✓ Çalışma süreleri ve şartlarının iyileştirilmesidir.

Bunların dışında bazı sektörlerde diğer sektörlerle ortak olmayan politikalar belirlenmiştir. Bu politikalar şu şekildedir:

- ✓ Girişimciliğin artırılması (Bilişim Sektörü)
- ✓ Toplumsal ve kültürel alanlarda bilgi teknolojilerinin kullanılması (Bilişim Sektörü)
- ✓ Teknolojik değişim sürecine adaptasyonun sağlanması (Bilişim Sektörü)
- ✓ Çocuk işçiliğinin önlenmesi (Tarım Sektörü)

Belirlenen bu sektör bazlı politikaların tamamının AİS'e uyumu yukarıda UİS'in diğer kısımları incelenirken detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bu nedenle burada detaylı olarak ele alınmayacaktır. Kısaca UİS'te sektör bazında belirlenen bütün politikalar AİS'te karşılığı bulunan konular kapsamındadır.

UIİS'te bu sektörlerin seçilmesinin nedeni; büyüme potansiyeli ya da büyümenin istihdam esnekliği yüksek olması veya gelecekte yüksek olmasının ihtimalinin olmasıdır. Ayrıca bu sektörler için belirlenen politikalar temel politika eksenlerine paralel olarak belirlenmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere UİS'te sektörlerle yönelik esnek bir işgücü piyasası tasarlanmaya çalışılmıştır. Esneklik konusuna AİS'te ve tarihsel gelişimine katkı yapan zirvelerde ve antlaşmalarda da yer verilmiştir.

3.5.UİS Hedeflerinin AİS'e Uyumu

AİS ve UİS'in uyumu kapsamında değeriendirilecek olan bir diğeri konuda her iki stratejinin de genel hedefleridir. Fakat AB 28 ülkeden oluşan bir birlik olduğu için belirlediğı hedef 28 ülkenin ortalamasıdır. Şu an AB'nin hedef olarak benimsediğı kriterler Avrupa 2020 Stratejisi kapsamındadır. AB daha öncede hedefler belirlemiş fakat bunların hedeflenen zaman dilimleri geride kalmıştır. Bu nedenle burada uyum kapsamında değeriendirilecek olan AİS hedefleri Avrupa 2020 Stratejisi kapsamında ki hedeflerdir.

Türkiye'nin UİS'te 2023 yılı için belirlediğı genel hedefler işsizliğin yüzde 5'e düşürülmesi, istihdamın yüzde 55'e çıkarılması ve tarım dışı sektörlerde kayıt dışı

istihdamın yüzde 15'in altına düşürülmesidir. AİS'te belirlenen hedefler birkaç kez değiştirilmiş olmakla birlikte son olarak Avrupa 2020 Stratejisinde şu anki halini almıştır. Buna göre, 2020 yılına kadar istihdamın yüzde 75'e çıkarılması, GSYH'nın yüzde 3'ünün AR-GE'ye ayrılması, okulu erken bırakanların oranının yüzde 10 seviyesine düşürülmesi, 30-34 yaş arası yükseköğrenim mezunu nüfusun oranının yüzde 40'a çıkarılması ve 20 milyon insanın yoksulluktan kurtarılarak, ulusal yoksulluk sınırı altında yaşayan AB vatandaşları sayısının yüzde 25 azaltılmasıdır. Buradan da anlaşılacağı üzere AİS (Avrupa 2020 Stratejisi) ve UİS'in genel hedeflerinin içerikleri uyumsuzdur. AİS'in daha önceki değiştirilmemiş hedefleri incelendiğinde uyumlu hedefler bulunabilir fakat o hedefler UİS hazırlanmadan önceki bir tarih için hazırlanmış hedefler olmakla birlikte yukarıda da bahsettiğimiz üzere hedeflenen tarih geride kalmıştır.

3.6.AB ve Türkiye'nin Temel İşgücü Piyasası Göstergelerinin Karşılaştırması

AB ve Türkiye'nin istihdam stratejilerinin uyumunun değerlendirildiği bu çalışmada temel işgücü piyasaları göstergelerini karşılaştırmada ki amacımız birbirine uyumlu iki stratejinin uygulandığı ülkelerde, bu stratejilerin genel hedefleri diyebileceğimiz farklı göstergelerin AB(28) ülkelerinde ne aşamada olduğunu ortaya koymanın yanında bu göstergeler bakımından Türkiye'nin AB ortalamasına göre konumunu belirlemek ve AB(28) ülkeleri arasında ki yerini saptamaktır. Bu karşılaştırma yapılırken AB(28) ülkeleri ve Türkiye'nin 2016 yılı işsizlik oranları, istihdam oranları, kadın istihdam oranları, işgücüne katılım oranları, kadınların işgücüne katılım oranları ve genç işsizliği oranları kullanılmıştır. Bunların yanında bütün bu oranların AB(28) ortalamaları yer almış ve buna göre de ülkelerin konumları saptanmıştır.

Tablo 16.
AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye’de 2016 İşsizlik Oranları (yüzde)

Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran
Çek Cumh.	4.0	Danimarka	6.2	Letonya	9.6
Almanya	4.1	Estonya	6.8	Fransa	10.0
Macaristan	5.1	İrlanda	7.9	Portekiz	11.2
Malta	4.8	İsveç	6.9	Hırvatistan	12.8
İngiltere	-	Bulgaristan	7.7	İtalya	-
Hollanda	6.0	Slovenya	7.9	Kıbrıs	13.3
Polonya	6.2	Belçika	8.0	İspanya	19.6
Romanya	5.9	Litvanya	7.9	Yunanistan	-
Avusturya	6.0	Slovakya	9.7	AB(28)	8.5
Lüksemburg	6.3	Finlandiya	8.8	Türkiye	10.9

Kaynak: Eurostat,2017; TÜİK,2017

Tablo 16 incelendiğinde Türkiye’de işsizlik oranının AB(28) ortalamasının üzerinde seyrettiği görülmektedir. Ayrıca çalışmanın I. bölümünde ve II.bölümünde yer alan ilgili tablolar incelendiğinde Türkiye’nin bir önceki yıla göre işsizlik oranının arttığı ve AB(28)’de düştüğü görülmektedir. Tablo 16 incelendiğinde AB(28) ortalamasının üzerinde seyreden ülkelerin sırasıyla Finlandiya, Letonya, Slovakya, Fransa, Portekiz, Hırvatistan, Kıbrıs, İspanya olduğu görülmektedir. Türkiye’nin oranı AB ülkeleriyle kıyaslandığında ise Fransa’nın hemen ardında yer aldığı görülmektedir. Türkiye bu oranlarla sadece Portekiz, Hırvatistan, Kıbrıs ve İspanya’yı geride bırakabilmiştir.

Tablo 17.
AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye’de 2016 İstihdam Oranları (yüzde)

Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran
Yunanistan	56.2	Slovakya	69.8	Litvanya	75.2
Hırvatistan	61.4	Fransa	70.0	Estonya	76.6
İtalya	61.6	Slovenya	70.1	Çek Cumh.	76.7
İspanya	63.9	İrlanda	70.3	Hollanda	77.1
Romanya	66.3	Portekiz	70.6	Danimarka	77.4
Belçika	67.7	Lüksemburg	70.7	İngiltere	77.6
Bulgaristan	67.7	Macaristan	71.5	Almanya	78.7
Kıbrıs	68.8	Letonya	73.2	İsveç	81.2
Polonya	69.3	Finlandiya	73.4	AB(28)	71.1
Malta	69.6	Avusturya	74.8	Türkiye	46.3

Kaynak: Eurostat, 2017b; TÜİK, 2017a

Tablo 17’ye göre Türkiye’de istihdam AB ortalamasının oldukça altında seyretmektedir. Tablo 17’ye göre; AB ortalamasının altında seyreden diğer ülkeler sırasıyla; Yunanistan, Hırvatistan, İtalya, İspanya, Romanya, Belçika, Bulgaristan,

Kıbrıs, Polonya, Malta, Slovakya, Fransa, Slovenya, İrlanda, Portekiz ve Lüksemburg'dur. Türkiye AB(28) ülkeleriyle karşılaştırıldığında istihdam oranı en düşük ülke olmakla birlikte en yakın orana sahip Yunanistan ile arasında yaklaşık yüzde 10'luk bir fark bulunmaktadır.

Tablo 18.
AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye'de 2016 İşgücüne Katılım Oranları (yüzde)

Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran
İtalya	48	Slovenya	57	İrlanda	60
Hırvatistan	52	Finlandiya	58	Letonya	60
Malta	52	Portekiz	58	Danimarka	62
Yunanistan	52	İspanya	58	Estonya	62
Belçika	54	Çek Cumh.	59	İngiltere	63
Bulgaristan	54	Litvanya	59	Kıbrıs	64
Macaristan	54	Lüksemburg	59	Hollanda	64
Fransa	55	Slovakya	59	İsveç	64
Romanya	56	Almanya	60	AB(28)	57
Polonya	57	Avusturya	60	Türkiye	52

Kaynak: World Bank, 2017; TÜİK, 2017

Tablo 18'e göre, İşgücüne Katılım Oranı (İKO) bakımından Türkiye AB ortalamasının altında kalmıştır. Yine AB ortalamasının altında kalan diğer ülkeler sırasıyla İtalya, Hırvatistan, Malta, Yunanistan, Belçika, Bulgaristan, Macaristan, Fransa, Romanya ve Polonya'dır. Türkiye AB(28) ülkeleriyle karşılaştırıldığında sadece İtalya'nın önünde yer almış ve İKO bakımından Hırvatistan, Malta ve Yunanistan'la en düşük orana sahip ülkeler sıralamasında ikinciliği paylaşmıştır.

Tablo 19.
AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye'de 2016 Yılı Kadın İstihdam Oranları (yüzde)

Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran
Yunanistan	46.8	Kıbrıs	64.1	Finlandiya	71.7
İtalya	51.6	İrlanda	64.2	Letonya	71.8
Malta	55.5	Macaristan	64.6	İngiltere	72.1
Hırvatistan	56.6	Lüksemburg	65.1	Estonya	72.6
Romanya	57.4	Fransa	66.3	Danimarka	74
İspanya	58.1	Slovenya	66.7	Litvanya	74.3
Polonya	62.2	Portekiz	67.4	Almanya	74.5
Slovakya	62.7	Çek Cumh.	68.6	İsveç	79.2
Belçika	63	Avusturya	70.9	AB(28)	65.3
Bulgaristan	64	Hollanda	71.6	Türkiye	27.5

Kaynak: Eurostat, 2017b; TÜİK, 2017

Tablo 19’a göre Türkiye’nin kadın istihdam oranı 2016 yılında AB ortalamasının oldukça altında kalmıştır. AB ortalamasının altında kalan diğer ülkeler sırasıyla Yunanistan, İtalya, Malta, Hırvatistan, Romanya, İspanya, Polonya, Slovakya, Belçika, Bulgaristan, Kıbrıs, İrlanda, Macaristan ve Lüksemburg’dur. Türkiye söz konusu oran bakımından AB(28) ülkeleriyle karşılaştırıldığında en düşük kadın istihdam oranına sahip ülke olarak öne çıkmaktadır. Tablo 19’a göre Türkiye’nin oransal olarak en yakınında bulunan düşük kadın istihdam oranının sahip ülke olan Yunanistan’la arasındaki fark yaklaşık yüzde 20’dir.

Tablo 20.
AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye’de 2016 Yılı Kadınların İşgücüne Katılım Oranları (yüzde)

Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran
İtalya	39	Çek Cumh.	51	Finlandiya	55
Malta	39	Slovakya	51	Estonya	55
Yunanistan	44	İrlanda	52	Avusturya	55
Hırvatistan	46	Lüksemburg	52	İngiltere	57
Macaristan	47	Slovenya	52	Hollanda	57
Romanya	47	İspanya	52	Danimarka	58
Belçika	48	Portekiz	53	Kıbrıs	58
Bulgaristan	49	Letonya	54	İsveç	61
Polonya	49	Litvanya	54	AB(28)	51
Fransa	50	Almanya	55	Türkiye	31,5

Kaynak: World Bank, 2017a; TÜİK, 2017

Tablo 20’ye göre kadınların İKO’ları bakımından Türkiye AB ortalamalarının oldukça altında kalmıştır. AB ortalamasının altında kalan diğer ülkeler sırasıyla İtalya, Malta, Yunanistan, Hırvatistan, Macaristan, Romanya, Belçika, Bulgaristan, Polonya ve Fransa’dır. Ayrıca Türkiye kadınların İKO’ları bakımında AB(28) ülkeleriyle karşılaştırıldığında en düşük kadın İKO oranına sahip ülkedir. Oran olarak en yakın olduğu İtalya ve Malta’yla arasında yaklaşık yüzde 8 fark vardır.

Tablo 21.
AB(28) Ülkelerinde ve Türkiye’de 2016 Yılı Genç İşsizlik Oranları (Yüzde)

Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran	Ülkeler	Oran
Almanya	7.0	Slovenya	15.2	Slovakya	22.2
Çek Cumh.	10.5	Bulgaristan	17.2	Fransa	24.6
Hollanda	10.8	İrlanda	17.2	Portekiz	28.2
Malta	11.1	Letonya	17.3	Kıbrıs	29.1
Avusturya	11.2	Polonya	17.7	Hırvatistan	31.1
Danimarka	12.0	İsveç	18.9	İtalya	37.8
Macaristan	12.9	Lüksemburg	19.2	İspanya	44.4
İngiltere	13.0	Finlandiya	20.1	Yunanistan	47.3
Estonya	13.4	Belçika	20.1	AB(28)	20.1
Litvanya	14.5	Romanya	20.6	Türkiye	19.6

Kaynak: Eurostat, 2017; TÜİK, 2017c

Tablo 21’e göre Türkiye 2016 yılı verilerine göre genç işsizlik oranında AB ortalamasına çok yakın olmakla birlikte altında yer almıştır. 2016 yılı genç işsizlik oranlarına göre AB ortalamasının üzerinde olan ülkeler sırasıyla Romanya, Slovakya, Fransa, Portekiz, Kıbrıs, Hırvatistan, İtalya, İspanya ve Yunanistan’dır. Söz konusu oran bakımından Türkiye, AB(28) ülkeleriyle karşılaştırıldığında yukarıda saydığımız ülkelerin hemen önünde nispeten daha iyi durumdadır.

Yukarıda AB(28) ortalamalarıyla ve AB(28) ülkeleriyle karşılaştırarak değerlendirdiğimiz Türkiye’nin temel işgücü göstergelerinin geneli AB(28) ortalamasına göre olumsuz bir seyir izlemiştir. Yalnızca genç işsizlik oranı AB ortalamasının altında fakat AB ortalamasına çok yakın gerçekleşmiştir. Türkiye’nin AB ortalamasına ve AB ülkelerinin durumlarına göre en kötü olduğu göstergeler olarak genel istihdam, kadın istihdamı ve kadın İKO öne çıkmaktadır. Türkiye’nin İKO’su da AB ortalamasının altındadır fakat hem AB ülkeleri karşılaştırmasında hem de AB ortalamasıyla arasında ki fark bakımından diğer göstergelere göre nispeten daha iyidir.

3.7.Türkiye’nin AB’ye Uyum Kapsamında Aldığı Mali Destekler

Türkiye’nin AB’ye istihdam alanında uyumu değerlendirilirken, uyum kapsamında alınan istihdamı da kapsayan mali yardımlardan da bahsetmek gerekmektedir. Bu kapsamda incelenecek olan konu Katılım Öncesi Yardımlar(IPA)’dır. AİS’in mali kaynakları kapsamında da değerlendirdiğimiz IPA I ve IPA II farklı dönemleri kapsadığı için bu yardımlar ayrı ayrı incelenecektir.

IPA I, 2007-2013 yıllarını kapsayan AB müktesebatına uyum ve uyum sağlanan müktesebatın uygulanmasına yönelik kapasitenin geliştirilmesi, bunların yanında ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerinin oluşturulmasına yönelik hedefler kapsamında yürütülmektedir(T.C. AB Bakanlığı, 2016). IPA I dönemini kapsayan ve beş bileşen kapsamında Türkiye'ye tahsis edilen miktar aşağıda ki tabloda değerlendirilmiştir.

Tablo 22.
Türkiye'ye Tahsis Edilen IPA I'in Bileşenlere Göre Dağılımı
(milyar avro)

Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
1	256.7	256.1	239.6	217.8	231.2	227.5	238.5	1.667,40
2	2.1	2.8	3	3.1	5.1	2.1	2.2	20.40
3	167.5	173.8	182.7	238.1	293.4	356.06	366.88	1.778,44
4	50.2	52.9	55.6	63.4	77.6	83.1	91.1	473.90
5	20.7	53	85.5	131.3	172.5	187.38	204.18	854.56

Kaynak: T.C. AB Bakanlığı, 2016

1: Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma. 2:Sınır Ötesi İşbirliği. 3:Bölgesel Kalkınma. 4:İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi. 5:Kırsal Kalkınma

Tablo 22'ye göre Türkiye'ye IPA I kapsamında toplam 4.794,70 milyar avro tahsis edilmiştir. Ayrıca bu fonların şimdiye kadar yaklaşık 2.5 milyar avro miktarındaki kısmı kullanılmış, geri kalanı ise 2017 yılı sonuna kadar kullanılacaktır. Yukarıda ki tabloda yer alan bileşenlere ayrılan miktarlar farklı kurumlara yetki verilerek kullanılmıştır. Bu kapsamda 4 numaralı bileşen olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesine ayrılan 473.90 milyon avronun büyük bölümü hibedir. Bu miktar 'istihdam, eğitim, hayat boyu öğrenme ve sosyal içerme' alanlarında yapılan projelerin desteklenmesi, bilgi toplumuna geçiş sürecinde istihdam olanaklarının artırılması ve sosyal uyumun teşvik edilmesi amacıyla ÇSGB tarafından kullanılmaktadır(T.C. AB Bakanlığı, 2016).

IPA II ise 2014-2020 arasını kapsamaktadır. IPA II, IPA I'in devamı niteliğinde olup aynı amaç için kullanılacaktır. Fakat IPA II döneminde bu fonların daha etkin kullanılması için sektörel bir yaklaşım benimsemiştir. IPA I'de ki bileşen bazlı yapı kaldırılıp IPA II dönemi için finanse edilmesi öngörülen belirli sektörler ile bu sektörlerde ki çalışmaları yürütecek kurumlar belirlenmiştir(T.C. AB Bakanlığı, 2016). IPA II kapsamında Türkiye'ye ayrılan fon miktarları aşağıdaki tabloda incelenmiştir.

Tablo 23.
Türkiye’ye Tahsil Edilen IPA II’nin Dağılımı (milyar avro)

Türkiye	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Toplam
1	355.1	196.6	240.3	137.2	652.2	1,581.4
2	155.8	265.8	247.0	261.4	595.3	1,525.3
3	37.4	62.9	65.9	68.9	199.9	435.0
4	72.0	100.9	77.0	158.1	504.2	912.2

Kaynak: T.C. AB Bakanlığı, 2016

1: Birliğe Üyelik İçin Hazırlayıcı Reformlar. 2:Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma. 3: İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Cinsiyet Eşitliğinin Teşviki ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi. 4:Tarım ve Kırsal Kalkınma

Tablo 23’e göre IPA II kapsamında Türkiye’ye tahsis edilen toplam miktar 4,453.9 milyar avrodur. IPA II kapsamında İstihdamla ilgili başlık olan İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Cinsiyet Eşitliğinin Teşviki ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi kapsamında ayrılan miktar 435 milyon avrodur.

IPA’lar kapsamında tahsis edilen miktarın geneli karşılıksız olup yukarıda da bahsettiğimiz gibi AB’ye uyum sürecinde kullanılmaktadır. Bu kapsamda istihdamı da içeren alanlarda şu ana kadar AB tarafından Türkiye’ye toplamda yaklaşık 905 milyon avro tahsis edilmiştir.

SONUÇ

İşsizlik ve istihdam dünyada büyük problemler olarak varlığını devam ettirmekte ve birçok ülkede işsizlik kronik hale gelmiş bulunmaktadır. Avrupa Birliği(AB) ekonomisi 1929 krizinden itibaren günümüze kadar çeşitli krizlerle sarsılmış, genele baktığımızda kısa olarak gözüken yaklaşık 30 yıllık bir dilimi de refah içinde geçirmiştir. Altın çağ olarak adlandırılan bu dönemde Keynesyen politikalarla tam istihdama ulaşılmış ve ardından gelen petrol krizleriyle bu büyü bozulmuştur. 1970’lerde ki petrol krizlerinin ardından neoliberalizm, daha sonra da küreselleşme dalgasıyla boğuşan AB’de, işsizlik kronik hale gelmiştir. Az da olsa tekrar toparlanmaya başlayan AB’de 2008 kriziyle birlikte işsizlik tekrar yükselmiştir. 2013’ten itibaren tekrar düşüşe geçen işsizlik oranının 2016 yılı ortalaması AB(28)’de yüzde 8.5’dir. AB(28)’de istihdam oranları incelendiğinde ise 2014 yılı itibari ile yükselişe geçtiği ve 2016 yılı ortalamasının yüzde 71.1 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu oranlara bakıldığında AB’nin 2008 krizini atlatmaya yönelik çabalarında başarılı olduğunu söylemek mümkündür. Fakat Yunanistan, İspanya ve İtalya’nın durumunun iç açıcı olmadığını da belirtmek gerekmektedir.

Avrupa İstihdam Stratejisinin(AİS) uygulamaya koyulmasıyla birlikte AB çapında yaklaşık 18 milyondan fazla iş yaratılmıştır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde AİS’in başarılı olduğu söylenebilir. Fakat AİS’te ortaya konulan hedefler bakımından değerlendirme yapıldığında ilk başlarda ütöpik rakamlar belirlenip daha sonra değiştirildiği görülmektedir. Değiştirilen hedeflere de belirlenen zaman dilimi içerisinde ulaşamadığı çalışmanın birinci bölümünde detaylı olarak ele alınmıştır. Burada asıl irdelenmesi gereken konu AİS hedeflerine ulaşamamasının bir sonucu olarak söz konusu hedeflerin tamamlayıcısı olması için belirlenen Avrupa 2020 Hedeflerine ulaşıp ulaşamayacağıdır. Çalışmanın konusu kapsamında ki 2020 hedefleri değerlendirildiğinde en çok başarı sağlanan hedefin erken okul terklerinin azaltılması olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer hedef olan istihdam oranının yüzde 75’e çıkarılması hedefinde ise yıllık yaklaşık yüzde 1 civarında bir artış sağlandığında ulaşılması mümkün gözükmektedir. AR-GE harcamalarının GSYİH’ya oranı incelendiğinde ise söz konusu oranın 2020’de gerçekleşmesi hedeflenen yüzde 3’e oldukça uzak olduğu ve son yıllarda düşüşe geçtiği için söz konusu orana ulaşılması

ihtimalinin çok düşük olduğunu söylemek mümkündür. Son olarak yoksul sayısının düşürülmesi hedefi incelendiğinde, şimdiye kadar en başarısız olunan hedef olduğunu ve 2020 hedefine ulaşılmasının diğerlerine göre nispeten daha zor olduğunu söylemek mümkündür.

Ulaşılabilen istatistiklere göre Türkiye, Cumhuriyetin ilanından 1960'lara kadar işsizlik problemiyle meşgul olmamıştır. 1950'lerden itibaren başlayan kırdan kente göçle birlikte 1960'ların sonuna doğru Türkiye'de işsizlik oranları yükselmeye başlamıştır. 1980'lerin sonuna doğru düşüşe geçen işsizlik 1990'ların başında tekrar yükselip sonuna doğru bir kez daha düşüşe geçmiştir. 2001 krizinin etkisiyle hızlı bir artış gösteren işsizlik 2000'lere kadar hiç çıkmadığı çift haneye ulaşmıştır. Türkiye'de 2016 yılı işsizlik ortalaması yüzde 10.9 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yılın istihdam oranı ise yüzde 46.3 olarak gerçekleşmiştir. Son yıllarda işsizlik ve istihdamın seyir trendi incelendiğinde işsizliğin yükselişe geçtiği, aynı zamanda istihdamında arttığı görülmüştür.

Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi(UİS) hedefleri kapsamında yapılan incelemelerde 2023 yılına kadar işsizliğin yüzde 5'e düşürülmesi hedefinin hedeflenen yılda gerçekleşmesi zor gözükmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi işsizlik artmaktadır. Bir diğer hedef olan 2023 yılına kadar istihdam oranının yüzde 55'e çıkarılması hedefine ulaşılmasının da, istihdamın son yıllarda ki artış oranının düşük olması nedeniyle zor olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer hedef olan tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdamın yüzde 15'in altına indirilmesi hedefi incelendiğinde söz konusu istihdam oranının 2016 yılında yüzde 21.7 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu oranın son yıllardaki azalışı dikkate alındığında UİS'in diğer iki hedefine nazaran bu hedefin 2023 hedefine ulaşması ihtimalinin daha yüksek olduğu görülmektedir. UİS'in bu hedefler dışında temel politika eksenleri ve sektör stratejileri kapsamında alt hedefleri de mevcuttur. Bunlar çalışmanın ikinci bölümünde detaylı olarak incelenmiştir. Fakat kısaca değinmek gerekirse bu hedefler arasından 2023 yılı hedef yılı olarak seçilenlerin büyük çoğunluğunun mevcut durumu belirlenen hedefe ulaşamayacağını göstermektedir. Bunların yanında daha yakın yılları hedef yılı olarak seçen alt hedeflerin hedeflenen yılda başırlamadığı, ya sonraki yıllarda başırladığı ya da henüz başırlamadığı görülmektedir.

Bu çalışmada UİS'in AİS'e uyumu incelenirken referans alınan kaynaklar; Türkiye'nin istihdam politikalarının AB istihdam politikalarına uyumunu incelerken ilk akla gelen Katılım Ortaklığı Belgeleri(KOB), Ulusal Programlar(UP) ve İlerleme Raporları (İR)'dir. Bu kaynaklar içerisinde KOB, çalışmamızın uyum incelemesi kısmında ilk başvurulacak kaynak olmuştur. Bunun nedeni ise KOB'larda aday ülkelerin tam üyelik için kendi mevzuatlarında ve politikalarında yapacakları uyum çalışması için yol haritası olacak önceliklerin ve kriterlerin AB Konseyi tarafından belirlenmiş olmasıdır. Bunların dışında referans alınan diğer kaynaklar AİS'in tarihsel gelişiminde etkili olan ve AİS'in çerçevesinin çizildiği kararların alındığı zirvelerin sonuç metinleri ve anlaşma metinleridir. Başvurulan bir başka kaynak ise Avrupa 2020 Stratejisi metnidir. Ayrıca UİS'in AİS'e uyumu konusu incelenirken, incelemenin çerçevesi UİS'e göre çizilmiş ve UİS'in bölümlerine göre, AİS'e uyumu incelenmiştir.

UİS'in politika çerçevesinin AİS'e uyumu incelendiğinde, 3 politika ekseninin de AİS'e teorik olarak uyumlu olduğu saptanmıştır. Şöyle ki; istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması politika çerçevesinin Lizbon Zirvesinde alınan kararlar arasında olup AİS'te bu konuda hedef belirlenmiş ve AB Konseyi tarafından Türkiye için hazırlanan 2001, 2003 ve 2006 KOB'larında da bu konunun yer aldığı görülmüştür. Ayrıca Avrupa 2020 Stratejisi de istikrarlı ve yüksek büyümeye önem vermiş ve üç öncelikten biri sürdürülebilir büyüme olarak yer almıştır. UİS'in bir diğer politika çerçevesi olan büyümenin istihdam etkisinin artırılması konusunun da Essen ve Dublin Zirvelerinde alınan kararlar arasında olduğu ve 2008 KOB'unda da yer aldığı tespit edilmiştir. Söz konusu politika çerçevesi aynı zamanda Avrupa 2020 Stratejisinin üç önceliğinden biri olan Kapsayıcı Büyüme bağlamında yer almıştır. UİS'te bir diğer politika çerçevesi olarak yer alan kayıt dışılığın azaltılması 2003, 2006 ve 2008 KOB'larında yer almıştır.

UİS'in altı ilkesinin AİS'e uyumu incelendiğinde, tamamının teorik olarak AİS'le uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Şöyle ki bütüncül yaklaşım ilkesine AİS'te doğrudan atıfta bulunulmasada da hem UİS'in hem de AİS'in bütüncül yaklaşım içerisinde hazırlandığını söylemek mümkündür. UİS'in bir diğer ilkesi olan fırsat eşitliğinin, 2001 ve 2003 KOB'larında yer aldığı görülmektedir. Ayrıca fırsat eşitliği AİS'te dört esastan biri olarak yer almıştır. Fırsat eşitliğinin aynı zamanda Avrupa 2020 Stratejisinde Kapsayıcı Büyüme önceliği bağlamında ele alındığı görülmektedir. UİS'in

bir diğerk ilkesi olan işi değıl insanı korumak ilkesinin AİS'te doğrudan bir karşılığı bulunmamakla birlikte, bu konunun AİS'in esaslarından olan istihdam edilebilirliğı artırılması kapsamında ele alındığı görölmektedir. Şöyle ki; her iki strateji metninde de bu konu işsizliğı engelleyici politikalar geliştirilmesi ve kişilerin istihdam edilebilirliğınin korunması kapsamında ele alınmıştır. UİS'in bir diğerk ilkesi olan işverenlerin üzerine ek yük getirilmemesi konusunun Beyaz Kitapta, Essen Stratejisinde, Madrid ve Dublin Zirvelerinin karar metinlerinde yer aldığı görölmektedir. UİS'in sosyal diyaloğun esas alınması ilkesine ise Beyaz Kitapta vurgu yapılmış ve Türkiye için hazırlanan 2001, 2003, 2006 ve 2008 KOB'larının tamamında yer almıştır. UİS'in özendirici yaklaşım ilkesi ise yine AİS'te ya da diğerk referans aldığımız kaynaklarda doğrudan yer almamıştır. Fakat özendirici yaklaşım ilkesinin içeriğı itibari ile AİS'in uygulama yöntemi olan Açık Koordinasyon Yöntemine teorik olarak uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Her ikisi de emredici olmayıp özendirici yaklaşım esasına dayalıdır.

UİS'in temel politika eksenlerinin AİS'e uyumu incelendiğinde, UİS'in bu bölümünün de tamamıyla teorik olarak AİS'e uyumlu olduğu saptanmıştır. UİS'in temel politika eksenlerinden eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi kapsamında UİS'te birden fazla konu yer almıştır. Buna göre bu kapsamda öne çıkan konular işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde eğitim sistemi ve mesleki eğitim, teknolojik yeniliklere adapte olma, Hayat Boyu Öğrenme(HBÖ), Aktif İşgücü Piyasası Politikaları(AİPP) ve AİPP kapsamında yenilikçilik ve girişimciliktir. Bu konuların tamamı AİS'te farklı yerlerde yer almıştır. Şöyle ki; mesleki eğitim konusu 2006 ve 2008 KOB'larında, Maastrich Antlaşmasında, Beyaz Kitapta, Essen Stratejisinde ve Madrid Zirvesinde alınan kararlar arasında yer almıştır. Ayrıca AİS'in dört esasının altında yer alan 19 ilkede de işgücünün eğitime vurgu yapılmıştır. HBÖ konusu ise yine bu 19 ilke başta olmak üzere, AİS'in 2005 yılında yeniden düzenlenmesiyle ortaya çıkan yeni istihdam rehberleri arasında da yer almıştır. Mesleki eğitime ayrıca Avrupa 2020 Stratejisinde Akıllı Büyüme önceliğı kapsamında da yer verilmiştir. UİS'in eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi temel politika eksenini kapsamında öne çıkan konulardan bir diğeri olan AİPP kapsamında yenilikçilik ve girişimcilik, AİS'te dört esastan biri olarak yer almaktadır. Girişimcilik aynı zamanda Lizbon Zirvesi kararları arasında da yer almıştır. Söz konusu temel politika eksenini kapsamında öne çıkan bir

diğer konu olan teknolojik yeniliklere adaptasyon, Lizbon Zirvesinde alınan kararlar arasında yer almıştır. Ayrıca bu konu Avrupa 2020 Stratejisinin önceliklerinden olan Akıllı Büyüme kapsamında ki girişimlerden biri olarak yer almıştır. Bu politika ekseninde öne çıkan bir diğer konu olan AİPP ise AİS'İ oluşturan politikaların tamamını kapsamaktadır. Hem AİS hem de UİS, genel olarak AİPP'lerden oluşmaktadır.

UİS'in temel politika eksenlerinden bir diğeri olan işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması konusu ise Beyaz Kitap başta olmak üzere, Madrid Zirvesinde alınan kararlar arasında da yer almıştır. Ayrıca 2005 yılında belirlenen AİS'in yeni rehber ilkelerinden biri olarak AİS'te yer almıştır. Bunların yanında bu konu 2008 yılında ki KOB'da da yer almıştır. UİS'in temel politika eksenlerinden bir diğeri olan özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması konusu, Essen Stratejisinde, AİS'in esaslarından istihdam edilebilirliğin artırılması kapsamında ve AİS'in bir diğer esası olan fırsat eşitliği kapsamında yer almıştır. Bunların dışında bu konu AİS'in 2005 yılında belirlenen yeni rehber ilkeleri arasında da yer almıştır. UİS'in istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi temel politika eksenine ise 2001, 2003 ve 2006 KOB'larında yer almıştır. Bu konu Madrid Zirvesinde, Amsterdam Antlaşmasında ve Lizbon Zirvesinde de yer almıştır. Bunların yanında Stockholm Zirvesinde ve Avrupa 2020 Stratejisinin Kapsayıcı Büyüme önceliği kapsamında da ele alınmıştır. UİS'te bu politika kapsamının amaçları arasında yer alan çocuk işçiliğinin sonlandırılması konusu ise 2001, 2003 ve 2006 KOB'larında yer almıştır.

UİS'in sektör stratejilerinin AİS'e uyumu incelendiğinde, bu konuyla ilgili AİS'te herhangi bir karşılık bulunamamıştır. Fakat UİS'te sektör stratejileri kapsamında belirlenen hedeflerin ve politikaların içeriği kapsamında bir değerlendirme yapıldığında bunların tamamının yukarıda değerlendirmesini yaptığımız konular bağlamında ele alındığı görülmektedir. Kısaca, UİS'n sektör stratejileri kapsamında ele aldığı hedeflerin ve politikaların teorik olarak AİS'le uyumlu olduğu saptanmıştır.

UİS'in genel hedeflerinin, AİS'in güncel hedefleri olan Avrupa 2020 Hedefleriyle uyumu incelendiğinde bu konuda içerik olarak uyum sağlanamadığı ve farklı genel hedefler belirlendiği saptanmıştır. Fakat UİS'in çok sayıda alt hedefleri mevcuttur. Bu

hedefler genel olarak değerlendirildiğinde Avrupa 2020 Hedefleriyle içerik olarak uyum yakalanabilecek hedeflerin olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, 2014 yılında uygulanmaya başlanan Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi, 1990'ların bir ürünü olan Avrupa İstihdam Stratejisine teorik olarak uyumludur. Fakat Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu ulusal bir istihdam stratejisi uygulayan Türkiye'nin işgücü piyasalarına ait temel göstergeler, AB(28) ortalamasıyla ve AB(28) ülkeleriyle karşılaştırıldığında, genel olarak AB(28) ortalamasının altında kaldığı ve üye ülkelerden de en kötü ülkelerin arasında yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki; Türkiye 2016 yılının işsizlik oranlarına göre, AB'de aynı dönem için hesaplanan işsizlik ortalamasının üstünde kalmış ve işsizlik konusunda AB'nin en yüksek oranlara sahip ülkeleri arasında yer almıştır. Bir diğer gösterge olan istihdam oranlarında ise Türkiye, AB(28) ortalamasının oldukça altında kalmış ve AB(28) ülkeleriyle kıyaslandığında en kötü durumda olan ülkenin Türkiye olduğu tespit edilmiştir. Türkiye kadın istihdam oranlarında da AB(28) ortalamasının çok altında kalmış ve yine AB ülkeleriyle yapılan kıyaslamada en alt sırada yer almıştır. Bir diğer gösterge olan İşgücüne Katılım Oranlarında(İKO) Türkiye AB ortalamasının altında fakat diğer oranlara göre nispeten daha iyi bir durumdadır. Türkiye İKO bakımından diğer ülkelerle kıyaslandığında ise yine en düşük orana sahip ülkeler arasında yer almıştır. Kadın İKO incelendiğinde Türkiye'nin AB ortalamasının çok altında kaldığı tespit edilmiş ve AB ülkeleriyle kıyaslandığında son sırada olan ülke olduğu tespit edilmiştir. Genç işsizliği oranları incelendiğinde ise Türkiye'nin AB ortalamasına yakın olmasıyla birlikte altında kaldığı görülmüş ve bu konuda AB ülkeleriyle kıyaslandığında en az yarısına göre daha iyi bir konumda olduğu tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKSES, Selen (2014), *Avrupa 2020 Stratejisi*, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınlar-269.

BİÇERLİ, Kemal (2009), *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.

BOLAYIR, Cenk (2000), *Amsterdam Antlaşması-Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları* (No. 162), İstanbul.

CANBEY ÖZGÜLER, Verda (2013), *Avrupa Birliği ve Türkiye İşgücü Piyasalarının Karşılaştırmalı Analizi*, İstanbul: Cinius Yayınları.

CEYLAN ATAMAN, Berrin (2010a). AB Sosyal Politikasının Temel Prensipleri, Ed.Berrin Ceylan Ataman, *Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası* (ss. 15–28), Ankara: Siyasal Kitabevi.

CEYLAN ATAMAN, Berin (2010b), *Avrupa İstihdam Stratejisi*, Ed.Berrin Ceylan Ataman, *Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası* (ss. 89–99). Ankara: Siyasal Kitabevi.

ÇSGB (2014), *Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023*, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

ÇSGB (2016), *4.Ulusal İstihdam Stratejisi Mevcut Durum Raporu*, Ankara.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (1995), *Dünyada Küreselleşme Ve Bölgesel Bütünleşmeler AltKomisyon Raporu Kitap 2*, Ankara.

DPT (1993), *Ankara Anlaşması ve Katma Protokol*, Avrupa Topluluğu İle İlişkiler Genel Müdürlüğü,Ankara.

DUMÉNIL, Gerard, & LÉVY, Dominique (2005), *The Neoliberal (Counter-)Revolution*, Ed. Alfredo Saad-Filho & Deborah Johnston, *Neoliberalism A Critical Reader* (s. 268). Londra: Pluto Press.

ELÇİ, Seda (2007), *Avrupa Birliği Yapısal Fonları*. AB Uzmanlığı Tezi, T.C.Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı.

EUROPEAN COMMISSION (1994), Bulletin of the European Communities, No. 12/1994, (12).

EUROPEAN COMMISSION (2007), *European Social Fund Investing in People*, Belgium.

EUROPEAN COMMISSION (2010), *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels.

EUROPEAN PARLIAMENT (2010), *The Lisbon Strategy 2000-2010: An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved*, Brussels.

EUROPEAN PARLIAMENT (2016), *Assesment of the European Globalisation Adjusment Fund a Gender Equality Perspective*.

GALENSON, Walter, & ZELINER, Arnold (1957), International Comparison of Unemployment, Ed.Clarence Long, *The Measurement and Behavior of Unemployment* (S. II, ss. 439–584). Princeton: Princeton University Press.

GIDDENS, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.

GÜNLÜ, Ramazan (2003), *Avrupa Birliği'nde İstihdam, Eğitim, ve Meslek Eğitimi*, Ankara: Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu.

HUMBURG, Martin (2008), *The Open Method of Coordination ad European Integration - The Example of European Education Policy*, Berlin Working Paper on European Integration.

İŞKUR (2017a), *2017 Yılı Şubat Dönemi Açık İş İstatistikleri Araştırması*, Ankara.

KORKMAZ, Adem, & MAHİROĞULLARI, Adnan (2008), *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları-Türkiye ve AB Ülkeleri*, Bursa: Ekin Yayınevi.

MARTIN, John P. (1994), The Extent of High Unemployment in OECD Countries, In *Economic Policy Symposium - Jackson Hole*. Federal Reserve Bank of Kansas City.

MCGREW, Tony, HALL, Stuart, & HELD, David (1992), *Modernity and its Futures*:

Understanding Modern Societies, Cambridge: Polity Press.

OHMAE, Kenichi (1992), *The Borderless World: Power and Strategy in the Global Marketplace*, Londra: HarperCollins.

ÖZ, Sumru (2009), *Kriz ve Korumacılık:Tarih Tekerrür Edecek mi?* İstanbul

ÖZCÜRE, Gürol (2014), *Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası*, İstanbul: Derin Yayınları.

PERSON, Karl Gunnar (2010), *An Economic History of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

PIERSON, Cristopher (2004), *The Modern State*. Londra-New York: Rotledge Taylor & Francis Group.

ÖZTAN, Ece & AKAY, Hale (2005), *Avrupa İstihdam Stretjisi*, Ed. Desmond Dinan, *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, İstanbul: Kitap Yayınevi.

REYNOLDS, Staphane (2016), *European Globalisation Adjustment Fund Social Europe*, EPRS | European Parliamentary Research Service.

ROBBINS, Lionel (1971), *The Great Depression*, New York.

ROBERTSON, Roland (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londra: Sage.

ROTHERMUND, Dietmar (1996), *The Global Impact Of The Great Depression*, London&New York: Routledge.

SCHÄFER, Armin (2004), Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. *European Integration Online Papers- Elop*.

SEAMOĞLU, Ahmet, & LORDOĞLU, Kuvvet (2006), *Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü*, Ankara: Belediye İş Yayınları.

ŞAHİN, Çağatay Edgücan (2014), Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasalarının Dönüşümü. Ed.Özgür Müftüoğlu & Arif Koşar, *Türkiye'de Esnek Çalışma* (ss. 43–67). İstanbul:

Evrensel Kitabevi Yayınları.

TAYMAZ, Erol & ÖZLER, Şule (2004), *Labor Market Policies and EU Accession : Problems and Prospects for Turkey* (No. 04/05), Ankara.

TEKİN, Akay (2008), *Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları*, Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.

TÜİK, (2013), *İstatistiki Göstergeler 1923-2003*, Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.

TÜMERDEM, Meltem (2007), *Avrupa Birliği İstihdam Politikaları ve Türkiye'nin Avrupa Emek Piyasasına Uyum*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tesis, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

UYAN SEMERCİ, Pınar (2013), *Sosyal Politika ve Avrupa Birliği* Ed.Ayhan Kaya, *Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz*, İstanbul: Hiperlink Yayınları.

WEISHAUPT, Timo (2011), *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm Explaining*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

WILLIS, Katie, SMITH, Adrian & STENNING, Alison (2011), *Social Justice and Neoliberalism* Ed.Katie Willis, Adrian Smith & Alison Stenning, *Social Justice and Neoliberalism: Global Perspectives* (ss. 1–15). New York&Londra: ZED BOOKS.

ZEITLIN, J., & TRUBEK, D. (2007). A decade of innovation in EU governance: The European employment strategy, the open method of coordination, and the Lisbon strategy. In *Informal Meeting of the Ministers of Employment and Social Affairs* (ss. 129–144). Guimarães: Portuguese Presidency of the European Union.

Süreli Yayınlar

AKSOY, Kasım (2006), *Avrupa Refah Devletinin Bunalımı*, *Düşünce ve Araştırma Dergisi*, 1(1), 7–26.

AKTAN, Coşkun Can, & ŞEN, Hüseyin (2001), *Ekonomik Kriz : Nedenler ve Çözüm Önerileri*, *Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı*, 42(2), 1225–1230.

AKTEL, Mehmet (2001), *Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları*, *Süleyman Demirel*

Üniversitesi İİBF Dergisi, 6(2), 193–202.

ALPAGUT, Gülsevil (2008), Avrupa Birliği’nde Güvenceli Esneklik ve Türkiye’deki Yasal Düzenlemeler, *TİSK Akademi*, 3(5), 6–37.

ALTIOK, Metin (2009), Keynes ve Keynesçi Kuramda Kriz ve İktisat Politikası Tartışmaları, *Toplum ve Demokrasi*, 3(6–7), 75–102.

ALTUNTEPE, Nihat (2009), 2008 Küresel Krizinin Ülkelerin İstihdam Yapısı Üzerinden Etkilerinin Dinamik Bir Analizi, *SDÜ Vizyoner Dergisi*, 1(1), 129–145.

ARMSTRONG, Kenneth (2012), EU Social Policy and the Governance Architecture of Europe 2020, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(3), 285–300.

AY, Hakan, & UÇAR, Öznur (2015), Üç Küresel Ekonomik Krizin Analizi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(1), 11–32.

AY, Sema (2012), Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme, *Yönetim ve Ekonomi*, 19(2), 321–341.

BAYAR, Fırat (2008), Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, (31), 25–34.

BAYRAKTAR, Cahide (2012), Keynes ve Refah Devleti, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(10), 247–261.

BECEREN, Ertan & KASALAK, Murat (2010), Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ve Üye Ülke Stratejilerinin 10 Hedef Kapsamında İstihdama Yönelik Uygulamaları, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2(2), 49–55.

BİLGE, Semih (2010), Katılım Öncesi Strateji Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimizin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu, *Maliye Dergisi*, Ocak-Hazir(158), 301–325.

BLANCHARD, Olivier J., & GALI, Jordi (2007), *The Macroeconomic Effects Of Oil Shocks: Why Are The 2000s So Different From The 1970s?* Nber Working Paper Series No. 13368, Cambridge.

BRIGGS, Asa (1961), The Welfare State in Historical Perspective, *European Journal of*

Sociology, 2(2), 221–258.

ÇAŞKURLU, Sibel (2010), Küreselleşen İşgücünün Krizi ve Küresel Eşitsizlik, *Ekonomik Yaklaşım*, 21(77), 49–100.

ÇSGB (2007), İşten Çıkarılan Çalışanlara Yönelik Avrupa Küreselleşme Fonu, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Bülteni*, 2–4.

DALY, Mary (2012), Paradigms in EU social policy : a critical account of Europe 2020, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(3), 273–284.

DARİCAN, Mehmet Fatih (2008), Ekonomik Krizler ve Türkiye, *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi*, 5(17), 39–46.

DEMİR, Yeşim (2009), 1960-1980 Dönemi Türk-Arap Ekonomi İlişkileri, *Cagdas Türkiye Tarihi Arastirmalari Dergisi*, 8(18–19), 209–227.

DURAK, Şuayip, & KAYA, Vedat (2014), Türkiye’de İşsizlik ve İşsizliği Azaltmaya Yönelik Politikalar: Tarihsel Bir Bakış, *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 28(2), 55–73.

ERDİNÇ, Zeynep (1999), Küreselleşmenin İstihdama Etkileri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (3), 111–120.

ESER, Yılmaz, & TERZİ, Harun (2008), Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi, *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, (30), 229–250.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, *Journal of Chemical Information and Modeling*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

EUROPEAN COMMISSION (1993), Growth, competitiveness, employment - The challenges and ways forward into the 21st century (White Paper), *Bulleting of the European Communities (Special Supplement 6/93)*, (December), 143.

EUROPEAN COMMISSION (2009), *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. *European Economy* (Vol. 7), Lüksemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

GENÇLER, Ayhan (2011), Avrupa Birliği’nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri, *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2(2), 1–25.

GENÇTÜRK, Tuğçe (2012), Küresel Ekonomik Krizin Avrupa Birliğine Etkileri, *Akademik Analiz Dergisi*, 1(1), 6–10.

GOETSCHY, Janine (1999), The European Employment Strategy: Genesis and Development, *European Journal of Industrial Relations*, 5(2), 117–137.

GOETSCHY, Janine (2001), The European Employment Strategy From Amsterdam to Stockholm: Has it Reached its Cruising Speed? *Industrial Relations Journal*, 32(5), 401–418.

GÓMEZ-LOSCOS, A., GADEA, M., & MONTAÑÉS, Antonio (2012), Economic growth, inflation and oil shocks: are the 1970s coming back? *Applied Economics*, 44(December), 4575–4589.

GÖKBUNAR, Ramazan, & KOVANCILAR, Birol (1998), Sosyal Refah Devleti ve Değişim, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3 (Güz), 251–266.

GRABAS, Christian, & NÜTZENADEL, Alexander (2013), *Industrial Policies in Europe in Historical Perspective* (15 No. 2), MS66 “Research paper on industrial policy in a historical perspective.”

IŞIK, Nihat, & DUMAN, Erhan (2012), 1929 Ekonomik Buhranı ve 2008 Küresel Krizi’nin Türkiye Üzerindeki Etkileri, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(1), 73–100.

İŞKUR (2015a), *2014 Yılı Kasım Dönemi Açık İş İstatistikleri Araştırması Sonuç Raporu*, Ankara.

KENAR, Necdet (2004), Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye, *İktisat İşletme ve Finans, Ekim*, 71–90.

KESİCİ, Mehmet Rauf (2011), Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye’nin Uyumu, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (1), 75–115.

KESİCİ, Mehmet Rauf, & SELAMOĞLU, Ahmet (2005), Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi Ve Geçirdiği Dönüşüm, “İş, Güç” *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 7(2), 25–51.

KILIÇ, Cem (2003), Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi, *TİSK İşveren Dergisi*.

KUTADGOBİLİK, Tuğrul (2012), Ulusal İstihdam Stratejisi, *TİSK İşveren Dergisi*, 50(2), 4–5.

MERKEL, Wolfgang (2002), Social justice and the three worlds of welfare capitalism. *European Journal of Sociology*, 43(1), 59–91.

MOSHER, James S. & TRUBEK, David M. (2003), Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 41(1), 63–88.

ÖZDAL, Barış (2008), Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliği’nin Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi, *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 10(3), 89–121.

ÖZDEMİR, Süleyman (2005), Refah Devletinin Gelişme ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55(1), 695–733.

ÖZDEMİR, Süleyman (2006), Başlangıcından Günümüze Refah DevletleriNde Sosyal Harcamaların Analizi, *Sosyal Siyaset Konferansları, Prof.Dr.Nusret Ekin’e Armağan Sayısı*(50), 153–204.

ÖZEN, Şerif Olgun (2015), Türkiye’nin İstihdam Politikaları Ve Avrupa İstihdam Stratejisi’ne Uyumu, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 3(1), 78–105.

ÖZTÜRK, Nurettin (2000), Küreselleşme Sürecinin İstihdam ve Ücretler Üzerindeki Etkisi, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 69–84.

RODRÍGUES, Mario Joao (2001), The Open Method Of Coordination As A New Governance Tool, *Europe/Europe*, 2(3), 96–107.

SCHAFER, Armin (2006), Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law. *European Law Journal*, 12(2), 194–208.

SELAMOĞLU, Ahmet (2002), Gelişmiş Ülkelerde İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(4), 33–63.

SELEK ÖZ, Cihan, & KARAGÖZ, Sefa (2015), Avrupa 2020 Hedeflerinin Avrupa İstihdam Stratejisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, *Bilgi Dergisi*, (31), 99–122.

SZYSZCZAK, Erika (2006), Experimental Governance: The Open Method of Coordination, *European Law Journal*, 12(4), 486–502.

TAŞDEMİR, Hakan & ÇINAR, Murat (2008), Avrupa Birliği Hukukunda Bir Esnek Hukuk Aracı Olarak Açık Koordinasyon Yöntemi ve Entegrasyona Kazandırdıkları, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 6(12), 201–210.

TOPÇU, Murat (2015), Kriz, Küreselleşme, Sermaye Hareketleri ve 2001 Krizine Geline Süreçte İktisadi Politika Yanlıları, *Akademik Hassasiyetler*, 2(4), 115–148.

TRUBEK, David M. & TRUBEK, Louise G. (2005), Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, *European Law Journal*, 11(3), 343–364.

TURAN, Zübeyir (2011), Dünyadaki ve Türkiye’deki Krizlerin Ortaya Çıkış Nedenleri, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(1), 56–80.

UŞUN, Ercan (2004), Avrupa Birliği’nde İşsizlikle Mücadele, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 11(1), 69–82.

UYANIK, Yücel (2008), Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 209–224.

VAN RIE, Tim & MARX, Ive (2012), The European Union at Work: The European Employment Strategy from Crisis to Crisis, *Journal of Common Market Studies*, 50(2), 335–356.

WALSH, Kenneth (2009), The development of employment policy in the EU leading up to the European Employment Strategy 1997, *European Employment Observatory*, (October), 1–15.

WEISHAUPT, Timo & LACK, Katja (2011), The European Employment Strategy: Assessing the Status Quo, *German Policy Studies*, 7(1), 9–44.

WOOD, Adrian (1998), Globalization and the Rise Labour Market Inequalities, *The Economic Journal*, 108(450), 1463–1482.

YAVUZ, H. Bilgehan (2015), Avrupa Birliği İstihdam Politikaları, *Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(2), 101–114.

Diğer Yayınlar

AB KONSEYİ (2001), Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ot_Belg_2001.pdf (Erişim Tarihi:06.06.2017).

AB KONSEYİ (2006), Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Beg_2006.pdf (Erişim Tarihi:06.06.2017).

AB KONSEYİ(2008),Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf (Erişim Tarihi:06.06.2017).

ABGS (2011), *Küresel Krizin AB Üyesi Ülke Ekonomilerine Etkileri ve Gelecek Döneme İlişkin Beklentiler*, Ankara.

AKBAŞ,Gökşen,&APAR,Altan(2010), *Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı Sürdürülebilir Ve Kapsayıcı Büyüme İçin Avrupa Stratejisi*, Ankara,
http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/SosyalPolitikaveİstihdam/avrupa_2020_stratejisi.pdf (Erişim Tarihi:04.04.2017)

BLANCHARD, Olivier J. (2004), Explaining European Unemployment,
http://www.nber.org/reporter/summer04/blanchard.html#N_1_ (Erişim Tarihi: 02. 03. 2017)

ÇAPANOĞLU, Sema (2010), *Geçmişten Günümüze Lizbon Stratejisi ve 2020 İçin Yeni Bir Vizyon Işığında “AB 2020” Stratejisi* (No. 12), İstanbul,
http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/gecmisten_gunumuze_lizbon_stratejisi_ve_2020_icin_yeni_bir_vizyon_isiginda_ab_2020_stratejisi.pdf (Erişim Tarihi: 03. 03. 2017).

DEMİR, Fatih (2009), Yeni Bir Yönetişim Modeli Olarak Açık İşbirliği Metodu,
https://www.researchgate.net/publication/306038514_Yeni_Bir_Yonetisim_Modeli_Ol

arak_Acık_Isbirligi_Metodu (Erişim Tarihi: 02.04.2017).

DPT (2003), Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf (Erişim Tarihi:06.06.2017).

DPT (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013*, Ankara,

http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma_Planlar/Attachments/1/plan9.pdf (Erişim Tarihi:05.05.2017).

ERGÜN, nder, & DİNÇER, Tuğba (2011), *Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları ve çözüm nerileri*, Ankara. http://www.maliye.gov.tr/EADDalmaPlatformu/Araştırma_Raporları/Türkiye’deİşgcPiyasasıSorunlarıvezmnerileri.pdf (Erişim Tarihi:06.04.2017).

EUROPEAN COMMISSION (1995), Madrid European Council 15 And 16 December 1995 Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm (Erişim Tarihi:01.04.2017).

EUROPEAN COMMISSION (1996), Dublin European Council 13 And 14 December 1996 Presidency Conclusions,http://www.europarl.europa.eu/summits/du1_en.htm, (Erişim Tarihi:01.04.2017).

EUROPEAN COMMISSION (1997), Extraordinary European Council Meeting On Employment, http://europa.eu/rapid/press_release_PRES-97-300_en.htm?locale=en (Erişim Tarihi:05.04.2017).

EUROPEAN COMMISSION (2016b), Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en (Erişim Tarihi:12.04.2017).

EUROPEAN COMMISSION (2016c) What is the ESF?

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en> (Erişim Tarihi:11.04.2017).

EUROPEAN COMMISSION (2017a), EU Microfinance Support

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836> (Erişim Tarihi:30.04.2017).

EUROPEAN COMMISSION (2017b), European Globalisation Adjustment Fund

(EGF), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326> (Erişim Tarihi:11.04.2017).

EUROSTAT (2017a), Euro Area Unemployment Rate,

<http://www.tradingeconomics.com/euro-area/unemployment-rate> (Erişim Tarihi: 18. 04. 2017).

EUROSTAT (2017b), Europe 2020 Strategy -Headline Indicators: Scoreboard.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard> (Erişim Tarihi:29.04.2017).

EUROSTAT (2017c), Total Unemployment Rate,

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1> (Erişim Tarihi:30.03.2017).

EUROSTAT (2017d), Youth Unemployment Rate - % Of Active Population Aged 15-

24, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macroeconomic-imbalances-procedure/indicators> (Erişim Tarihi:12.06.2017).

HAYAT BOYU ÖĞRENME GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2017) 2016 Hayat Boyu Öğrenmeye Katılım Oranları Yayımlandı, <http://hbogm.meb.gov.tr/www/2016-hayat-boyu-ogrenmeye-katilim-oranlari-yayimlandi/icerik/625> (Erişim Tarihi:30.05.2017).

İŞKUR (2015b), *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2014 Faaliyet Raporu*, Ankara.

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 15. 05. 2017).

İŞKUR (2016), *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2015 Yılı Faaliyet Raporu*.

Ankara. <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 15.05.2017).

İŞKUR (2017b), İstihdam Zorunlu Kontenjanları,

<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 02. 06. 2017).

İŞKUR (2017c), *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2016 Yılı Faaliyet Raporu*,

Ankara. <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 15.05.2017).

MASSARELLI, N., GIOVANNOLA, D., & WOZOWCZYK, M. (2011) *EU-27 Employment And Unemployment Levels Stable*,
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578492/KS-SF-11-008>
EN.PDF/fa0c3bb8-445c-4f80-be0e-9149ec5a7f17 (Erişim Tarihi:15.04.2017).

MYK (2016), Türkiye Yeterlilikler erevesi,
<http://www.myk.gov.tr/index.php/en/tuerkiye-yeterlilikler-cercevesi> (Erişim Tarihi: 30.05.2017).

MYK (2017a), Ulusal Meslek Standartları,
http://portal.myk.gov.tr/index.php?option=com_meslek_std_taslak&view=taslak_listesi_yeni&msd=2&Itemid=432 (Erişim Tarihi:30.05.2017).

MYK (2017b), Ulusal Yeterlilik,
http://portal.myk.gov.tr/index.php?option=com_yeterlilik&view=arama (Erişim Tarihi: 30.05.2017).

NTV (2017), Türkiye’de 100 Bin Kişiye 179 Doktor Düşüyor,
http://www.ntv.com.tr/saglik/turkiyede-100-bin-kisiye-179-doktor-dusuyor,l6nlbjR6dkuZmk0EoHo-_g (Erişim Tarihi:30.05.2017).

PRPIC, Martina (2014), The Open Method of Coordination,
<http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf> (Erişim Tarihi:10.04.2017).

SGK (2014) SGK İstatistik Yıllıkları,2013,
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari
(Erişim Tarihi:04.06.2017).

SGK (2016), SGK İstatistik Yıllıkları,2015,
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari
(Erişim Tarihi:04.06.2017).

SGK (2017), Kayıtdışı İstihdam Oranı,
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani (Erişim Tarihi:23.05.2017).

T.C. AB BAKANLIĞI (2003), 2003 Yılı Ulusal Programı, http://www.ab.gov.tr/_196.html (Erişim Tarihi:06.06.2017).

T.C. AB BAKANLIĞI (2016), IPA I ve IPA II Dönemi Programlama, <http://www.ab.gov.tr/45627.html> (Erişim Tarihi:12.06.2017).

T.C. AB BAKANLIĞI (2017a), İlerleme Raporları, <http://www.ab.gov.tr/46224.html> (Erişim Tarihi:06.06.2017)

T.C. AB BAKANLIĞI (2017b), Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi, <http://www.ab.gov.tr/111.html> (Erişim Tarihi:06.06.2017).

T.C. AB BAKANLIĞI (2017c), Ulusal Programlar, <http://www.ab.gov.tr/46225.html> (Erişim Tarihi:06.06.2017).

T.C. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2017), Engelli Personel ve ÖMSS İstatistikleri, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-omss-istatistikleri> (Erişim Tarihi:02.06.2017).

T.C. KALKINMA BAKANLIĞI (2013), *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*, Ankara: T.C.Kalkınma Bakanlığı, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/KalknmaPlanlar/Attachments/12/Onuncu Kalkınma Planı.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/KalknmaPlanlar/Attachments/12/OnuncuKalkinmaPlanı.pdf) (Erişim Tarihi:17.05.2017).

T.C.SAĞLIK BAKANLIĞI (2016), Sağlık Bakanlığı Yıllık İstatistikleri,2015. http://www.saglikistatistikleri.gov.tr/dosyalar/SIY_2015.pdf (Erişim Tarihi:04.02.2017)

TBB (2014), Türkiye’de Bankacılık Sistemi Banka, Şube ve Personel Sayıları-Aralık 2013, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59> (Erişim Tarihi:02.06.2017).

TBB (2017), Bankacılık Sisteminde Banka, Çalışan ve Şube Sayıları-Şubat 2017, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59> (Erişim Tarihi:02.06.2017).

TÜİK (2015), İstatistiklerle Kadın, 2014, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18619> (Erişim Tarihi:02.06.2017).

TÜİK (2016), İstatistiklerle Kadın, 2015, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21519> (Erişim Tarihi:02.06.2017).

TÜİK (2017a), Haber Bülteni-İşgücü İstatistikleri, Şubat 2017,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24941> (Erişim Tarihi:23.05.2017).

TÜİK (2017b), İnşaat İşgücü Girdi Endeksleri, I. Çeyrek: Ocak - Mart, 2017,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24701> (Erişim Tarihi:04.06.2017).

TÜİK (2017c), İstatistiklerle Gençlik, 2016,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24648> (Erişim Tarihi:01.06.2017).

TÜİK (2017d), *İstatistiklerle Kadın*, 2016,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24643> (Erişim Tarihi:02.06.2017).

TÜİK (2017e), İşgücü İstatistikleri-İşsizlik oranı (%) (Yıllık)
<https://biruni.tuik.gov.tr/gosterge/?locale=tr> (Erişim Tarihi:23.06.2017).

TÜİK (2017f), İşgücüne Katılım Oranı-Yıllık- %,
<https://biruni.tuik.gov.tr/gosterge/?locale=tr> (Erişim Tarihi:11.06.2017).

World Bank (2017a), Labor Force Participation Rate, Female (% of female population ages 15+), <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS> (Erişim Tarihi:11.06.2017).

World Bank (2017b), Labor force participation rate, total (% of total population ages 15+),http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.ZS?locations=SK&name_desc=false (Erişim Tarihi:11.06.2017).

ÖZGEÇMİŞ

Sefa Karagöz 1991 yılında İstanbul’da doğdu. İlköğrenimini İstanbul’da tamamladıktan sonra 2010 yılında Ümraniye Erkut Soyak Lisesi’nden mezun oldu. Aynı yıl kazandığı Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünden 2014 yılında mezun oldu. 2013-2014 eğitim yılının güz döneminde Erasmus Programıyla gittiği Letonya’da Liepaja University’de bir dönem eğitim aldı. 2014 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başlayan Karagöz, yüksek lisans eğitimine devam etmektedir.